

UC San Diego

Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico

Title

Educación y Entrenamiento Policial para la Democracia

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/1r11k883>

Author

López Portillo, Ernesto, Vargas

Publication Date

2003-05-15



PROJECT ON REFORMING THE ADMINISTRATION OF JUSTICE IN MEXICO
CENTER FOR U.S. MEXICAN STUDIES
9500 Gilman Drive, #0521, La Jolla CA 92093-0510
Tel. 858-534-4503; Fax: 858-534-6447
<http://usmex.ucsd.edu/justice>

CIDE
COLMEX
ICESI
IIJ-UNAM
INACIPE
USMEX

Educación y Entrenamiento Policial para la Democracia

by

Ernesto López Portillo Vargas
Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C.
ernestolpv@aol.com

USMEX 2003-04 Working Paper Series

Originally presented at the conference on “Reforming the Administration of Justice in Mexico” at the Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003.

ABSTRACT: El objetivo de este trabajo es contribuir, mediante la aportación de nuevos elementos de discusión, a que los sistemas de educación y entrenamiento de la policía en México funcionen como vehículo para la inducción de criterios, conocimiento científico y técnicas encaminados a satisfacer las normas y expectativas que sostienen la democracia.

Educación y Entrenamiento Policial para la Democracia

By Ernesto López Portillo Vargas
Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C.

“...la mayoría de los policías son habilitados (sic) sin reunir los requisitos académicos ni de formación básica”. Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006. Enero, 2003.

I. Hipótesis de trabajo

La educación y el entrenamiento policial a lo largo del país no están sujetos al escrutinio público informado.¹ La información oficial donde se relatan los esfuerzos en esta área expone resultados cuantitativos, más no cualitativos. Aún está por iniciarse en México la investigación y construcción de políticas públicas que vinculen la “calidad democrática” del desempeño policial, con la “calidad democrática” de su educación y entrenamiento.

II. Objetivo.

Contribuir, mediante la aportación de nuevos elementos de discusión, a que los sistemas de educación y entrenamiento de la policía en México funcionen como vehículo para la inducción de criterios, conocimiento científico y técnicas encaminados a satisfacer las normas y expectativas que sostienen la democracia.

Hacia tal fin, sostendré primero que en nuestro medio no se ofrece una discusión cualitativa en materia de formación policial. La información sobre el particular dada a conocer en documentos oficiales no incluye la descripción y justificación de los contenidos y metodología, ni la evaluación de sus resultados, de tal manera que se evaden las posibilidades de abrir la discusión sobre su validez.

Segundo, expondré una lista de categorías que resume una propuesta teórica recientemente dada a conocer, donde se ponen a discusión los principios que deben caracterizar a un sistema de formación policial para la democracia.

Tercero, presentaré los resultados de un estudio publicado en 1992 donde fue comparada la formación de la Policía Judicial Federal frente a varios países y anotaré tres aspectos que mediante el contraste de información actualizada denotan diferencias cualitativas entre la formación policial mexicana y extranjera. Por último, presentaré quince recomendaciones y una breve conclusión.

III. Educación y entrenamiento sin evaluación cualitativa

La educación y entrenamiento policial no han merecido investigación, análisis, discusión, innovación, adaptación institucional y propuestas sólidas, sostenidas en ejercicios

¹ La educación policial equivale a desarrollar la habilidad para conceptualizar en un proceso de aprendizaje teórico y analítico. El entrenamiento equivale al desarrollo de las destrezas necesarias para realizar los objetivos operativos inmediatos. La formación policial los incluye a los dos.

abiertos y plurales que involucren a las propias instituciones policiales, representaciones sociales diversas y la comunidad de expertos nacional y extranjera.

Es quizá imposible hallar informe de gobierno que justifique los programas de formación con base en un diagnóstico, desarrolle la metodología de aprendizaje empleada, explique el impacto de tales cursos y su pertinencia en el marco de un modelo de formación.

La construcción de diagnósticos amplios y suficientes, oficiales e independientes, el desarrollo de un marco teórico *ad hoc*, la aplicación de instrumentos que recojan y articulen la información empírica (y su consecuente interpretación), la creación de espacios de debate informado y la apertura de canales de observación y análisis con respecto a la experiencia extranjera, son aún tareas pendientes. Priva un escenario donde la desarticulación de la información y la superficialidad en su manejo impiden la ejecución de ejercicios acumulativos de análisis y el diseño, implementación y evaluación de alternativas. Un ejemplo que permite evaluar la perspectiva oficial lo ofrecen los programas nacionales de seguridad pública (PNSP) 1995-2000 y 2001-2006.²

El diagnóstico contenido en el PNSP 1995-2000 constituyó un ejercicio oficial autocrítico inédito, que reveló información suficiente para aquilatar el verdadero estado de abandono, descomposición e improvisación acumulado en la policía a lo largo del país. El hecho no fue seguido de posteriores evaluaciones públicas de similares alcances.

