

Draft (there may be some typos) of article published as:
Casey, John (2001) "Las reformas en la formación de la policía en Australia"
(Recent Reforms in Police Education in Australia).
Revista Catalana de Seguretat Pública, Vol. 9, pp.169-184.

Las reformas en la formación de la policía en Australia

John Casey
Profesor de la Universidad Charles Sturt, Sidney, Australia
jcasey@csu.edu.au

1. INTRODUCCIÓN

Como consecuencia de diversas presiones políticas y sociales, la policía australiana viene llevando a cabo desde principios de los años noventa una reforma a fondo de los planes y programas de formación de la policía en todos los niveles (Bradley 1996, Murray 2000).

Para los nuevos reclutas, dicha reforma ha significado la necesidad de completar alguna formación universitaria previa al ingreso en los cuerpos de policía y de obtener una titulación de primer o segundo ciclo en los primeros años de servicio. Para los agentes ya en activo se está potenciando una gama muy amplia de cursos de reciclaje. Y en lo que respecta a los altos mandos, se les exige una formación universitaria de postgrado y la participación en cursos especializados de alta dirección y liderazgo.

Asimismo, se está realizando un proceso de documentación y análisis de las habilidades y competencias necesarias para desempeñar el trabajo policial. Y a partir de los resultados obtenidos, se desarrollan nuevos programas de capacitación específicos para asegurar que los agentes adquieran dichas capacidades (Longbottom y Van Kernbeek 1999; Vickers 2000).

Este artículo reseña la historia y la evolución de la policía en Australia, y al mismo tiempo analiza las reformas de la última década en materia de formación.

2. EL CONTEXTO AUSTRALIANO

Australia es el único país del mundo que ocupa todo un continente. Es, según como se mire, el continente más pequeño del mundo y a la vez la isla más grande. Su extensión es 15 veces la del Estado español, y la distancia entre Perth y Sidney- dos ciudades situadas en costas opuestas- es la misma que entre Madrid y Moscú. La población actual es de 19

millones, de la cual el 90 por ciento vive en dos franjas costeras del sudeste y el sudoeste del continente. El resto del país es en su mayor parte un inmenso desierto deshabitado.

Éste fue el último continente colonizado por los europeos, cuando en 1788 una flotilla de barcos británicos llegó a la bahía de Sidney con presos y carceleros para fundar una colonia penal. En las décadas que siguieron se establecieron ocho colonias británicas en el continente que combinaban regímenes carcelarios con un número creciente de colonizadores libres. Los primeros colonizadores hallaron a una población aborigen que todavía practicaba la caza y que vivía de recoger lo que encontraban para comer. La corona británica declaró el continente "terra nullus", sin más dueños legales que los nuevos llegados que lo iban ocupando, mientras desplazaban y masacraban a los residentes autóctonos. En la actualidad los aborígenes representan un 1,5% de la población y generalmente viven en situaciones precarias y marginados, tanto en las comunidades rurales donde llevan una vida semi-tradicional, como en los guetos urbanos.

A mediados del siglo diecinueve, finalizó el transporte de presos y las colonias fueron consolidándose como entidades político- jurídicas independientes, que avanzaban hacia la creación de naciones separadas. Sin embargo, iba prosperando paulatinamente otra tesis alternativa a favor de una federación de colonias, que culminó en 1901 con la fundación de un único país federal (de muchas cosas parecido a los EE.UU).

A pesar de haber nacido como una serie de colonias penales y a base del exterminio de la población autóctona, Australia es un país con una larga tradición democrática y pacífica. Con excepción del trato vergonzante hacia los aborígenes, los únicos actos bélicos en el continente han sido la sublevación de un grupo de mineros de oro en protesta por las tasas británicas, en 1854, que duró un sólo día, con un saldo de 30 muertos, y el bombardeo de las ciudades de la costa del norte en la Segunda Guerra Mundial. En 1994 hubo el primer - y hasta ahora el único- asesinato de un político, a manos de sicarios a sueldo de un rival para su escaño.

Otro hecho destacado de la sociedad australiana es la presencia de un porcentaje muy alto de inmigrantes. Desde la Segunda Guerra Mundial --cuando Australia tenía una población de solamente 7 millones y temía ser invadido por los países asiáticos--, han llegado unos 5,6 millones de inmigrantes procedentes de 150 países. En la actualidad un 41% de la población nació fuera del país o tiene un padre o madre inmigrantes, y un 15% lo hizo en un país de habla no inglesa.

Es importante destacar que Australia es un país federal. Las antiguas colonias británicas cedieron voluntariamente algunas de sus competencias a un nuevo gobierno central y cambiaron su anterior estatus independiente por el de un estado dentro de una nación federal. Por tanto, si se puede caracterizar al Estado español como "un estado de naciones", Australia tiene que entenderse como "una nación de estados".

Una de las competencias que nunca se cedió al gobierno federal fue la seguridad ciudadana. Ello significa que no existe una policía federal australiana --con excepción de un cuerpo reducido que posee unas competencias muy restringidas: algo parecido al FBI

norteamericano--, sino ocho cuerpos independientes que corresponden a cada uno de los estados federados. Además, en Australia no se da la tradición de un cuerpo de seguridad militarizado, ni tampoco de cuerpos locales. Es decir, no hay el equivalente de la guardia civil, ni de la policía urbana. Por lo tanto, los ocho cuerpos independientes son también cuerpos únicos en su jurisdicción. Ello significa que son relativamente grandes, tanto numéricamente (el del estado de Nueva Gales de Sur tiene unos 15,000 funcionarios entre los uniformados y los civiles), como en su extensión (el de Australia Occidental cubre un territorio que tiene la misma extensión que Europa Occidental).

