

Delincuencia y gasto policial en Chile (1977-1997)

Eugenio Guzmán

RESUMEN

Este trabajo analiza las estadísticas disponibles sobre delincuencia y gasto policial entre 1977 y 1997. En dicho período, ambos crecieron en forma importante. Por esta razón se plantea el tema de la eficiencia policial como factor explicativo del aumento de los delitos. Para tener una mejor comprensión de esta situación se analizan las hipótesis más comunes que pueden explicar esta correlación “anómala” entre delincuencia y presupuesto policial. Se estudia qué sucede con el incremento de la dotación total, la dotación per cápita y las funciones policiales. De la evidencia disponible, que es muy escasa, se concluye que si bien la ineficiencia policial no es el único factor que explica el aumento de la delincuencia, tampoco parece claro que factores exógenos al sistema policial la expliquen por completo.

En el tratamiento de la delincuencia uno de los tópicos más recurrentes es el papel de la policía y en particular de su eficiencia. Cada vez que se dan a conocer cifras sobre la evolución de los delitos, de inmediato surgen argumentos que vinculan los resultados de la acción policial con los niveles de delincuencia. Para algunos, el aumento de la delincuencia es consecuencia de la falta de recursos de la policía. Para otros, el problema se sitúa en su falta de eficiencia para abordar de manera adecuada la cuestión.

Dado lo anterior, a continuación intentaremos dilucidar, de acuerdo con las cifras disponibles, qué aspectos de esta polémica son válidos y cuáles no parecen tener apoyo empírico. Como prevención general hay que señalar que la información disponible es bastante escasa, lo que no sólo limita el alcance de este trabajo, sino que expresa uno de los problemas de fondo de la polémica y que finalmente la legitima: la falta de transparencia en la información. Ello exige contar con registros públicos de información, de libre consulta e independientes.

■ Eugenio Guzmán, *sociólogo y MSc. London School of Economics and Political Science. Es profesor de las Facultades de Derecho, Economía e Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Director del Programa Político-Institucional del Instituto Libertad y Desarrollo. Sus últimas publicaciones son “Apariencia y Realidad: Comentarios al Sistema Electoral Chileno de Mario Fernández”, preparado para el seminario El futuro de la Democracia Chilena: ¿Qué democracia necesitamos?, Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile. “The Effects of Charges of Corruption on Chilean Municipal Elections: 1992–1996”, en conjunto con Alfredo Rehren. Documento preparado para Annual Meeting of the American Political Science Association (Boston, septiembre de 1998). “Medidas Alternativas y Modelos de Justicia”, en “Penas Alternativas a la Prisión en Chile”, Fundación Paz Ciudadana-Fundación Hanns Seidel, noviembre 1997.*

EUGENIO GUZMÁN, Instituto Libertad y Desarrollo, San Crescente 551, Las Condes, Santiago, Chile.

Fax: (56-2) 234 1894 Correo electrónico: eguzman@lyd.cl

1. Estado actual de la delincuencia: diagnóstico e indicadores básicos

No es exagerado señalar que la seguridad ciudadana constituye uno de los bienes públicos más preciados hoy en día en nuestro país. La alta sensibilidad por ella en las encuestas es un claro indicador en tal sentido, lo que es consistente con el crecimiento de la cantidad de delitos registrados en los últimos 20 años y deja de manifiesto que no es un asunto de meras percepciones.

Las estadísticas disponibles pueden adolecer de algunas deficiencias. Por ejemplo, no se denuncian todos los casos y las denuncias sólo reflejan una fracción del total del delito. Sin embargo, al comparar las cifras de delincuencia de fuentes distintas (Carabineros, Investigaciones y tribunales de justicia) para determinados delitos¹ se observa que las tendencias son consistentes entre sí. En todo caso, los diferentes estudios sobre victimización disponibles² muestran que las cifras oficiales de denuncias subestiman las tasas reales³. En este sentido, no resulta tan descabellado su uso. Por el contrario, son un indicador útil para comprender las dimensiones del fenómeno y su magnitud a lo largo de una veintena de años en que se ha estado midiendo.

1.1 ¿Es la delincuencia un problema país?

A través de esta pregunta se quiere simplemente volver sobre el hecho que lo que muestran las estadísticas es que los principales afectados por la delincuencia viven en centros de alta concentración urbana, en particular en Santiago. Ello no significa que en zonas rurales o centros urbanos menores no exista delincuencia, sino que el impacto es menor a juzgar por la magnitud de las tasas.

Una primera aproximación consiste en conocer de qué modo las personas perciben el fenómeno de la delincuencia a través de las encuestas de opinión. Al analizar la evolución de las encuestas CEP en el período 1990-1999, observamos que la preocupación por la delincuencia está en el primer lugar entre las prioridades que las personas le asignan a la labor del gobierno. Es interesante constatar que la delincuencia tiene primacía en comparación con otros problemas de tradicional importancia, como la salud y la pobreza (ver gráfico 1).

En relación con las estadísticas delictuales, desde un punto de vista global en los últimos 20 años el volumen de crímenes y simples delitos ha crecido de manera

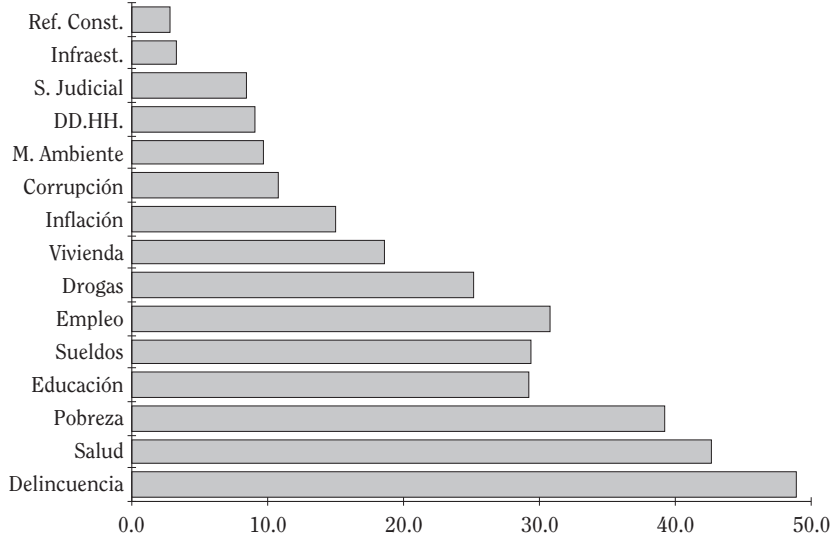
1 Un caso paradigmático es el robo en todas sus formas (fuerza, violencia y con homicidio) que presenta aumentos significativos en los últimos 20 años.