Ese diagnóstico informó que casi la mitad de las instituciones de capacitación policial en el país iniciaron funciones en las últimas dos décadas. La duración nacional promedio del curso básico era de 4 meses y medio. De las 58 academias que existían, sólo 17 establecían un mínimo de instrucción escolar como requisito para ingresar al curso básico. Es decir, hasta 1996, en dos terceras partes de las escuelas de policía no se pedía requisito alguno de escolaridad. El programa informó de la inexistencia de centro alguno especializado en la formación de personal docente para policías.

Hasta 1996, el 56% del total de la policía (255,533 oficiales) no tenía instrucción escolar alguna, contaba con la primaria incompleta o con la primaria terminada; 24% (99,450 agentes) tenía la educación secundaria no terminada o terminada y 13% contaba con preparatoria completa o incompleta. Menos del 1% habían cursado la normal de manera completa o incompleta. El documento citado anotó también la carencia de instrumentos de evaluación del desempeño técnicamente válidos y confiables e insuficiente apoyo tecnológico para la capacitación.

Casi cuatro años después, el Boletín Académico editado por la Academia Nacional de Seguridad Pública³ (ANSP) reconoció la validez de ese diagnóstico, para luego aseverar

² El primero fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1996. El segundo el catorce de enero del 2003.

³ Órgano del SNSP responsable “de la coordinación nacional de planteles de formación, capacitación y actualización del personal de seguridad pública... el desarrollo académico de los planteles que la integran y... la homologación a escala nacional de planes y programas de estudio, y de los procedimientos de evaluación, validación y acreditación...”. *Boletín Académico*, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Número 1, Enero-marzo del 2000, México, D.F., p. 8

que “la situación ha variado considerablemente”.⁴ Se pretende justificar tal afirmación relatando los esfuerzos llevados a cabo en materia de homologación de criterios de formación de la policía ministerial a lo largo del país, para lo cual se ha adoptado un curso de formación inicial de tres meses que incluye veinte materias distribuidas en tres áreas: Jurídica, Humanística y Técnico Ministerial, y de dos semanas para la actualización, con doce materias distribuidas en las mismas áreas. Además es posible leer que “Así se procederá en el caso de los programas correspondientes a Policía Preventivo y Custodio”.⁵

Lo cierto es que no se sostiene la afirmación en el sentido que *la situación ha variado considerablemente*. La homologación de los cursos puede, en efecto, significar un avance, pero, por un lado, ello depende del soporte científico y técnico que justifica el contenido y la metodología de los cursos que son replicados, mismo que no se explica en el documento; y por el otro es a todas luces desproporcionado proponer que un curso de dos semanas de actualización para la policía ministerial modificará las deficiencias reconocidas desde el propio discurso oficial.

El 14 de enero del 2003 apareció el PNSP 2001-2006. No fue presentada ni siquiera en términos generales la información acumulada en el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en materia de formación policial desde 1995, hasta el 2002. No se retomaron los hallazgos anteriores, no se revisaron los avances a partir de los problemas antes encontrados, ni se analizaron los problemas subsistentes. Mientras el programa dado a conocer en 1996 avanzó hacia el reconocimiento oficial de que la sociedad tiene el derecho a conocer la realidad de la profesionalización policial, el programa publicado en el 2003 lo niega.

Lo que podemos leer en este último caso es lo siguiente:

“... existe diversidad en cuanto a la preparación (...) de los cuerpos policiales, lo que obstaculiza el buen desempeño de las corporaciones que lo integran... El nivel de capacitación es deficiente y en numerosos casos inexistente. No se cuenta con programas eficientes de actualización... la mayoría de los policías son habilitados (sic), sin reunir los requisitos académicos ni de formación básica y en ocasiones con alguna adicción o antecedentes penales.”⁶

El PNSP 2001-2006 abona a la falta de entendimiento de los problemas. Hay sin duda afirmaciones cuya gravedad está fuera de duda, pero ninguna de ellas es sostenida con información y análisis mínimos que ayuden a entender las causas y maneras de manifestación de los fenómenos. En todo caso, estamos ante el reconocimiento oficial de

⁴ *Boletín Académico*, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Número 2, Abril-mayo del 2000, México, D.F., p 19.