Los diversos cuerpos guardan su independencia celosamente, al mismo tiempo que intentan fomentar la cooperación y el intercambio de información e ideas a través de una entidad coordinadora, la Conferencia de Jefes de Policía de Australasia,¹ que además de organizar reuniones periódicas entre los jefes de policía y los ministros de interior de cada jurisdicción, patrocina seis "servicios comunes" que gestionan el intercambio de datos sobre delitos y fichas policiales, proporcionan cursos comunes de formación de altos cargos y difunden diversas informaciones sobre el trabajo policial.

3. POLICÍA AUSTRALIANA Y LOS ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS

Aunque los primeros cuerpos de policía en Australia se formaron a partir de carceleros y de soldados de las colonias penales, la tradición en la que se ha basado el modelo de policía australiana ha sido la del británico Lord Peel, quien declaró en el siglo diecinueve que "la policía es el pueblo y el pueblo es la policía". O sea que la policía australiana se ha visto más bien como un cuerpo al servicio de la población civil y no un brazo represivo del estado. Ello, combinado con teorías de la nueva gestión pública, ha significado que en la Australia contemporánea no se hable de *fuerzas* de seguridad pública, sino de *servicios* que intentan responder a las necesidades de la sociedad civil.

Al mismo tiempo entre la policía se ha extendido un sentimiento muy gremial, con lo que la participación de civiles en su gestión está relativamente poco aceptada. A pesar de como mínimo una década de procesos de "civilización" que intentan dejar en manos de civiles muchos trabajos administrativos y de gestión para liberar de ellos a los agentes uniformados y centrarlos en tareas operacionales, en Australia sigue siendo impensable que un civil llegue a ser jefe de un cuerpo policial.

A pesar de una larga tradición de policía democrática y abierta, han habido problemas de corrupción y mala conducta por parte de algunos agentes. Desde mediados de los 80 hasta finales de los 90 han habido distintas comisiones parlamentarias que han investigado una serie de acusaciones sobre la conducta de varios cuerpos de policía. Las acusaciones más destacadas han sido:

- La corrupción en diversas jurisdicciones (Fitzgerald 1989, Wood 1997)
- La muerte de jóvenes aborígenes en custodia policial (RCIADIC, 1991)

¹ En inglés: Australasian Police Commissioners Conference. Australasia incluye también Nueva Zelanda.

- El uso excesivo de fuerza y la muerte de civiles en tiroteos con la policía (Dalton, 1998)

El porqué estas numerosas comisiones han investigado la conducta de la policía durante las dos últimas décadas ha sido objeto de debate. Mientras algunos hacen una lectura negativa y declaran que la policía australiana es, evidentemente, más corrupta que la de otros países industrializados, hay los que realizan una lectura positiva e indican que las comisiones son muestras de la alta capacidad de las instituciones democráticas australianas de destapar y responder así al "lado oscuro" de las actividades policiales que suele quedar oculto en otros países. La presión política y social y la agresividad de los medios de comunicación han asegurado un alto nivel de transparencia en la gestión de la policía australiana. De todas formas, el resultado de las distintas comisiones ha sido el despido y la encarcelación de altos cargos de la policía en varias jurisdicciones y un proceso de reforma de todos los cuerpos. Y también han llegado procesos de reforma a los cuerpos de aquellos estados donde no han habido comisiones.

En este sentido, cada una de las comisiones hizo una serie de recomendaciones que abarcaban temas como la creación de comisiones permanentes de seguimiento, cambios en los regímenes disciplinarios internos, incompatibilidades en el segundo empleo, etc. (Fitzgerald 1989, Wood 1997) Está fuera del alcance de este artículo comentar toda la gama de dichas recomendaciones y se centrará solamente en las que abarcan la necesidad de actualizar la formación de la policía. En la comisión Wood, por ejemplo, hubo un apartado especial sobre ello y las recomendaciones fueron 16, de un total de 174 (Wood 1997).

Las comisiones han indicado que la formación de los reclutas existente no les preparaba bien para sus futuras tareas como agentes, y además que el sistema de designación de los nuevos agentes para los peores trabajos aseguraba que se perdía rápidamente lo que sobre nuevas perspectivas habían aprendido en la academia. El shock provocado por la realidad del trabajo cotidiano y la presión de agentes veteranos se señalaban como principales causas. (Bradley 1996, Longbottom y Van Kernbeek 1999). También se criticaba la falta de formación de los altos cargos en materia de gestión y dirección de servicios públicos. A través de la reforma se buscaba una formación más diversa que la anterior, de carácter casi-militar, y se insistía en que se tuviera en cuenta que el trabajo de la policía no debía basarse solamente en imponer la ley, sino en un trabajo más amplio en materia de orden público y de prestación de un servicio a la comunidad. O dicho de otro modo: no solamente control, sino también servicio.

Por otro lado, proponían la implicación de más civiles en la formación de la policía. Tal como se comentó más arriba, la participación de civiles en el trabajo policial nunca ha sido muy bien considerada. Y ello se extendía a la formación de la policía, que estaba exclusivamente en manos de funcionarios de estos cuerpos. Las comisiones recomendaron que en la formación que no fuera estrictamente sobre aspectos operacionales debía implicarse a profesores civiles, para así asegurar que los agentes tuvieran contacto con otras "culturas" organizativas y, desde otras perspectivas, con

temas como la gestión, la diversidad y las relaciones con la sociedad civil (Wood 1997, HMIC 1999).