2 Ver encuestas de victimización de Paz Ciudadana 1993, 1996 y 1998.

3 En este caso se está hablando de tasas de denuncias (o casos) por 100 mil habitantes.

Gráfico 1

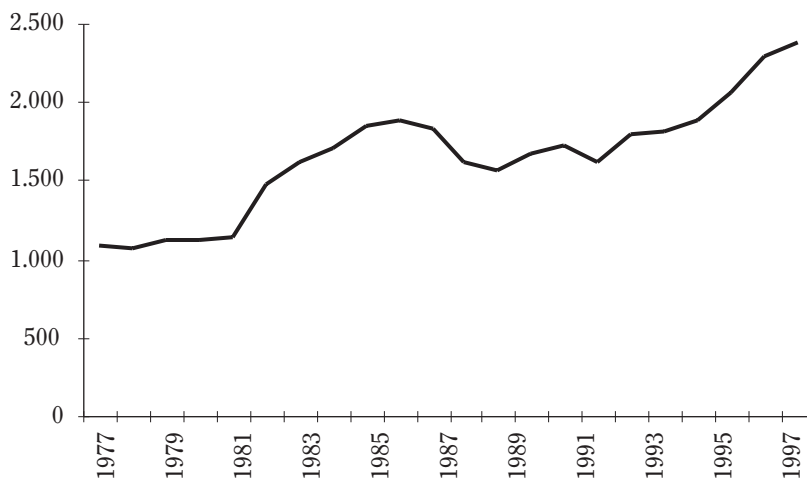
Problemas que mayor esfuerzo debiera dedicar el gobierno CEP 1990-1999



Fuente: INE. Anuario de Estadísticas Policiales.

Gráfico 2

Evolución de las tasas de denuncias por crímenes y simples delitos



Fuente: INE. Anuario de Estadísticas Policiales.

Cuadro 1

Evolución principales delitos 1977-1997

Delitos	Denuncias		Tasas de denuncias	
	Indice (1977=100)	Tasa de Crecimiento Anual (%)	Indice (1977=100)	Tasa de Crecimiento Anual (%)
Robo	321,8	5,5	232,5	3,9
Hurto	162,3	2,2	117,3	0,7
Homicidio	152,3	1,9	110,0	0,4
Abuso deshonesto	1171,5	11,8	846,2	10,2
Violación	140,2	1,5	101,3	0,1
Daños	320,0	5,4	231,1	3,9
Total	266,0	4,8	195,0	3,2

Fuente: INE. Anuario de Estadísticas Policiales.

importante. En 1997 las denuncias eran un 320% superiores a 1977, lo que significa que la tasa de crecimiento anual fue de 5,5%. En relación con las tasas de denuncias, en 1997 éstas eran un 112% superiores a 1977, lo que supone un crecimiento anual del 3,6% (ver gráfico 2).

Ahora bien, ¿crecen en igual medida todos los delitos? La respuesta es que no. Desde el punto de vista del incremento anual de las denuncias, los delitos de abuso deshonesto, robo y daños aparecen con los niveles más altos, mientras que en otros no parecen crecer de manera significativa (por ejemplo, los homicidios). El abuso deshonesto crece de manera espectacular a una tasa anual de 11,8%, las denuncias de robo y daños se triplican y se incrementan a una tasa anual en torno al 5,5%. Por último, los homicidios, el hurto y las violaciones presentan un aumento moderado (ver cuadro 1).

Por su parte, el crecimiento anual de las tasas de denuncias muestra el mismo panorama, sólo que en el caso de delitos como el homicidio, violación y hurtos el incremento es bajo, con tasas inferiores al 1% anual. No obstante, el resultado global es que en la actualidad, en el caso de los delitos analizados⁴, se aprecia un aumento de 95% en el lapso de dos décadas con una tasa de crecimiento de un 4,8% anual. Como veremos más adelante, esto nos entrega un orden de magnitud del problema en relación con el incremento del presupuesto policial.

4 Se han considerado estos delitos pues en conjunto representan el 50% de un total de más de 80 categorías de delitos.

Un aspecto que debe ser resaltado es que estamos hablando de tasas de denuncias y no de casos, por lo que es muy probable que el volumen real de delitos sea todavía mayor. De hecho, algunas encuestas de victimización muestran que una fracción inferior a la mitad de los delitos se denuncia⁵. Más aún, en algunas comunas es significativa la diferencia entre cifras oficiales de denuncias y estimaciones a partir de encuestas. Por ejemplo, en 1994 en la comuna de La Florida el porcentaje de hogares victimizados alcanzaba el 4,5% de acuerdo con cifras oficiales, en circunstancias que las encuestas de victimización arrojaban que un 35% de los hogares de la comuna había sido víctima de delitos y que en sólo un 29,5% realizó la denuncia⁶. Si bien las encuestas de victimización disponibles son escasas y no permiten arribar a conclusiones robustas, al menos son un indicador de que existen diferencias importantes entre los casos reales y las denuncias⁷.

Si se examina la distribución geográfica de los delitos, se aprecia que estos tienden a concentrarse en los grandes centros urbanos del país como Valparaíso-Viña del Mar, Concepción-Talcahuano y en particular en Santiago. No obstante, existen excepciones. Tal como se aprecia en el cuadro 2, en el caso del robo, violación y abuso deshonesto Santiago tiene las tasas más altas y concentra el 60,8% de los casos. En el hurto, daños y lesiones, a pesar de que Santiago exhibe el mayor porcentaje, las tasas son menores al promedio nacional y al resto del país, y es la V Región de Valparaíso la que posee las tasas más altas.

1.2 ¿Existen cambios en las características de la delincuencia?

En general, la perpetración de los delitos contra la seguridad ciudadana presenta una mayor sofisticación en su ejecución. Ello se evidencia en la mayor capacidad de organización de los delincuentes, donde se advierte una asignación de funciones en la ejecución del delito, lo que a su vez implica una mayor elaboración en la estrategia de su comisión. Ejemplos en este sentido son los delitos conexos y subordinados a la perpetración del delito principal, como el robo de vehículos para apoyar un asalto. El vehículo es usado, fundamentalmente, para huir del lugar y luego abandonarlo por los hechores, lo que avala el carácter instrumental de su previo robo. También es usual advertir una mayor sofisticación en las estructuras que apoyan la huida y posterior ocultamiento. En la industria interviene una serie de agentes como informantes, soplones, reducidos, etc., quienes colaboran en el proceso de producción delictual.