⁵ *op. cit.* p. 20.

⁶ No está por demás subrayar que la totalidad del diagnóstico policial nacional presentado, junto al texto reproducido, no rebasa los cinco párrafos, ninguno de los cuales, por cierto, presenta información empírica alguna. ps. 21 y 22.

que en la mayor parte de las instituciones policiales del país la educación y el entrenamiento policial son prácticas simuladas.

En 1998 la ANSP inició un Programa de Evaluación y Certificación que consiste en la aplicación de exámenes físicos, psicométricos y de conocimientos al personal responsable de la seguridad pública de todo el país. La evaluación la llevan a cabo tres instituciones: el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de la Defensa Nacional y el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior. Se reporta la aplicación de 550 mil exámenes y la evaluación de casi 150 mil personas.⁷ La ANSP informó además que mediante el Programa Nacional de Capacitación, se han impartido cursos de formación básica a más de 83 mil personas que ya formaban parte de las instituciones policiales; se han llevado a cabo cursos básicos a distancia vía satélite para más de 54 mil personas y cursos de especialización para 14 mil.⁸

El 16 de octubre del 2002 se dieron a conocer declaraciones del entonces Director de la ANSP, quien afirmó que después de evaluar a 150 mil policías, “sólo el 14 por ciento se ubica en la clasificación de “región crítica”, es decir, se trata de personal que no debería formar parte de las corporaciones”.⁹ En otro nivel está la llamada “tolerancia”, donde se ubican los policías que, en palabras del propio Director, “no son de excelencia”, entre los que se encuentran los que reprobaron alguna materia y aún pueden ser capacitados o rehabilitados. No informa cuántos policías han sido “tolerados” y permanecen en el cargo después de haber reprobado algún o algunos exámenes de consumo de drogas, de salud, conocimientos o rendimiento físico. Más adelante leemos que la mayoría de los mandos policiacos no tiene formación policial.

El cruce de la información disponible arroja señales que provocan dudas con respecto a su validez. Mientras en el 2002 la ANSP informó a la sociedad que la gran mayoría de los policías aprobaron las evaluaciones realizadas, en el 2003 el Programa Nacional de Seguridad Pública nos dice que la mayoría de la policía entra en funciones sin reunir los requisitos académicos ni de formación básica. El cruce de la información demuestra lo que probablemente constituye una incongruencia de dimensión nacional, según la cual nuestros policías son calificados como aptos para la función, aún si ingresaron a la misma sin pasar por un proceso de selección, educación y entrenamiento mínimo adecuado.

Los boletines académicos de la ANSP tampoco clarifican las bases teóricas y metodológicas de la educación y entrenamiento policial. Los mismos muestran que la educación policial se traduce en la construcción y multiplicación de cursos reducidos, cuyo impacto verificado no está a debate.

Otro cruce de información oficial provoca dudas, con respecto a la denominada certificación del personal de procuración de justicia, ya que mientras la ANSP ha reportado realizar un programa para tales efectos, el 7 de febrero del 2003 el boletín No. 077 de la Procuraduría General de la República informó sobre un nuevo programa de

⁷ www.seguridadpublica.gob.mx Fechas de consulta: Abril 24 del 2002 y Abril 24 del 2003.

⁸ www.seguridadpublica.gob.mx Fechas de consulta: Abril 24 del 2002 y Abril 24 del 2003.

⁹ MARÍ, Rojas. Reprueban al 14% de policías del país. *Reforma*. Abril 16, 2002, p. 10A.

certificación externa.¹⁰ No se sabe si el proceso externo de certificación para el personal de las procuradurías se adopta debido a la falta de confiabilidad que presenta la certificación que emplea la Academia.

La información que da a conocer la Secretaría de Seguridad Pública federal, a través de sus dos informes de labores, no describe, explica ni justifica los contenidos, organización y metodología vigentes en la educación y entrenamiento de la Policía Federal Preventiva.