Se pretendía complementar la capacitación para las tareas más mecánicas del trabajo policial con una formación más académica y reflexiva que potenciara las habilidades de los agentes en la solución de problemas, la comunicación, la psicología y la gestión. Según varios autores, los agentes con formación universitaria son menos autoritarios, más integrados en la comunidad en que trabajan y tienen más capacidades para la innovación y para asimilar cambios (Varricchio 1998, Longbottom y Van Kernbeek 1999). Distintos estudios indican que los agentes con formación universitaria reciben valoraciones más altas que sus colegas no universitarios en lo que respecta a su rendimiento en el trabajo (Roberg et al. 2000).

En todas las reformas hay implícita la convicción de que si se puede asegurar una formación más amplia y se logra subir el nivel de formación de toda la policía, se conseguirá una mejora en el rendimiento y en el comportamiento de los agentes, con lo que se producirá una mejor integración de la fuerzas de orden público en la sociedad. El lema de ello es que "ser policía tiene que dejar de ser un oficio para convertirse en una profesión" (Taylor 1996). El modelo más recurrente ha sido la profesión de enfermería, ya que en los años setenta, en Australia, se pasó de formar a las nuevas enfermeras a través de un sistema que combinaba el "aprendizaje" en los hospitales y la formación mediante licenciaturas universitarias con períodos de prácticas (Longbottom y Van Kernbeek 1999).

Las reformas sobre la formación de la policía tienen que enfocarse siempre desde la perspectiva de unas reformas más generales que intentan modernizar la policía australiana. Se ha hecho un trabajo considerable para adaptar la policía a las exigencias de las nuevas corrientes de la gestión pública en una sociedad plural "post-industrial".

La policía intenta asumir los nuevos valores de la sociedad australiana contemporánea, con toda su diversidad étnica, religiosa y social. Sidney, por ejemplo, tiene una población importante de "gays" y lesbianas, y el desfile anual de orgullo gay, el "Gay Mardi Gras" ha llegado a ser uno de los acontecimientos culturales más multitudinarios de Australia. Empezó hace veinte años como un acto semi-clandestino, pero ahora reúne a cientos de miles de personas y es retransmitido por la televisión. La policía de Nueva Gales del Sur, que tiene una oficina de enlace con los "gays", permite a agentes homosexuales participar en el desfile en uniforme. Éste es uno de los grupos que recibe el aplauso más caluroso de los espectadores que abarrotan las calles de Sidney durante el desfile.

También se ha hecho un esfuerzo considerable para responder a la realidad multicultural de la población australiana. La policía australiana ha estado formada tradicionalmente por hombres de procedencia británica e irlandesa, y hasta los años ochenta la policía era vista como un de los últimos reductos de racismo institucional que rechazaban la diversidad étnica. Desde entonces se vienen desarrollando varios proyectos que intentan cerrar la brecha que se había abierto entre las comunidades de inmigrantes y la policía

Es preciso destacar que ni las críticas de las comisiones australianas, ni sus recomendaciones para impulsar las reformas, son las únicas en Australia. De hecho, coincidían en gran parte con las críticas sobre la formación de la policía y las recomendaciones para la reforma que se han hecho en otros países industrializados (HMIC 1999, Roberg et al. 2000).

4. LAS REFORMAS EDUCATIVAS

Las reformas en la formación de la policía se han hecho en todos los niveles de los servicios: para los nuevos reclutas se ha buscado una formación más plural que abarca un componente de formación universitaria; para los agentes en servicio se ha intentado crear un sistema de formación continuada que combina la formación interna con la externa; para los altos cargos se ha impulsado la formación en la alta dirección y el liderazgo. Los siguientes apartados detallan las reformas dirigidas a cada estamento.

4.1. La formación de nuevos reclutas

El sistema tradicional de ingreso y formación de la policía australiana ha consistido en que jóvenes sin estudios de post-secundaria eran reclutados y, ya vistiendo uniforme, se les mandaba como funcionarios provisionales a una "escuela de policía" gestionada por el propio cuerpo. Desde el momento de su ingreso, toda la formación de los agentes estaba en manos de los mismos cuerpos a través de la instrucción de los reclutas y de una serie de cursos internos de especialización, promoción y reciclaje ofrecidos por las propias escuelas de policía. Solamente un porcentaje muy reducido de agentes activos seguían una formación externa a la policía. Solían ser agentes que buscaban una salida laboral en otros campos y que al terminar sus estudios generalmente abandonaban el cuerpo. Había, por ejemplo, un grupo reducido de agentes que estudiaban derecho y que generalmente al graduarse dimitían para ejercer de abogados, aunque unos pocos se quedaban en el cuerpo como fiscales.

Todo esto se ha cambiado por un sistema de formación de nuevos reclutas que incluye un componente de formación universitaria. En la mayoría de las jurisdicciones se ha optado por subir la edad mínima de ingreso en el cuerpo a los 21 años y que los candidatos demuestren haber seguido estudios universitarios (sin que necesariamente hayan tenido que titularse) para ser admitidos. Este criterio asegura que los alumnos hayan alcanzado un cierto nivel de formación previa, pero no ejerce ningún control sobre el contenido de esa formación. También ofrece un ahorro presupuestario a los cuerpos porque ha permitido reducir el componente teórico y académico de los cursos de formación de nuevos reclutas para concentrar el interés en habilidades más técnicas.