5 Ver encuestas Adimark-Paz Ciudadana 1993, 1996 y 1998.

6 Ver Araya, M., C. Arriagada y B. Berkhoff (1997), "Estudio de Victimización en la Comuna de La Florida", Cuadernos de Criminología, N° 7.

7 En este sentido, la necesidad de contar con este tipo de encuestas constituye un imperativo fundamental para afinar nuestra comprensión del tema.

Cuadro 2

Evolución principales delitos

Delitos principales: tasas de denuncias							
Región	Participación	Robo	Hurto	Violación	Abuso	Daños	Lesiones ⁸
Valparaíso	–	593,4	211,3	6,5	10,9	407,8	290,9
Bío Bío	–	344,1	154,6	4,4	12,2	359,2	273,4
Metropolitana	–	856,6	163,2	8,5	14,9	330,9	248,6
Resto	–	311,3	172,7	5,7	12,2	333,7	269,6
País	–	562,0	170,6	6,8	13,1	343,5	263,9
Delitos principales: participación							
Valparaíso	10,3	10,9	12,8	6,7	11,4	12,2	11,4
Bío Bío	12,8	7,8	11,6	12,2	12,6	13,4	13,3
Metropolitana	39,9	60,8	38,2	50,2	43,3	38,4	37,6
Resto	37,0	20,5	37,5	30,9	32,7	35,9	37,8

Fuente: INE. Anuario de Estadísticas Policiales.

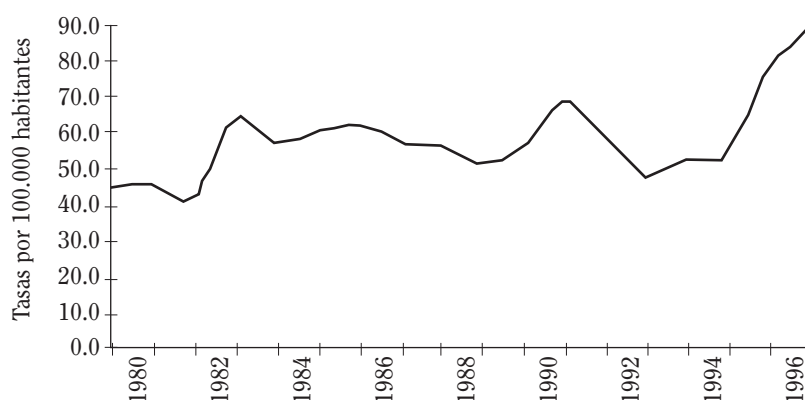
Es probable que mayores niveles de dificultad para cometer delitos se traduzcan en un cambio de conducta de los delincuentes, quienes se especializarían en otros delitos. Si aumenta el costo o dificultad de realizar un tipo de actividad, al mantener constantes los beneficios y costos de las demás puede resultar más conveniente trasladarse a otras áreas de la industria delictual. Por ejemplo, un delincuente que usualmente hurtaba decide dedicarse al robo, debido a las mayores dificultades que enfrenta (las personas tienen mayor cuidado y usan medios preventivos y disuasivos como alarmas y guardias). En este caso, el beneficio sería mayor dado que los costos de la última actividad se han mantenido relativamente constantes. Por lo tanto, el hurto sería menos rentable en comparación con el robo y en dicho caso sería posible esperar una migración de actividad.

Dado lo anterior, la recurrencia a métodos más disuasivos y la mayor violencia de los actos delictuales serían el resultado de un incremento en el número de personas que hoy se dedican a actividades que de por sí entrañan más violencia (asaltos y robos). Lo mismo sucede con la comisión de delitos como la violación –al momento de perpetrar delitos de robo– con el ánimo de generar efectos disuasivos posteriores sobre las potenciales víctimas.

8 En el caso del delito de lesiones la información disponible presenta ciertas inconsistencias por cambios en las series.

Gráfico 3

Evolución de los principales delitos violentos



Fuente: INE. Anuario de Estadísticas Policiales.

Una forma de aproximarnos a este hecho es el crecimiento de las tasas de delitos violentos⁹. Las estadísticas disponibles muestran que sólo en los últimos cinco años se revela una tendencia marcada al alza (ver gráfico 3). En el caso del robo con violencia, los delitos investigados por la Policía de Investigaciones crecen a un 8,0% anual desde 1980, lo que es superior al incremento de delitos no violentos. Más aún, si se compara el crecimiento de las tasas de robo con violencia con las de robo con fuerza, desde 1980 se aprecia que mientras las primeras crecen a un promedio de 6,4% anual, las segundas lo hacen a un 2,6%.

Lo anterior muestra el impacto cada vez más creciente de la violencia en determinados delitos. Sin embargo, no todos los delitos violentos han aumentado: sólo en el caso del robo con violencia constatamos un crecimiento importante en los últimos diez años.

1.3 El costo de la delincuencia

Otra forma de evaluar la magnitud de la delincuencia en el país la encontramos en los costos que ella trae aparejados. Al respecto, contamos con la información que proporcionan dos estudios desarrollados por Paz Ciudadana¹⁰ (1994 y 1996):

El costo de la delincuencia representa anualmente más de un 2% del PIB, es decir, más de US\$ 1.400 millones. En el caso de Estados Unidos, se estima que el costo representa alrededor del 5% del PIB¹¹. Sorprende constatar que en ese país las

9 En este caso incluimos violación, parricidio, infanticidio, homicidio, intento de homicidio, robo con homicidio y robo con violencia.

10 Santander, M.A. (1995), *El Costo de la Delincuencia: Chile 1994*, Fundación Paz Ciudadana.

11 The Economics of Crime, Business Week, diciembre 1993.

tasas de delincuencia son casi cuatro veces superiores a las de Chile, lo que podría llevar a diferentes conclusiones. Una interpretación diría que la situación en nuestro país es preocupante: gastamos la mitad en un problema que es sólo la cuarta parte del norteamericano, lo que indicaría que somos menos eficientes. Debemos recordar que el PIB per cápita en Estados Unidos es cinco veces mayor al chileno. Otra interpretación diría que el énfasis de nuestro gasto estaría en la prevención, lo que explica que al gastar la mitad que en los Estados Unidos tengamos la cuarta parte de los delitos. Como vemos, esta interpretación es abiertamente contradictoria con la anterior, lo que obligaría a revisar otras realidades y a profundizar los estudios antes de extraer una conclusión definitiva.