En la Ciudad de México, se ha informado que “Más del 90% de los elementos de la policía no han recibido capacitación desde que ingresaron a la corporación”.¹¹ El hecho motivó la firma de convenios con la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional. En el primer caso 19 mil policías tomarán 60 horas de clase sobre derecho penal sustantivo y procedimental, criminología, ética y derechos humanos, mientras que en el segundo se tratará de ingeniería del transporte, idiomas y computación. No hay explicación alguna que justifique evadir el diseño, regulación e implementación de un sistema continuo de educación y entrenamiento en el Instituto Técnico de Formación Policial.

En el caso de la policía judicial del Distrito Federal, la tendencia es incluir personal con estudios de licenciatura en derecho.¹² Se asume una relación directa entre el nivel de educación formal convencional y la calidad del personal policial. Como se leerá en el siguiente apartado, tal enfoque no es necesariamente válido.

IV. Formación policial para la democracia, la propuesta de Otwin Marenin¹³

Propongo adoptar una perspectiva que trace una relación directa entre la “calidad democrática” de la educación y el entrenamiento policial, y la “calidad democrática” de las decisiones que adopta el policía. Al mismo tiempo, hago mía la posición del autor antes anotado, según la cual las prácticas y valores democráticos en la función policial requieren políticas de formación que les den soporte en la cultura y organización policial.

La consulta con expertos a lo largo del mundo indica que no parecen haber referentes teóricos y metodológicos compartidos que propongan una interpretación comprensiva que responda a la pregunta ¿cómo se forma a la policía para la democracia?¹⁴ Por ello recojo la propuesta teórica del profesor Marenin y expongo la siguiente lista de nueve

¹⁰ www.cnpj.pgr.gob.mx Fecha de consulta: Febrero 12 del 2003.

¹¹ *Comparecencia del Lic. Marcelo Ebrard Casaubón, Secretario de Seguridad Pública, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, Abril 1 del 2003. Versión inédita.*

¹² *Comparecencia del Mtro. Bernardo Bátiz Vázquez, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, Marzo 27 del 2003. Versión inédita*

¹³ MARENIN, Otwin, *Police Training for Democracy*. Paper given at the International Police Executive Symposium, Antalya, Turkey, May 2002.

¹⁴ Esta observación se sostiene en la consulta enviada a más de sesenta expertos, ninguno de los cuales proporcionó referentes de consulta que permitan afirmar lo contrario.

puntos con respecto a las características debe comprender la formación de una policía democrática:

1) Entendimiento y equilibrio:

Es necesario lograr que los policías adquieran el aparato conceptual básico para ser capaces de entender el conflicto entre diversas demandas legítimas (v. gr. orden y libertad), y equilibrar, en su mente, las diversas expectativas y demandas que la sociedad tiene hacia ellos.

2) Aprendizaje basado en ejercicios que resuelven problemas:

Los policías deben tener la capacidad para ejercer un criterio independiente, en donde el contexto es un ambiente abierto y de involucramiento mutuo entre el experto y el alumno, encaminado hacia un aprendizaje basado en la experiencia, actividades de resolución de problemas y pensamiento crítico.

3) Fortalecimiento permanente de valores y habilidades:

El proceso de educación y entrenamiento formal no ocurre de manera aislada, es en realidad sólo una pequeña parte de la experiencia del policía y siempre está confrontada por el poder de la socialización informal, contenida en la cultura policial. Por ello debe ponerse en práctica un ciclo permanente de fortalecimiento de valores y habilidades.

4) Coherencia entre los objetivos de la formación y el ejercicio de la función:

Para que la policía acepte los valores de la formación y actúe en la manera como se le formó, es necesario un proceso de supervisión, mecanismos internos de rendición de cuentas, estímulos y sanciones.

5) Evaluación de la formación:

La evaluación de la implementación y el impacto de la formación provoca la retroalimentación que cierra su ciclo. Este aspecto es esencial para lograr una posición creativa, innovadora y adaptativa en las organizaciones.

6) Correspondencia entre la formación y las rutinas laborales reales:

La formación debe ser realista. Tradicionalmente la formación de la policía ha subrepresentado los aspectos relacionados con el mantenimiento del orden y de servicio a la sociedad y sobre representado las actividades contra la delincuencia. Ello ha descuidado la complejidad intrínseca de la actuación policial en la calle, donde se ha revelado que cinco de las seis acciones comunes de la policía consisten enteramente en hablar y escuchar: entrevistar, interrogar, amenazar, dar información y dar seguridad o tranquilidad. Una formación realista requiere el análisis sistemático de las cargas y rutinas normales de los policías, una vez que estos salen a la calle.