En cambio, en la jurisdicción de Nueva Gales del Sur se ha optado por crear una relación más estrecha con una universidad para así asegurar que la policía sea un participante clave en toda la formación de los jóvenes que tienen intención de ingresar en el cuerpo. A través de un convenio con la Universidad Charles Sturt, se han cedido parte de las instalaciones de la antigua escuela de policía para crear un nuevo campus universitario, en el que se ofrece una nueva diplomatura universitaria de estudios policiales. Es una

titulación de dos años que equivale al primer ciclo de estudios universitarios españoles (CSU 2001a).

La policía de Nueva Gales del Sur tiene máxima preferencia por candidatos de más de 21 años, así que los jóvenes que se presentan para ser policías generalmente han terminado el bachillerato y han pasado dos o tres años estudiando o trabajando. Luego optan por seguir la diplomatura de estudios policiales y, si logran entrar, pasan a ser alumnos de la Universidad Charles Sturt. Realizan un primer año de tres semestres: dos de ellos de estudios a tiempo completo en el campus y otro de prácticas en una comisaría, combinado con educación a distancia. Durante este primer año, los candidatos son solamente alumnos de la Universidad y generalmente no llevan uniforme. Los reclutas que ya tienen una licenciatura siguen solamente un semestre de prácticas en su primer año. También se ofrece un curso puente para las personas que no alcanzan el nivel necesario para entrar en el programa después de terminar el bachillerato.

Al terminar el primer año pueden presentarse a la selección como agentes provisionales y es en este momento que ingresan formalmente en el cuerpo. En el segundo año ya son contratados por la policía, pero además siguen como alumnos universitarios y tienen que completar un año de estudios a distancia para poder convertirse en funcionarios permanentes. Los dos años combinan los temas operacionales con asignaturas de sociología, psicología, derecho, comunicación y ética.

¿Qué pretende este nuevo sistema de formación? Sobre todo ha transformado el anterior planteamiento estrictamente de formación profesional en un programa de formación universitaria con un más alto contenido de reflexión, ha potenciado los estudios de ética y ha puesto más énfasis en la combinación de las responsabilidades de control y servicio. Además, se considera que mejora el proceso de transición de la formación pre-servicio al trabajo policial, ya que combina tres cursos anteriores (de pre-servicio y formación continuada) para asegurar la mejor preparación desde el principio. También sienta una base para la formación continuada de los agentes y crea expectativas de que después de entrar en servicio seguirán estudiando para terminar una licenciatura en estudios policiales que ofrece la misma universidad u otra cualquiera en el resto de universidades.

Otro factor clave ha sido el ahorro presupuestario que ha implicado para la policía de Nueva Gales de Sur. Anteriormente todo el coste de la formación de nuevos reclutas corría a cuenta de la policía. Ahora en cambio, el sistema universitario asume la mayor parte del gasto del componente universitario de la formación y toda la gestión. La policía ofrece becas a los jóvenes que optan por estudiar la diplomatura y su apoyo para el diseño curricular. Sin embargo es la universidad y el sistema gubernamental de financiación de las universidades que asumen la mayor responsabilidad.

En sus distintos ejes, las reformas del programa de formación de los reclutas en Australia siguen una tendencia que empezó hace 80 años cuando el reformador estadounidense August Vollmer reclutó a los primeros agentes universitarios en la ciudad de Berkley (Varricchio 1998, Roberg et al. 2000). Aún así, sigue siendo un programa polémico. Se cuestiona la capacidad de una universidad para formar a la policía y el valor de insistir en

estándares académicos tan altos. Sigue existiendo cierto recelo hacia los "universitarios" y hay un sector de la policía que dice que lo peor que le puede pasar a un policía es que se pare a reflexionar en vez de reaccionar (Murray 2000). Argumentan que el único requisito para ser policía es tener disciplina y sentido práctico. Además se teme que los agentes con estudios universitarios se sentirán poco satisfechos con un trabajo que en muchos aspectos es rutinario, implica peligro, exige turnos de noche y les impone traslados de destino (Varricchio 1998). Finalmente, hay otro sector que ve amenazada su ascensión al tener que competir con jóvenes con más preparación académica.

Si se combinan los términos del debate con las afirmaciones sobre las ventajas citadas arriba, se pueden resumir las ventajas y las desventajas de la siguiente manera (Figura 1)

Figura 1: Ventajas y Desventajas de la Formación Universitaria de Reclutas

| Ventajas | Desventajas |
|--|---|
| <p>Los agentes con formación universitaria tienen tendencia a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - comunicar mejor con el público - recibir menos quejas del público - recibir mejor evaluaciones de sus superiores - ascender más rápido - redactar mejores informes - tener más iniciativa - utilizar su discreción con mejor juicio - tener más tolerancia para la diversidad - tener menos problemas de disciplina - tener más motivación - ser menos autoritarios - ser más flexibles - ser menos cínicos - ser más éticos | <p>Los agentes con formación universitaria tienen tendencia a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - cuestionar ordenes - evitar turnos o destinos menos apetecibles - crear problemas "generacionales", si solamente los más jóvenes tiene formación universitaria. - abandonar el cuerpo |

Fuente: Adaptada de Roberg (2000)

La innovación que ha impulsado la policía de Nueva Gales del Sur y la Universidad de Charles Sturt es una transformación radical que había sido probada, aparentemente con éxito, en Canadá, en Irlanda y en algunas jurisdicciones de los EE.UU. Pero también se apunta el fracaso de una iniciativa similar en Queensland, otro estado de Australia. Después de la recomendaciones de la comisión Fitzgerald, se trasladó toda la formación de los nuevos reclutas a una universidad, pero este experimento duró solamente tres años antes de ser abandonado, ya que en una evaluación se vio claramente que la nueva formación no proporcionaba una formación práctica ni tampoco lo suficientemente académica. El nuevo híbrido fallaba al no establecer la coordinación necesaria entre la universidad y la policía para asegurar la formación práctica, al mismo tiempo que ofrecía una versión aguada de una diplomatura universitaria. (Bradley 1996, Taylor 1996). En NSW se han intentado evitar esos males, manteniendo una alta participación tanto del sector policial como del universitario (Bradley 1996).