Entre 1994 y 1996 se aprecia un aumento de un 6,7% en el costo de la delincuencia, lo que significó aproximadamente unos US\$ 100 millones adicionales en dos años.

Este mayor gasto se debe principalmente al aumento del gasto privado, que incrementó su participación dentro del costo total de un 36,7% en 1994 a un 42% en 1996. Esta última cifra (costo privado) es considerablemente alta si se tiene en cuenta que en la estimación no se incluyó el costo por la pérdida de los objetos robados, que en Estados Unidos se calcula que representa un 12% del total. Además, es interesante destacar que el 17,6% del gasto en delincuencia, es decir, casi la mitad del gasto privado, corresponde a protección privada (que incluye guardias, alarmas y productos de seguridad). Esta constituye una cifra alta si se piensa que en Estados Unidos, con un nivel de delincuencia significativamente superior, dicha cifra alcanza al 19,7%.

Más de un 45% del costo en delincuencia sólo es atribuible al gasto en policía, situación que contrasta con el caso norteamericano donde el 10,6% se destina a dicho ítem. Al respecto, se ha discutido que el estudio incluya gastos previsionales de la policía. No obstante, no debemos olvidar que la provisión del bien “seguridad pública” necesariamente debe englobar todos los costos necesarios para proveer el bien. Si se restaran los gastos previsionales, aún así la cifra de gasto policial ascendería a un 25%, lo que duplica el nivel de gasto en los Estados Unidos.

Por último, del total de costos que soporta el delincuente (\$ 75 mil millones en 1994 y \$ 80 mil en 1996) un 95% proviene de las menores posibilidades laborales una vez que ha cumplido su condena. Ello significa que la permanencia en la cárcel en modo alguno representa una instancia de rehabilitación que dote a los delincuentes de capital humano. A su vez, esto se traduce en que a la postre, dada su baja calificación, el mercado ilegal sigue siendo para el ex convicto más rentable que el legal y ello explica las altas tasas de reincidencia. Dicho de otro modo, si pensamos que un delincuente –después de salir de la cárcel– enfrenta un salario legal equivalente a la mitad del promedio de la economía, es razonable esperar que vuelva a reincidir. En buenas cuentas, se puede señalar que la cárcel no permite mejorar la dotación de capital humano del delincuente, con lo que el mercado ilegal sigue siendo más atractivo para él.

Cuadro 3

Costo de la delincuencia en Chile: 1994-1996 (en miles de pesos de 1996)

	1994		1996		Porcentaje (¿o variación porcentual 1996-1994?)
	Monto	Participación	Monto	Participación	
Costo privado					
Vigilancia	72.534	12,3	73.484	11,6	+ 1,3
Seguro con fractura	8.396	1,4	7.477	1,2	- 10,9
Nacionales de seguridad	15.680	2,6	44.904	7,1	+ 186,4
Importación de bienes de seguridad	8.092	1,4	18.340	2,9	+ 126,6
Campaña de publicidad antidelincuencia	445	0,1	451	0,1	+ 1,3
Teléfonos de emergencia	2.882	0,5	2.802	0,4	- 2,8
Costos para el delincuente	75.908	12,8	80.839	12,8	+ 6,5
Permanencia en la cárcel	185.89	3,1	36.439	5,8	+ 96,0
Menores posibilidades laborales en libertad	57.320	9,7	44.400	7,0	- 22,5
Costo de la víctima	32.972	5,6	37.355	5,9	+ 13,3
Estudiantes de derecho	194	0,0	132	0,0	- 32,3
Total costo privado	217.104	36,7	265.783	42,1	+ 22,4
Costo Público					
Carabineros	117.068	19,8	127.414	20,2	8,8
Previsión Carabineros	164.682	27,8	131.018	20,7	- 20,4
Total Carabineros	281.750	47,6	258.432	40,9	- 8,3
Dirección de Seguridad Pública	1.572	0,3	1.581	0,3	0,6
Seguridad municipios	2.026	0,3	1.883	0,3	- 7,1
Investigaciones	29.678	5,0	33.181	5,3	11,8
Servicio Médico Legal	835	0,1	393	0,1	- 52,9
Justicia Criminal	20.594	3,5	28.320	4,5	37,5
Gendarmería	32.921	5,6	39.105	6,2	18,8
Sename	5.447	0,9	2.798	0,4	48,6
Total costo público	374.822	63	365.694	58	- 2,4
Costo total	591.926	100	631.476	100	6,7
Costo total (millones de US\$)	1.435,8		1.531,7		6,7

2. Presupuesto policial

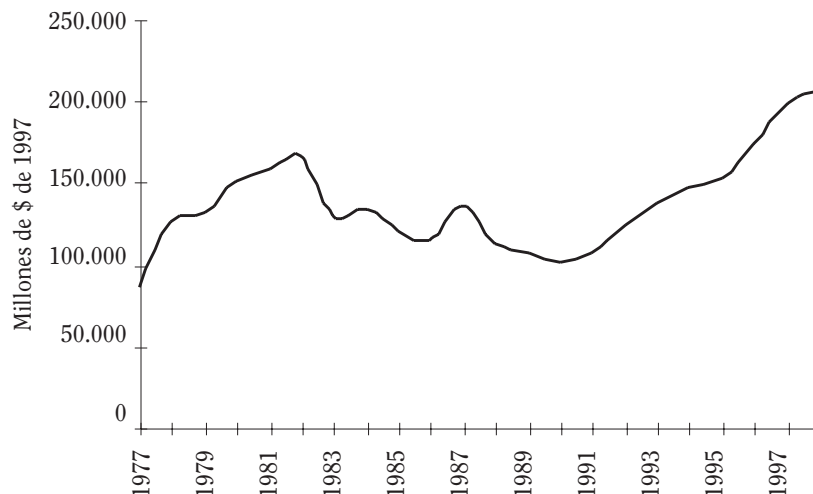
Los presupuestos asignados a Carabineros y a la Policía de Investigaciones en los últimos 20 años han experimentado un crecimiento importante. Si se toma como año base 1977, el presupuesto de Carabineros tiene un índice de 215,8 y el de Investigaciones de 407,4. Para tener un orden de magnitud, pensemos que en 1977 Carabineros manejaba un presupuesto equivalente a \$ 75 mil millones mientras que en 1998 superaba los \$ 169 mil millones. En el caso de Investigaciones, si bien las cifras son menores, el crecimiento es significativamente mayor: en 1977 poseía un presupuesto de \$ 10 mil millones, en 1998 contaba con \$ 44 mil millones.