7) Integración del aprendizaje conceptual y práctico, y vinculación entre ellos mediante el aprendizaje participativo:

La formación debe ser integrada, lo que significa la necesidad de realizar dos procesos simultáneos: subrayar las nociones generales y abstractas de la función policial

democrática, y estar orientada hacia temas prácticos del trabajo policial. Enseñanza conceptual y entrenamiento práctico deben ir de la mano.

8) Entorno democrático:

La formación debe ser contextualizada. La función policial democrática necesita un sistema democrático en su entorno que la respalde y que permita un ejercicio semi autónomo de las funciones policiales (espacio discrecional de decisión).

9) La experiencia policial es insumo indispensable para alcanzar un proceso de formación eficaz:

Marenin propone el siguiente presupuesto básico: “a menos que el mundo de trabajo policial, tal como es visto con los ojos de los propios policías, sea tomado en cuenta, la educación y entrenamiento policiales no podrán crear la interiorización y el significado que los conducirá a actuar de la manera como se espera que lo hagan.

V. El estudio comparado.

La consulta hacia el foro internacional no deja dudas respecto al empleo generalizado del estudio comparado, mismo que merece la categoría de instrumento que reduce tiempos y costos en la reforma policial.

El que quizá es el único estudio comparado internacional sobre la formación policial publicado en México, data de 1992.¹⁵ La investigación fue hecha por funcionarios del gobierno federal, quienes contrastaron la formación de la Policía Judicial Federal, con la de instituciones policiales equivalentes en Alemania, España, Estados Unidos, Francia e Italia. Entre las conclusiones del estudio destaca:

1. Mientras en México la antigüedad de los cursos de formación apenas rebasa los veinte años, en España, Francia e Italia se han impartido durante un siglo o más.
2. México resultó ser el único país sin cursos de especialización y no cuenta con cursos obligatorios para mandos. A principios de los noventa se llevó a cabo un primer curso de 300 horas para formar mandos, pero no se repitió.
3. Sólo en México la designación de mandos no está reglamentada.
4. También sólo en nuestro caso no existen criterios precisos para la promoción a cualquier jerarquía en la policía.
5. México presentó el curso de formación básica más corto, sólo de seis meses, y no incluye internado.
6. El nuestro es el único caso donde se imparten cursos de actualización a policías en activo, que ingresaron a la institución sin cursar la formación inicial. Ninguno de los otros países reportó aceptar el ingreso sin cursar la formación básica.

¹⁵ CARRILLO PRIETO, Ignacio, GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel y MENDIETA JMÉNEZ, Ernesto. *Hacia la profesionalización de la Policía Judicial Federal Mexicana*. 1ª ed. México: INACIPE, 1992.

7. Únicamente México carece de personal docente permanente para formar a la policía y el nivel de estudios de los profesores es menor a todos los demás países.
8. Llama la atención que México presenta, al menos en términos generales descriptivos, similares e incluso mayores contenidos curriculares en la formación básica, con respecto a los demás países.
9. Los requisitos de ingreso tampoco varían de manera importante en el estudio comparado, pero México no cuenta con investigación exhaustiva del comportamiento del solicitante, no hay examen de cultura general y la selección no es por concurso, sino por antecedentes.
10. En el caso de México, al momento de la investigación, la prueba psicológica para el ingreso a la policía estaba en proceso de validación técnica.
11. Por último, las instalaciones y el equipo didáctico empleados son muy inferiores en cantidad y calidad en México.

En mayo del 2002 se reunieron en Turquía representantes de más de 30 países y regiones para comparar experiencias en materia de educación y entrenamiento policial.¹⁶ Aquí sólo mostraré algunos hallazgos. El común denominador es la transición hacia modelos más complejos, sostenidos en claras convergencias en cuanto a los fines y diferencias respecto a los modelos en práctica. Al término de la reunión se presentó un breve documento de observaciones conclusivas generales, del cual extraigo las siguientes ideas:

1. La educación policial y el entrenamiento están intrínsecamente vinculados.
2. En países de larga tradición democrática, se han desarrollado sistemas de educación y entrenamiento que son continuamente perfeccionados y actualizados, enfocándose en el desarrollo tecnológico, la respuesta al cambio social y la vigencia de los derechos humanos.
3. En países que han modificado recientemente su régimen político, las presiones son diversas y todo el proceso de formación policial ha sido acelerado, con recursos y conocimiento limitados. En estos casos se debe atender de manera prioritaria la promoción de habilidades de comunicación y un enfoque decidido en los derechos humanos.
4. En cuanto a la selección policial, la integridad y la fortaleza de valores deben estar por encima de los atributos físicos del aspirante.
5. No hay educación ética policial capaz de modificar el comportamiento de un individuo sin valores morales. Sin embargo, la ética policial puede fortalecer los

¹⁶ International Police Executive Symposium. Turkey, May 21st to 24th, 2002.

valores apropiados y reducir los efectos de la exposición a comportamientos desviados que pueden formar parte de la subcultura policial.