Pero precisamente por el hecho de implicar tanto a la policía han habido críticas del sector más reformista, que mantiene que los cambios actuales no han sido lo suficientemente profundos. Los programas de Charles Sturt siguen ubicados en lo que era anteriormente la Escuela de Policía y comparten instalaciones con programas de formación interna de la policía. La presencia de muchos instructores y estudiantes uniformados crea un ambiente que sigue siendo el de una academia de policía y los profesores civiles son por regla general los "forasteros". Por tanto, no se ha cumplido con la recomendación de la comisión Wood de que los reclutas debían integrarse en un ambiente universitario con alumnos de otras disciplinas. Además advierten que los beneficios no duran mucho y que la cultura policial presiona a los nuevos reclutas para que olviden todo lo que han aprendido (Longbottom y Van Kernbeek 1999).

También se cuestiona el impacto en el mercado laboral y el reclutamiento. La subida del nivel educativo que se exige excluirá a muchos jóvenes que antes constituían una buena cantera de reclutas. Si hasta hace poco ser policía era una opción laboral para jóvenes sin estudios y una vía de promoción social de la clase trabajadora, ahora se teme que se convierta más bien una profesión de la clase media y que por tanto cierre otra salida laboral para un sector importante de la sociedad, incluyendo en ella a muchos miembros de las minorías étnicas. Los cuerpos que quieren exigir la formación universitaria a los nuevos reclutas tendrán que cuidar de que ello no tenga un impacto negativo en sus esfuerzos para aumentar el número de policías procedentes de minorías étnicas. Los cursos "puente" dirigidos a esos sectores suelen ser una pieza clave en el intento de asegurar el acceso al empleo en la policía (Roberg 2000).

4.2. La formación de cuadros existentes

Una vez en servicio, los agentes tienen una amplia gama de cursos que tienen que completar para actualizar sus conocimientos y para prepararse para el ascenso a cargos más altos. Cada vez más los cuerpos se limitan a ofrecer con sus propios medios únicamente la formación estricta en el ámbito del trabajo policial y externalizan todo el resto a través de universidades y centros de formación profesional.

La definición de lo que se entiende estrictamente por formación en el ámbito policial cambia de jurisdicción en jurisdicción. Generalmente, los aspectos formativos relacionados con investigaciones criminales y con procesos operacionales son los únicos que han quedado en manos de la policía, pero en algunas jurisdicciones se ven en la necesidad de ofrecer otros apartados, como por ejemplo la gestión especializada de la policía. Al mismo tiempo, la formación teóricamente externa esta incidiendo en campos especializados. A medida que cada vez más policías pasan al sector educativo (ver comentario abajo, en el apartado 4.3) los centros de formación externos a la policía adquieren más capacidad de formación sobre temas especializados. La Universidad de Charles Sturt ofrece cursos de especialización sobre métodos de investigación a los que asisten policías junto con otros investigadores de otros departamentos gubernamentales y de empresas privadas.

De todas formas, siempre se viene buscando una manera de articular la formación interna con la externa. Todos los cuerpos han firmado convenios para que la mayoría de los cursos internos sean homologados para recibir créditos en titulaciones externas. Los policías completan los cursos internos y luego "canjean" los créditos para poder completar una titulación homóloga.

Es preciso hacer notar que un porcentaje importante de los cursos de formación es a distancia. Dada la gran extensión geográfica del país, este tipo de educación tiene una larga tradición en Australia y siempre ha sido una modalidad respetada. Los programas de formación de la policía combinan el envío de materiales para el autoaprendizaje con cortos períodos asistenciales y con un sistema de apoyo del aprendizaje en el lugar de trabajo. Los distritos policiales normalmente tienen en plantilla a educadores que se encargan de tutelar el aprendizaje de los agentes.

4.3 Los altos cargos

Si los nuevos sistemas de formación de los nuevos reclutas se pueden considerar como un intento de subir el nivel cultural de la policía "empujando desde abajo", simultáneamente también se está intentando "estirar desde arriba." Todas las jurisdicciones en Australia han dejado bien claro que si un agente quiere llegar a ocupar un alto cargo en la policía del siglo veintiuno tiene que poseer, además de los méritos profesionales, estudios a nivel de postgrado. La gestión del trabajo policial del nuevo milenio necesita tanto un buen conocimiento de las ciencias administrativas como capacidad analítica, curiosidad intelectual y conocimientos de los contextos sociales políticos e históricos (Vickers 2000). Además, si los jóvenes policías de calle van a ser universitarios, sus superiores también tienen que serlo.

Por lo tanto, se están ofreciendo varias titulaciones específicas para la policía a través de las universidades y se está fomentando su participación en esas u en otras titulaciones generales. Lo cierto es que muchos policías optan por seguir cursos más generales como el MBA o de formación en campos útiles para el trabajo policial, pero no necesariamente restringido a él, como la criminología y la psicología forense.