La tasa de crecimiento del presupuesto se puede estimar en un 4,3% anual, similar al crecimiento del PIB (4,6%). Cabe destacar que después de un período expansivo (entre 1977 y 1982) en que el presupuesto creció a una tasa anual del 7%, se aprecia una caída, cuyo punto más bajo fue 1990: en dicho año el presupuesto llegó a ser un 39% menor al de 1982. Posteriormente, a partir de 1990 de nuevo se observa un ciclo expansivo hasta 1998, lapso en el cual el presupuesto creció a una tasa anual del 12% y fue el más alto en los últimos 20 años. Si bien la crisis económica de los '80 afectó el presupuesto de las instituciones policiales, su posterior recuperación, en términos reales, es significativa como se aprecia en el gráfico 4.

Al analizar el presupuesto de ambas policías por separado se constata que experimentan el mismo fenómeno ya descrito en la tendencia global. Es decir, crecimiento expansivo hasta 1982, caída hasta 1990 y nueva expansión hasta 1998. Ello es coincidente con la expansión y contracción de los recursos fiscales para el período.

Gráfico 4

Evolución del presupuesto policial 1977-1998

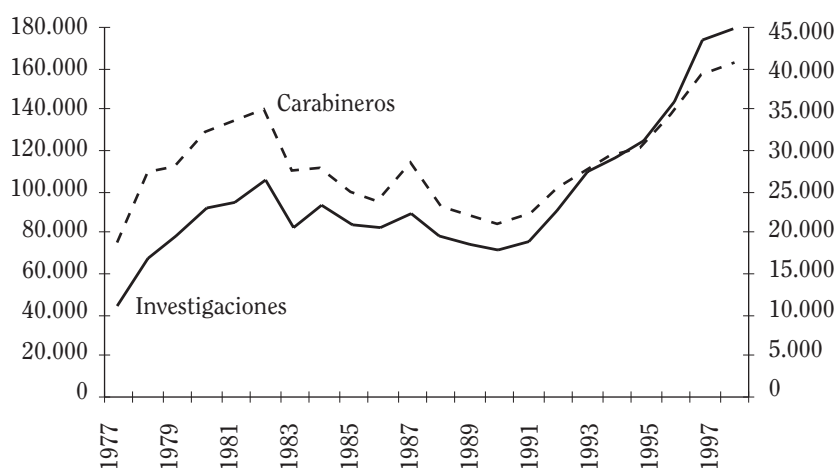


Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Lo anterior insinúa que el tratamiento dado en términos presupuestarios es similar y no discrimina de manera significativa entre ambas policías. Por ejemplo, al calcular la desviación estándar de las dos distribuciones constatamos que no son significativamente distintas, lo que se reafirma con una simple inspección al gráfico 5¹². Dicho en otros términos, cuando se aumenta el presupuesto de Carabineros también se incrementa el de Investigaciones y viceversa.

Gráfico 5

Evolución del presupuesto policial 1977-1998 (millones de pesos de 1997)



Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

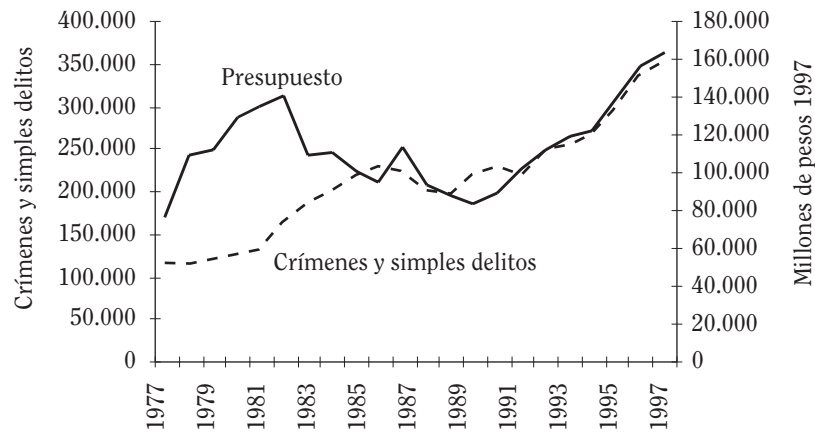
Desde el punto de vista del gasto per cápita se observa que el crecimiento es importante, aunque menos pronunciado. Si se usa como base el año 1977, los índices para 1998 son 155,2 para Carabineros y 292,9 para Investigaciones. En el caso de Carabineros, ello significó pasar de un gasto anual por habitante de \$ 7.059 en 1977 a uno de \$ 10.630 en 1998. Por su parte, el gasto por habitante en Investigaciones varió de \$ 1.032 en 1977 a \$ 2.950 en 1998.

Al comparar la evolución del crecimiento del presupuesto de Carabineros y de la delincuencia se aprecia cierta correspondencia, que es más clara a partir de 1987 (ver gráfico 6).

12 Incluso al aplicar una prueba de correlación simple muestra que el R-cuadrado es 0,76, lo que de algún modo reafirma una cierta correspondencia en la asignación presupuestaria.

Gráfico 6

Evolución del Presupuesto de Carabineros y de las denuncias de crímenes y simples delitos

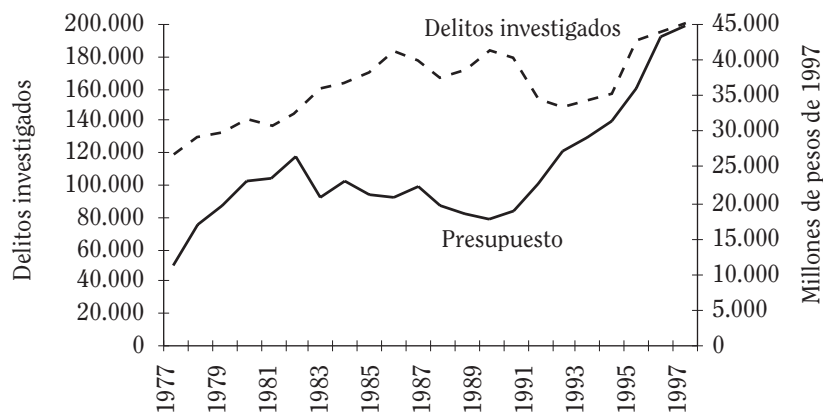


Fuente: Dirección de Presupuestos e INE, Anuario de Estadísticas Policiales.