6. Todos los países asistentes cuentan con formación básica, continua y especializada; empero, el tipo y duración de los cursos presenta grandes variaciones.
7. La mayoría de los asistentes acepta que la calidad de la formación policial está muy influenciada por las autoridades políticas y los mandos policiales.
8. Cuando los administradores y mandos están exentos de la formación continua, el resultado es una administración pobre de la institución.
9. En algunos países la formación y los grados escolares de la policía, incluyendo el nivel de doctorado, se imparten en centros policiales. En otros, los grados sólo se pueden obtener en el sistema educativo regular. Los dos sistemas han alcanzado resultados exitosos.
10. Es enfática la necesidad de valorar constantemente la efectividad y relevancia de la formación, con respecto a la realidad del entorno.

Me interesa destacar un ejemplo donde el contraste internacional muestra las grandes diferencias. Me refiero a la duración de los cursos de formación básica. El caso es relevante porque desnuda la inconsistencia de la posición generalizada en nuestro medio, donde aún se cree que, por sí misma, la duración de la formación determina la calidad de la misma, lo cual permite a las autoridades informar a la sociedad que están creando mejores policías porque incrementan el periodo de formación básica, o porque se han iniciado nuevos cursos de actualización, cuando en realidad los cursos no presenta modificación cualitativa alguna, por lo que tampoco lo hacen los recursos humanos que egresan del mismo.

En el foro internacional no hay información que avale una relación directa entre la duración del periodo formal educativo y de entrenamiento, y la calidad profesional del desempeño policial. Por el contrario, la única señal clara es la diversidad de criterios.

Me referiré a los países que presentaron material en este aspecto durante el seminario referido. En Austria la formación básica dura 21 meses; en Croacia 18; en los Emiratos Árabes Unidos se requieren cuatro años para lograr un grado denominado Bachiller en Ley; en Inglaterra los aspirantes pasan cuatro meses en los centros de formación básica y luego son llevados a dos años de prueba mediante prácticas, ya que la promoción y el avance no dependen del desempeño académico, sino de la competencia profesional; el Centro Panameño de Educación Superior otorga el grado de Bachiller en Policía, después de cuatro años de estudios; la Academia de Policía de Paraguay dedica el mismo periodo; en Polonia, los nuevos policías asisten seis meses a escuelas regionales y luego ingresan a un nivel posterior de educación para policía criminal o preventiva; en Québec, Canadá, el programa para alcanzar el Diploma en Estudios de Tecnología Policial requiere tres años; en el Reino de Bahrein el programa dura seis meses; en la República Checa, el grado de

bachillerato en policía se obtiene luego de tres años de estudios; Rusia imparte la denominada educación convencional para la formación inicial en 4 meses, para después iniciar un periodo de pruebas; la formación en la escuela secundaria de policía en Serbia dura cuatro años; en Tailandia se trata de cuatro años de educación para ser cadete y Turquía lo hace en el mismo periodo.

Por su parte, en Perú han iniciado un modelo experimental de educación paralela y simultánea de cuatro años de curso básico policial y cuatro o cinco años de licenciatura.¹⁷

El seminario en Turquía me permite sostener tres observaciones que denotan relevantes diferencias de orden cualitativo entre México y el exterior. La ausencia de procesos institucionalizados de formación continua entre la policía mexicana, problema que, a pesar de una larga lista de esfuerzos aislados, hoy día constituye un mal endémico, nos ubica al margen de una de las tendencias generalizadas, habida cuenta que ni un solo país reportó situación similar. La inclusión de temas de administración pública en la educación policial, los cuales tienden a ocupar un lugar de importancia similar a las técnicas convencionales para el ejercicio de la función policial, más el reconocimiento de la necesidad de propiciar la alta especialización en ellos por parte de los mandos, son constantes en el exterior que aún no toman su lugar en la formación policial en México. Por último, mientras afuera de nuestras fronteras gana terreno la aplicación de instrumentos técnicos válidos y confiables para evaluar los resultados de la educación y el entrenamiento, a efecto de lograr su retroalimentación lo más objetiva posible, aquí no se reporta tendencia similar.