Un ejemplo de las titulaciones dirigidas a la policía es el programa de Gestión Pública y Políticas de la Escuela de Estudios Superiores de la Gestión y Dirección de la Policía de la Universidad de Charles Sturt (CSU 2001b). La Escuela se creó como resultado del acuerdo entre la Conferencia de Jefes de Policía de Australasia y la Universidad de Charles Sturt, y se ubicó en el mismo campus que un centro de formación de altos cargos, uno de los servicios comunes comentado arriba. Ofrece cuatro cursos de tercer ciclo a distancia: un certificado de postgrado, un diploma de postgrado, un máster y un doctorado.

Al mismo tiempo se están organizando programas internos de formación sobre alta dirección y liderazgo. Estos programas permiten proporcionar cursos específicos para cada jurisdicción y asegurar que todos los altos cargos posean alguna preparación en temas de gestión, tengan la formación que tengan. Pero sobre todo los cursos internos

abren un camino hacia la formación externa universitaria, sobre todo para los agentes que no tienen estudios universitarios previos.

Una de las dificultades que han tenido las jurisdicciones australianas al exigir la formación de postgrado a los altos cargos ha sido que la gran mayoría de ellos no tenían estudios formales. La mayoría entraron como jóvenes "cadetes" bajo el sistema anterior de reclutamiento y su única formación ha sido la vocacional-interna. A pesar de una oferta interna amplia tanto en temas operacionales como en cursos que preparaban a los agentes para la promoción, muchos agentes no tenían la preparación necesaria para abordar con éxito los estudios universitarios. Por este motivo, muchos cursos internos tienen ahora contenidos más académicos que los anteriores y se ha estimulado a las universidades a aceptar la experiencia profesional como equivalente de una licenciatura a efectos de la admisión en cursos de postgrado. Los programas de Charles Sturt, por ejemplo, admiten a agentes con un mínimo de ocho años de experiencia directiva en el certificado de postgrado sin exigir una licenciatura. Para poder seguir con el programa tienen que conseguir una nota media de Bien en las cuatro asignaturas del certificado. Si no lo consiguen, se les anima a completar una licenciatura antes de seguir con los estudios de postgrado.

Una de las polémicas sobre esta nueva formación es a propósito de quién debería asumir los costes. Si tradicionalmente los agentes no han tenido que contribuir a ello, ya que todo se organizaba dentro del mismo cuerpo, el nuevo criterio de exigirles formación externa ha provocado que ahora tengan que sufragarla de sus bolsillos. En este sentido la policía está impulsando la misma política de desarrollo de los recursos humanos que en la actualidad utilizan las empresas privadas y otros departamentos del sector público.

Al mismo tiempo los agentes no tienen que contribuir tanto a su propia formación como los trabajadores de otros sectores. En reconocimiento del interés público de la formación de la policía, el gobierno ha mantenido subvenciones para cursos de postgrado que había recortado en otros sectores laborales, y los mismos cuerpos de policía poseen también sistemas de becas. Con todo, la mayoría de los altos cargos tienen que asumir ahora parte del coste de su propia formación en un grado que habría sido impensable hasta hace poco.

Aunque existe consenso en que la mejoría del nivel de formación ha repercutido positivamente en las capacidades directivas, también es cierto que ha provocado una consecuencia negativa: una sangría de agentes que una vez formados se dan cuenta de que la combinación de su experiencia policial con los estudios universitarios les abre un amplio abanico de oportunidades laborales. Así pues, se ha logrado el objetivo de conseguir que los agentes sean polivalentes y puedan equipararse en formación a los civiles, pero con el coste de proporcionales los medios para trasladar su formación y experiencia a otros mercados laborales.

Si tradicionalmente un agente pasaba toda su vida laboral en el cuerpo, hoy en día hay una sangría constante de agentes bien formados que encuentran ofertas más lucrativas en el sector privado. Eso ha sido compensado hasta cierto punto con las nuevas

oportunidades de entradas laterales, como las de funcionarios civiles de los cuerpos, pero hay muchos más agentes de alto nivel que dejan el cuerpo que no civiles que entran. Y además, los civiles no traen consigo experiencia profesional en seguridad. Una consecuencia de ello es que los policías quieren cada vez más calificaciones genéricas y polivalentes que también tengan valor en el mercado laboral externo al sector policial en vez de titulaciones que lleven etiqueta de policía.

Una parte de la pérdida de agentes formados es hacia el sector educativo. Con el aumento de la formación de la policía a través de universidades y otros centros de formación, se ha creado un nuevo mercado laboral de profesores con experiencia previa en seguridad ciudadana. Como el sector universitario exige titulaciones de tercer ciclo y todavía hay pocos agentes que los hayan completado, existe en la actualidad una cierta escasez de candidatos para plazas de profesor en campos relacionados con la policía.

5. NUEVAS TENDENCIAS EN LA FORMACIÓN

Además de comentar las reformas desde la perspectiva de las distintas franjas de oficiales, es importante destacar dos corrientes transversales que son claves para entender la actualidad educativa de la policía australiana.