En relación con la Policía de Investigaciones el panorama es similar, pero de modo menos evidente. No obstante, sí se aprecia que a pesar de que el presupuesto aumenta, los delitos investigados también lo hacen (ver gráfico 7). Si bien podría señalarse que este es un resultado esperado (mayor disponibilidad de recursos debiera traducirse en una mayor capacidad operativa), no es menos cierto que desde un punto de vista dinámico también debiera traer consigo una disminución de los delitos, lo que no parece ocurrir.

Gráfico 7

Evolución del presupuesto de Investigaciones y delitos investigados



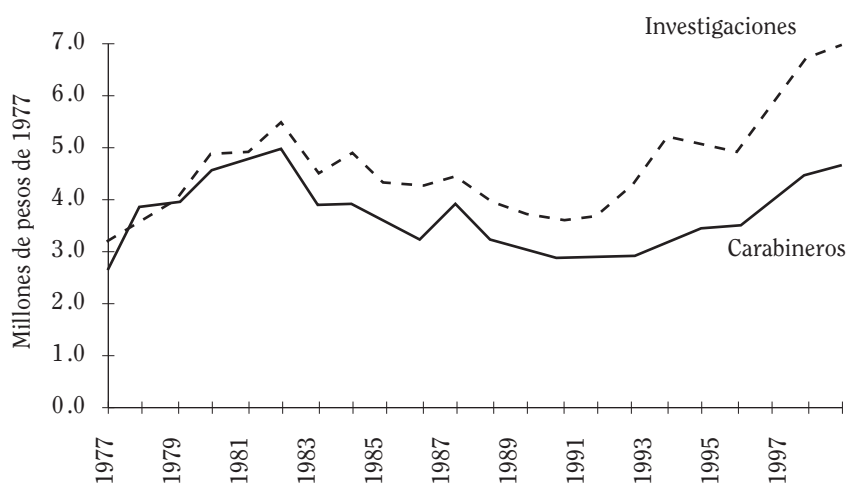
Fuente: Dirección de Presupuestos e INE, Anuario de Estadísticas Policiales.

En resumen, el hecho que la delincuencia crezca y el presupuesto policial también insinúa la posibilidad de que los recursos policiales no se utilizan de manera eficiente. De allí que resulta imprescindible explorar algunas hipótesis que den cuenta de esta situación o al menos que mejoren las explicaciones al respecto.

Por último, en lo que respecta al gasto por efectivo policial, se aprecia que la crisis de los '80 afectó dicha relación. Sin embargo, a partir de los '90, la brecha entre el gasto por efectivo policial en Carabineros e Investigaciones crece de manera significativa. Mientras que en 1997 la diferencia entre el gasto en Investigaciones era un 19,9%, en 1998 era un 49,2% superior. Si bien no se cuenta con una explicación clara al respecto porque no existe un análisis detallado de la composición del gasto policial, al considerar la relación delitos/presupuesto no parece claro que este mayor gasto se haya traducido en una mayor eficiencia policial (ver gráfico 8).

Gráfico 8

Evolución del gasto por efectivo policial (1977-1998)



Fuente: Dirección de Presupuestos e INE, Anuario de Estadísticas Policiales.

3. Gasto policial: algunas hipótesis explicativas

Muchas son las hipótesis que pueden explicar esta correspondencia entre crecimiento presupuestario y delincuencia. Una primera señala que durante el período las dotaciones efectivas de las policías han disminuido, lo que traería aparejada una merma en su capacidad operativa para controlar la delincuencia. No obstante, la evidencia disponible no parece tan definitiva. En ambos casos la dotación creció en términos absolutos entre 1977 y 1998. Dicho aumento fue en Carabineros de 22,6% y en Investigaciones de 86%. Si bien esos incrementos son menores que el crecimiento

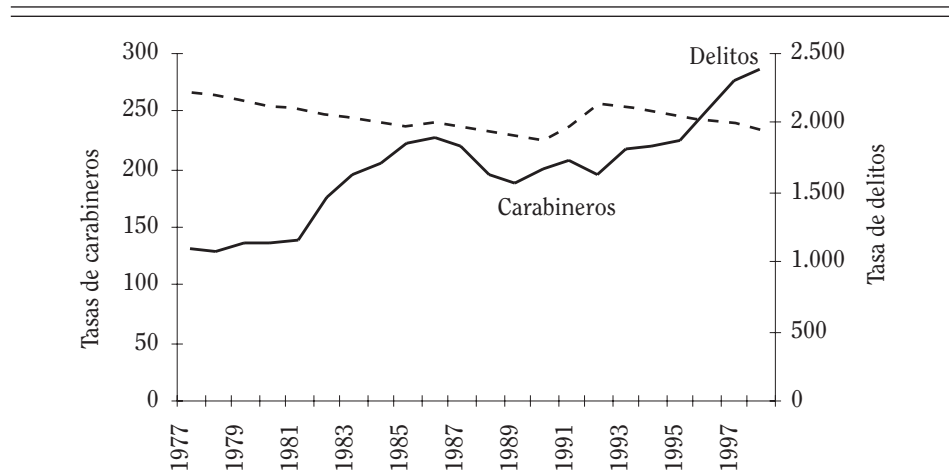
de la delincuencia, son aumentos al fin y al cabo. De hecho, si es cierto que los delincuentes actúan con información pasada (la del período anterior al crecimiento de la dotación), es posible que exista un rezago en el efecto del aumento de la dotación policial. No obstante, es evidente que los incrementos debieran materializarse en cambios en la conducta delictual en algún momento, situación que no se aprecia con claridad en la evolución de las cifras.

Además, cabe preguntarse cómo se explica que el presupuesto de Carabineros aumente en un 115% y el de Investigaciones en 301% y la dotación en sólo 22,6 y 86% respectivamente, sobre todo si se piensa que no se han incluido los gastos previsionales. Lamentablemente, la información pública pertinente es bastante limitada y no es posible realizar un análisis más detallado de las características del gasto.

Una segunda explicación guarda relación con el crecimiento relativo de las dotaciones. Desde el punto de vista del número de habitantes por efectivo policial se observa una disminución: mientras que en 1977 la tasa de Carabineros por 100 mil habitantes era de 266, en 1998 era de 235. Vale decir, hubo una disminución de un 11%. Si bien este descenso puede explicar el aumento de las tasas de delitos, ello no parece tan contundente al constatar que dichas tasas eran en 1997 un 112% superiores a 1977 (ver gráfico 9). Sin perjuicio que disminuciones sistemáticas pueden generar un efecto acumulativo en la sensación de impunidad y por lo tanto en la predisposición a delinquir, a juzgar por las magnitudes en la disminución de efectivos policiales por habitante no parece evidente que ellas expliquen un aumento tan significativo en las tasas de delitos.