VI. Educación y entrenamiento policial para la democracia

Propongo que el encuadre democrático de la formación policial sea instrumento para la “construcción” de individuos que, en la medida que sean objeto de una experiencia institucional precisamente democrática, de la misma manera avancen hacia la satisfacción de las normas y expectativas que sostienen e un régimen de tal naturaleza. Sostengo de esta manera que la policía puede hacer una contribución relevante hacia el cambio democrático, tal como se expone en la primer lección de un informe sustentado en la revisión de más de 500 materiales relativos al proceso de cambio en el comportamiento policial.¹⁸

En cuanto a la construcción de un formato democrático legítimo que de piso a rigurosos ejercicios de evaluación, análisis y construcción de propuestas, es obligada la multiplicación de los actores involucrados, de manera que la formación policial sea resultado de un diálogo entre actores oficiales e independientes. Tal operación permitiría romper el cerco informativo que permite a las instituciones realizar ejercicios de autoevaluación que perpetúan la simulación.

Presento las siguientes recomendaciones específicas:

¹⁷ Información recabada en una visita de investigación a Lima realizada entre junio 2 y 6 del 2003.

¹⁸ BAYLEY, David H., *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, National Institute of Justice, June 2001, ps. 13 y 14. <http://www.ojp.usdoj.gov/nij>

1. Las instituciones policiales deben poner a disposición del público toda la información relativa a sus programas de educación y entrenamiento: proceso de selección, perfil de los recursos humanos encargados de la misma, duración y tipos de cursos, contenidos, metodología, criterios de vinculación entre la formación y el servicio civil de carrera, perfil del personal docente, recursos financieros, material y tecnológicos empleados tanto en la selección, como en la formación en todos sus niveles.
2. Las instituciones policiales, en colaboración con actores externos nacionales y extranjeros, deben diseñar, aplicar e interpretar instrumentos empíricos que permitan conocer la opinión de los policías con respecto a la sociedad, a sí mismos, a la institución a la que pertenecen y a la educación y entrenamiento que reciben; su universo de valores; su actitud, y las rutinas que llevan a cabo día a día.
3. Las instituciones policiales deben además convocar a la elaboración de diagnósticos independientes sobre su sistema de educación y entrenamiento.
4. Al mismo tiempo, es necesario avanzar en la articulación de modelos conceptuales democráticos de la función policial, para lo cual las instituciones policiales deben adoptar como práctica regular destinar parte de su presupuesto a la investigación, y por esa vía vincularse al conocimiento en materia de reforma policial democrática, elaborado durante las tres últimas décadas, principalmente en las democracias consolidadas.
5. Hacia la innovación del piso metodológico de los sistemas de educación y entrenamiento policial, se debe solicitar el auxilio de instituciones de educación superior e instalar con ellas comisiones de trabajo integradas de manera multidisciplinaria.
6. A efecto de contar con el instrumental teórico y metodológico propio de la reforma policial democrática y de la formación policial para la democracia, deben solicitar asistencia técnica a los expertos extranjeros, las organizaciones internacionales y los centros de investigación que fuera de nuestras fronteras ya cuentan con experiencia en el perfeccionamiento de los sistemas de formación policial.
7. La investigación debe encaminarse a profundizar en el estudio de los sistemas de educación y entrenamiento, para lo cual es necesario constituir mesas de trabajo donde se lleven a discusión experiencias concretas en la formación policial al interior y exterior de nuestras fronteras.
8. Los poderes legislativos deben adoptar como práctica regular el escrutinio sistemático e informado sobre la educación y el entrenamiento policial. Para ello, deben solicitar el auxilio técnico especializado en el diseño de los instrumentos necesarios.
9. Además de los contenidos mencionados en el numeral 2, las instituciones policiales deben establecer canales permanentes de información hacia la sociedad, que permitan a ésta contar con expectativas y sistemas de valoración objetivos respecto a los

resultados de la educación y entrenamiento policial. Los ciudadanos deben evaluar la formación policial, de manera que funcionen como insumo de retroalimentación, pero la valoración debe ser mediada por instrumentos técnicos.