5.1 La formación por habilidades y competencias

Además de la formación por titulaciones se está desarrollando otra por habilidades y competencias profesionales, siguiendo una tendencia general en la evolución de la formación y la capacitación de todas las profesiones en Australia

En Australia existe un proceso muy extendido de definir las habilidades y los conocimientos necesarios para cumplir las funciones de un puesto de trabajo y los estándares de ejecución de ellas. Se realiza a partir de un análisis pormenorizado del puesto en cuestión. Desde 1994 existe una Entidad Nacional de Capacitación² (ANTA 2001) y una serie de consejos asesores sobre la capacitación para cada oficio que se encargan del análisis de los puestos de trabajo, de la determinación de las habilidades y conocimientos necesario para ellos, y del diseño de cursos de formación para responder a las necesidades de formación.

La definición de las habilidades para cada oficio y de la formación necesaria para preparar a personas para desempeñarlo empezó en los sectores industriales y en los trabajos no cualificados, pero se ha extendido también al sector de los servicios y a los trabajos cualificados. El objetivo es facilitar la provisión de formación muy específica, y así asegurar que empresas y industrias tengan personal cualificado para cada puesto.

² En inglés: Australia National Training Authority

El oficio de la seguridad ciudadana ha ido un poco a la cola de esa tendencia, pero en la actualidad también se está analizando el trabajo policial y se están diseñando programas de formación para responder a las necesidades de cada puesto. El Consejo Asesor sobre la Capacitación para la Seguridad Pública³ (PSITAB 2001) y El Consejo Asesor de los Estándares de la Formación de la Policía⁴ (APESC 2001) han analizado unas 80 áreas de habilidades y las han agrupado en 23 cursos de formación que cubren casi toda la gama del trabajo policial.⁵ La Figura 2 indica las habilidades que componen dos unidades de un curso sobre la gestión de la policía y el liderazgo.

³ En inglés: Public Safety Industry Training Advisory Board

⁴ En inglés: Australasian Police Education Standards Council

⁵ Mayor información sobre las habilidades y competencias identificadas y sobre los cursos de formación está disponible en las páginas web del Public Safety Industry Training Advisory Board (PSITAB 2001).

Figura 2: Contenido de un Programa de Formación para la Gestión de la Policía

| Unidad | Habilidades |
|--------------------------|---|
| Habilidades de base | Liderar, gestionar y desarrollar los equipos de trabajo Dirigir reuniones Fomentar las buenas relaciones en el trabajo Gestionar el rendimiento Gestionar las operaciones Gestionar el riesgo Gestionar los recursos financieros Gestionar los recursos físicos Planificar y desarrollar estrategias de apoyo a los objetivos institucionales |
| Habilidades de liderazgo | Capacidad de liderazgo Facilitar la formación de los empleados Gestionar el entorno institucional Marketing Facilitar la prevención de los accidentes laborales Gestionar los proyectos Facilitar el cambio Contribuir a la elaboración de políticas institucionales Desarrollar un plan estratégico |

Fuente: (PSITAB 2001)

El desarrollo de este trabajo sobre las habilidades policiales está permitiendo a los centros de formación de nuevos reclutas, de cuadros existentes y de altos cargos valorar mejor si sus cursos abarcan todas las habilidades para las que se está formando a los destinatarios. Dicho trabajo se encuentra aún en una fase inicial -la mayoría de las habilidades no fueron definidas hasta mediados del 2000- y todavía no se han hecho muchas evaluaciones de los cursos existentes. Así pues queda por ver su impacto real y completo en la formación de la policía.

Asimismo, hay un sector que recela del énfasis que se está poniendo en habilidades tan específicas y que afirma que fomenta una formación muy rígida que parece consistir más en proporcionar "manuales de usuario" que no en desarrollar capacidades innovadoras y reflexivas de los agentes. Este sector crítico señala que ello se debe principalmente al carácter rígido de la formación de la policía, que ha sido también criticado por las comisiones de investigación.

5.2 Los centros de evaluación y selección

Si tradicionalmente la selección de altos cargos de la policía se realizaba por años de servicio prestados y por exámenes internos -similares a las oposiciones del sistema español- abiertos solamente a grupos reducidos de candidatos, ahora todas las promociones se hacen a través de concursos de méritos. Dichos concursos están abiertos a todos los agentes que creen poseer capacidad para desempeñar un alto cargo, y la selección no se hace por medio de un examen tradicional, sino que se basa en un proceso multifacético de pruebas, entrevistas e informes.

Una parte integral del proceso de selección por méritos son los centros de evaluación y selección. Son procesos de evaluación de las capacidades de los trabajadores mediante una serie de pruebas que intentan recrear situaciones reales a las que los candidatos tendrán que enfrentarse en sus nuevos trabajos. Las pruebas pueden ser psicodramas, resolución de problemas en forma de estudios de casos, simulaciones de situaciones reales, redacción de cartas e informes, presentación de ponencias, discusiones sobre temas de importancia para la policía y tests psicométricos (O'Leary, 2001). Las pruebas suelen durar uno o dos días y normalmente un equipo de evaluadores formados en estas técnicas se encarga de la evaluación. Los resultados de las pruebas pasan posteriormente a formar parte de un proceso de selección más amplio.

Investigaciones sobre el uso de los centros de evaluación y de selección en los Estados Unidos demuestran que son una buena manera de seleccionar altos cargos (Eisenberg, 2001). Sin embargo, también han sido criticados por tener demasiado peso en el proceso de selección y de aportar poco en lo que al desarrollo profesional de los agentes se refiere. En respuesta a las críticas, el uso de los centros ha venido evolucionando. Por un lado tienen menos peso en los procesos de selección, y otros elementos como las entrevistas, un informe escrito del candidato sobre sus logros profesionales, la evidencia de haber completado estudios externos, y informes de superiores han pasado a tener más importancia. Por otro, los centros están adquiriendo un carácter más formativo y se está facilitando más información a los candidatos antes de las pruebas para darles la oportunidad de prepararse mejor, y también mucha más información sobre los resultados.