Gráfico 9

Evolución de las tasas de carabineros por 100.000 habitantes y de las tasas de crímenes y simples delitos

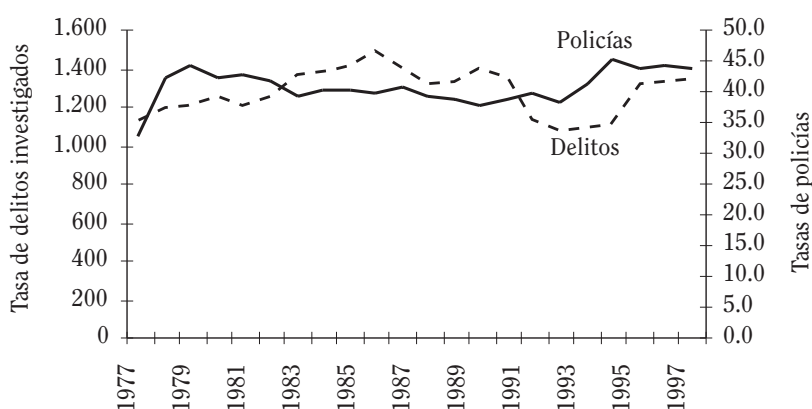


Fuente: INE. Anuario de Estadísticas Policiales.

En el caso de la Policía de Investigaciones la situación es más inexplicable. Mientras que en 1977 la tasa de efectivos policiales por 100 mil habitantes era de 32,4, en 1998 era de 43,4. Vale decir, creció en un 33,8%, lo que contrasta con el incremento de un 20% en las tasas de delitos investigados (ver gráfico 10). Es decir, nos encontramos con la paradoja de que tanto las tasas de delitos como la dotación policial aumentan. Al igual que en el caso de Carabineros, las variaciones en el período (alzas y disminuciones) no parecen explicar un incremento como el experimentado, en circunstancias que la relación habitantes/policías ha mejorado¹³.

Gráfico 10

Evolución de las tasas de policías por 100.000 habitantes y tasas de delitos investigados



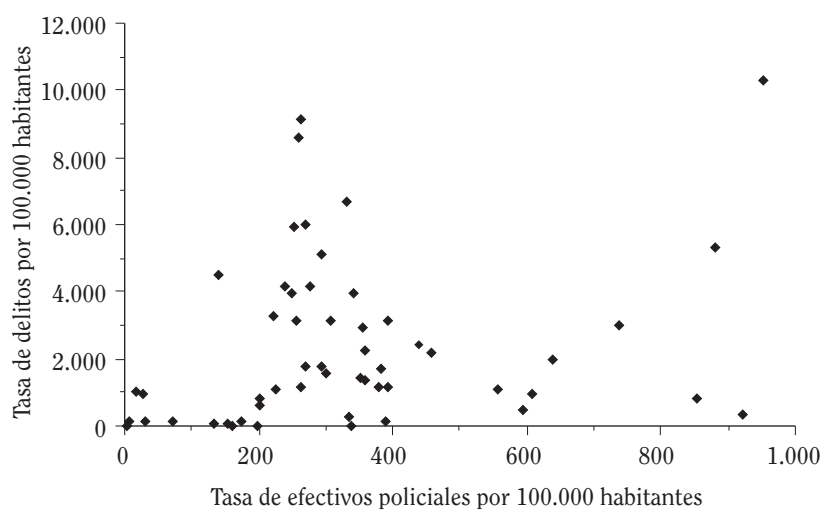
Fuente: INE. Anuario de Estadísticas Policiales.

En general, la relación entre la tasa de efectivos policiales y delincuencia no parece tan directa. La evidencia disponible así lo muestra al observar cifras de otros países (ver gráfico 11 y cuadro 4). Ello estaría demostrando que un factor interviniente es la eficiencia en la asignación de recursos y no sólo la cantidad de recursos disponibles per se.

13 Cabe en todo caso admitir como hipótesis auxiliar que los aumentos presupuestarios aún se encuentran por debajo del nivel óptimo para controlar la delincuencia, sin embargo, ello no parece del todo evidente después de 20 años, en que el país ha hecho esfuerzos significativos al respecto.

Gráfico 11*

Tasa de efectivos policiales y tasa de delitos



* Incluye los siguientes delitos: homicidios, robos, hurtos, violaciones y agresiones (agravados).

Fuente: ILD sobre la base de Global Report on Crime and Justice. Naciones Unidas. Office for Drug Control and Crime Prevention. Graeme Newman, editor, 1999.

Cuadro 4

Tasas de delitos y tasas de efectivos policiales por 100 mil habitantes. 1990

	Delitos principales*	Efectivos policiales	Población	Tasa delitos principales*	Tasa de efectivos policiales
Alemania	3.145.309	197.230	79.357.274	3.963	249
Armenia	346.492	32.038	3.366.274	10.293	952
Australia	711.680	46.910	46.910	4.178	275
Austria	173.423	27.705	7.717.890	2.247	359
Bermudas	3.071	509	57.781	5.315	881
Botswana	23.262	3.518	1.303.931	1.784	270
Canadá	1.658.773	75.364	27.790.600	5.969	271
Chile	140.803	29.341	13.127.760	1.073	224
China	1.525.589	825.000	1.138.894.555	134	72
Chipre	3.481	4.047	681.348	511	594
Costa Rica	30.329	484	3.022.485	1.003	16
Dinamarca	440.441	13.292	5.140.954	8.567	259
Eslovaquia	44.359	10.650	5.262.616	843	202
Eslovenia	27.065	7.061	1.969.242	1.374	359
España	1.223.921	119.315	38.793.273	3.155	308
EE.UU.	12.839.330	738.028	249.948.625	5.137	295

Tabla 4 (continuación)