10. El conocimiento de la opinión, los valores, la actitud y las rutinas de los policías, los resultados de los diagnósticos, el desarrollo de un aparato conceptual básico que vincule la función policial con la promoción y protección de los principios, normas y expectativas que sostienen una democracia, la opinión de las instituciones de educación superior, el auxilio internacional, más la opinión de los representantes populares y ciudadana, todo lo anterior debe converger en la elaboración de propuestas cuyos contenidos y metodología tengan en efecto un nuevo encuadre democrático, pero además un piso que las haga factibles, sostenido en el conocimiento empírico de las condiciones reales en las que nuestros policías se forman y trabajan.
11. Los informes de labores de las autoridades políticas de las cuales dependen orgánicamente las instituciones policiales, deben emplear enfoques cualitativos para rendir cuentas en materia de educación y entrenamiento policial, lo que implica incluir la explicación y justificación de los instrumentos teóricos y metodológicos empleados, además de la descripción de los resultados alcanzados. Esto debe ser particularmente atendido en la integración del Programa Nacional de Seguridad Pública, único documento en la materia reconocido por la ley, que puede incluir toda la información y experiencia acumulada en el SNSP y además puede ofrecer una propuesta de diagnóstico y planeación orientadora para todo el país.
12. Es necesario abandonar, desde el discurso oficial y desde la opinión ciudadana, la repetición de propuestas exclusivamente fundadas en la inercia y el sentido común. Me refiero, por ejemplo, a la idea, *a priori*, que mejoraremos la formación policial si la llevamos a esquemas similares a un grado de licenciatura, o a la aceptación, también *a priori*, que su calidad estará validada una vez recibido el reconocimiento oficial de la formación policial, desde el sistema de educación convencional. La experiencia internacional demuestra que las particularidades de la función policial, y en tal medida de la educación y entrenamiento para la misma, sólo permiten validar a ésta mediante la evaluación técnica de sus resultados, y no a través de criterios generales aplicables al sistema educativo convencional.
13. Es necesario también abandonar la idea que la homologación de los cursos en todo el país mejora, por sí misma, su calidad. La formación policial, en la medida que debe ser congruente con las rutinas reales del policía en servicio, no puede en consecuencia ser idéntica cuando los contextos de operación son diversos.
14. Deben ser incluidas las siguientes prioridades:
 - ✓ El fomento al desarrollo conceptual.
 - ✓ La construcción de un criterio autónomo profesional.
 - ✓ La promoción del pensamiento crítico.
 - ✓ El método de resolución de problemas.

- ✓ La inducción de valores mediante procesos de aprendizaje basados en la experiencia propia.
- ✓ El fomento al desarrollo de habilidades para la comunicación.
- ✓ El incremento de contenidos en materia de gestión de recursos.
- ✓ El Incremento de contenidos en materia de principios, normas y expectativas base de la democracia, cambio social y respeto a los derechos humanos.
- ✓ El equilibrio entre aspectos teóricos y prácticos.
- ✓ La obligatoriedad de la formación continua para todos los niveles jerárquicos.

15. Es necesario, por último, construir instrumentos metodológicos que permitan hacer del conocimiento y experiencia de los policías, insumo continuo en la retroalimentación de la educación y entrenamiento policial.

VII. Conclusiones

Durante los últimos treinta años, principalmente en las democracias más avanzadas, la información, el análisis y las políticas públicas destinadas a conducir la función policial hacia estándares de funcionamiento democráticos, han mejorado de manera cualitativa. Tal tendencia empieza a extenderse hacia algunas democracias en desarrollo en América Latina, entre las cuales México no se cuenta. Nuestro pasivo fundamental es la inexistencia de procesos de construcción de confianza entre actores oficiales y no oficiales, necesarios para establecer una arena de debate plural. Y es que el incremento de la atención hacia la función policial no ha sido acompañado por una actitud oficial favorable al escrutinio. Por ello la información disponible es raquítica, con lo cual se cancelan las posibilidades de acumular diagnósticos serios y propuestas informadas.

La educación y entrenamiento policial es paradigma de tal situación. La idea generalizada de que la policía debe ser profesional funciona como referente simbólico que la gran mayoría acepta, aunque ello no merezca un significado preciso. Y no hay significados porque no hay construcción de conocimiento. Quien dude de la validez de esta afirmación, sólo debe hacer la búsqueda necesaria para comprobar que aún no hemos empezado a construir el piso teórico necesario hacia nuevas propuestas educativas para la policía. Es una muestra, entre muchas otras, de que la transición democrática en México aún no da cabida a la reforma democrática de la policía. Este texto intenta sembrar ideas para ayudar a superar esa absurda y costosa paradoja.