Aunque en teoría los centros son procesos ajenos a los procesos de capacitación por habilidades, es evidente que surgen de la misma preocupación por entender bien cuales son las habilidades y conocimientos que exige un cargo, y por saber como se puede formar y seleccionar a las personas más aptas. Las pruebas de los centros son ideadas para simular tareas reales, y dado que la formación por habilidades pretende capacitar personas para estas mismas tareas, entre las pruebas finales de la formación y las pruebas de los centros se observa un proceso de convergencia.

6. CONCLUSIONES

El trabajo policial en Australia ha cambiado mucho en las últimas décadas: los cuerpos de policía ya no funcionan en un régimen casi-militar, sino con los mismos sistemas de dirección y control que cualquier otra organización moderna; se pone mucho más énfasis en la prevención de crímenes, en la resolución de problemas y en la colaboración con los ciudadanos; y han tenido que responder a unas necesidades sociales cada vez más

diversas. Para poder responder a esas nuevas necesidades, se necesitan agentes que puedan desempeñar tareas más complejas con flexibilidad e innovación.

La formación tradicional de la policía no preparaba a los agentes para el trabajo en la sociedad contemporánea, así que los cuerpos de policía de Australia han llevado a cabo una reforma a fondo de la formación en todos los niveles. Como consecuencia, el perfil estándares de un agente en el año 2001 es el siguiente: un diplomado o licenciado universitario en el que la formación técnica adquirida se combina con una sólida base de estudios académicos. Sus superiores generalmente tienen alguna titulación de postgrado.

El impacto a largo plazo de este aumento de los niveles de formación de la policía todavía queda por ver. La expectativa es que los cuerpos de policía australianos serán bien gestionados, con un alto nivel de aceptación por los ciudadanos, un alto grado de integración y de entendimiento con los sectores gubernamentales y empresariales, y, lo que es lo más importante, con un buen récord en los resultados de la lucha contra la criminalidad. La reforma de la formación no puede garantizar que se logre todo ello, pero sin ninguna duda es piedra angular en la modernización de la policía australiana.

Bibliografía

ANTA (Australian National Training Authority) (2001). Web Page:
<http://www.anta.gov.au/>

APESC (Australasian Police Education Standards Council) (2001). Web Page:
<http://www.apesc.org.au/>

Bradley, David (1996). Contemporary Police Education in Australia. En Duncan Chappell y Paul Wilson. *Australia Policing: Contemporary Issues*. Sidney: Butterworths.

CSU (Charles Sturt University) (2001a) Police Careers Web Page:
<http://www.csu.edu.au/student/police/>

CSU (Charles Sturt University) (2001b) Graduate School of Police Management Faculty Web Page: <http://www.csu.edu.au/faculty/agspm>

Dalton, Vicki (1998) *Police Shootings 1990-97*. Australian Institute of Criminology, Trends & Issues in Crime and Criminal Justice Series, No. 89. Disponible en:
<http://www.aic.gov.au/publications/tandi/tandi89.html>

Eisenberg, Terry (2001). Identifying Future Police Leaders: Assessment Centres as Predictors of Career Progression. *Police Chief*. February 2001.

Fitzgerald GE (Chairman) (1989). *Report of a Commission of Inquiry Pursuant to Orders of Council*. Brisbane: Queensland Government Printer.

HMIC (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary) (1999) *Managing Learning: A Study of Police Training*. London: Home Office Communication Directorate.

Disponible en: <http://www.homeoffice.gov.uk/hmic/hmic.htm>

Longbottom, Fay y Janette Van Kernbeek (1999). Can Reform of the Police Service be Achieved Through Tertiary Education? *Current Issues in Criminal Justice*. 10(3): 273-289.

Murray, John (2000). Convenient myths about higher education in policing. *Platypus*, 69: 9-11/37-39.

O'Leary, Lawrence (2001). Measuring Leadership Skills: A Survey of Law Enforcement Assessment Centers in the US. *Police Chief*. February 2001.

Police Review (2000). New Recruits Should Get A Grant And Go To University Before Becoming Officers. 26/5/200

PSITAB (Public Safety Industry Training Advisory Board) (2001) Web Page: <http://www.psitab.org.au/>

RCIADIC (Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody) (1991), Report of the Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody, Council for Aboriginal Reconciliation. Disponible en:

<http://www.austlii.edu.au/au/special/rsjproject/rsjlibrary/rciadic/>

Roberg, Roy, John Crank y Jack Kuykendall (2000). *Police and Society*. Los Angeles: Roxbury Publishing.

Taylor, Lloyd (1996). Putting Professionalism into Policing. *Police News*. August 1996

Vickers, Margaret (2000). Australia Police Management Education And Research: A Comment From "Outside The Cave". *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*. 23(4): 506-524.

Wood, Justice James (Chairman) (1997). *Final Report of the Royal Commission into the NSW Police Service*. Disponible en: <http://www.premiers.nsw.gov.au/pubs.htm>. (Un resumen de las recomendaciones está disponible en: <http://www.pasa.asn.au/nswrc2.htm>)

Varricchio, Domenick (1998). Continuing Education: Expanding Opportunities for Officers. *FBI Law Enforcement Bulletin*. April 1998.