	Delitos principales*	Efectivos policiales	Población	Tasa delitos principales*	Tasa de efectivos policiales
Etiopía	10.442	818	48.014.614	22	2
Filipinas	79.711	113.333	65.036.621	123	174
Finlandia	205.963	11.942	4.986.431	4.130	239
Grecia	12.326	39.335	10.123.450	122	389
Holanda	891.651	37.988	14.951.510	5.964	254
Hong Kong	60.534	31.628	5.687.959	1.064	556
Hungría	244.474	45.399	10.352.344	2.362	439
India	597.540	1.126.662	850.558.120	70	132
Israel	177.026	15.423	4.512.069	3.923	342
Italia	1.666.437	200.660	56.761.287	2.936	354
Jamaica	28821	9.327	2.466.105	1.169	378
Kuwait	s.i.	7.205	2.130.852	s.i.	338
Lesotho	s.i.	s.i.	1.743.873	s.i.	s.i.
Letonia	24961	16.222	2.671.709	934	607
Lituania	30.295	31.601	3.702.458	818	854
Madagascar	12.150	3.438	11.524.845	105	30
Malta	7.609	1.621	354.034	2.149	458
Mauritania	21.101	6.836	1.073.507	1.966	637
Nepal	2.653	31.028	19.333.095	14	160
Noruega	189.599	5.986	4.242.006	4.470	141
Polonia	680.089	111.732	38.108.918	1.785	293
Portugal	170.251	37.735	9.870.841	1.725	382
Reino Unido	3.830.136	190.278	57.506.897	6.660	331
República Checa	164.140	30.853	10.309.514	1.592	299
República de Corea	260.166	87.005	42.869.000	607	203
Ruanda	9.156	548	7.160.819	128	8
Seychelles	2.197	542	73.439	2.992	738
Singapur	34.660	7.986	3.038.663	1.141	263
Siria	2.561	24.941	12.620.240	20	198
Sri Lanka	46.589	57.543	17.192.897	271	335
Suazilandia	27.750	1.875	839.805	3.304	223
Suecia	783.152	22.558	8.558.842	9.150	264
Suiza	213.912	17.612	6.843.538	3.126	257
Tonga	1.434	358	101.313	1.415	353
Trinidad y Tobago	37.565	4.722	1.198.403	3.135	394
Turquía	40.430	87.160	56.124.811	72	155
Ucrania	166.111	475.176	51.600.392	322	921
Vanuatu	1.786	607	154.067	1.159	394
Venezuela	180.987	5.485	19.325.222	937	28

* Incluye los siguientes delitos: homicidios, robos, hurtos, violaciones, agresiones (agravados).

Fuente: ILD sobre la base de Global Report on Crime and Justice. Naciones Unidas. Office for Drug Control and Crime Prevention. Graeme Newman, editor, 1999.

Luego, ¿qué otras explicaciones endógenas al sistema policial podemos encontrar para entender este estado de cosas? Una tercera hipótesis respecto de la cual se ha abierto un debate importante en el país guarda relación con las funciones de la policía, en particular en el caso de Carabineros. En la actualidad la policía uniformada realiza alrededor de 50 funciones, muchas de las cuales pueden ser ejecutadas por otras instituciones o simplemente habría que eliminarlas o racionalizar su uso, como es el caso de los salvoconductos para cambio de domicilio, los procedimientos de denuncias por robo, la constatación de la pérdida de documentos, etc.

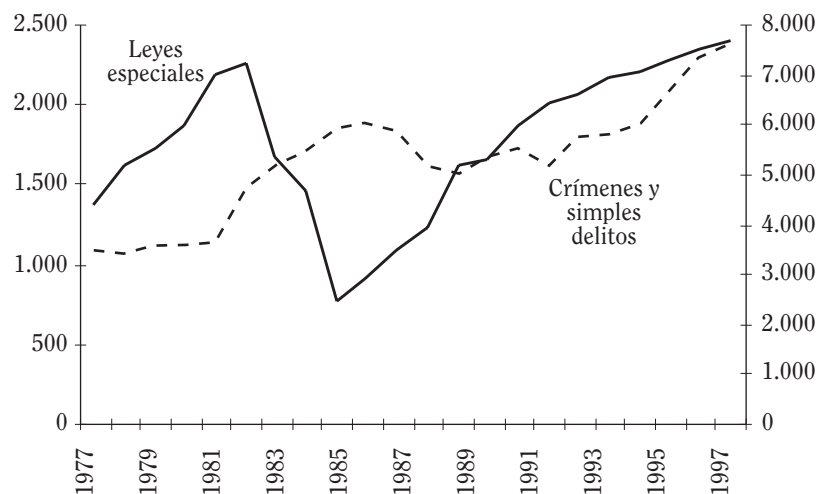
La incidencia de estas funciones anexas es posible aquilatarla a partir de lo que ha sucedido con el crecimiento de las denuncias por infracciones a la ley de tránsito, los cuasidelitos de tránsito y los reglamentos municipales.

Entre 1977 y 1998 este tipo de infracciones creció un 135% (aumentó de 462.970 a 1.091.186). Por su parte, en términos relativos, las tasas de denuncias de dichos delitos crecieron en un 76,4%.

En un contexto de escasez de recursos es probable que un aumento en su asignación a actividades que no son propiamente de control delictual debiera tener un efecto sobre la eficiencia policial. Si bien podría argumentarse que las actividades de control de tránsito y las relacionadas con reglamentos municipales (control de vendedores ambulantes) constituyen un medio disuasivo de la delincuencia, parece más probable que operen como un sustituto más que como un complemento, en particular porque tales actividades no se orientan al control delictual y demandan un

Gráfico 12

Evolución de las tasas de denuncias por crímenes y simples delitos y leyes especiales



Fuente: INE. Anuario de Estadísticas Policiales.

gasto propio del procedimiento para tales faltas. Dichos procedimientos compiten con actividades de control delictual como las rondas policiales y las acciones de investigación.

Si a los datos anteriores sumamos los más de 1,6 millones de órdenes judiciales (notificaciones) emanadas de los tribunales que deben ser llevadas a cabo por Carabineros, se debe concluir que son mayores los recursos involucrados en actividades que no son propiamente de control policial.

Además de las hipótesis anteriores, es evidente que hay factores exógenos a la labor policial que explican que la delincuencia haya crecido significativamente en los últimos 20 años, a pesar de los aumentos presupuestarios. Al respecto, cuatro factores parecen decisivos. En primer lugar, la disminución significativa en la probabilidad de condena, que se estima ha caído de 0,08 en 1980 a 0,01 en 1997. Segundo, el crecimiento importante del déficit carcelario que hoy día se puede estimar en un 40%. Tercero, la disminución relativa en las condenas medias aplicadas por los tribunales de justicia. Y cuarto, el colapso del sistema de medidas alternativas por parte de las unidades de Gendarmería. Este ha crecido a una tasa de 7% anual y hoy el número de personas beneficiadas es un 129% superior al de hace diez años, cuando se creó el sistema.

Todos estos factores en conjunto contribuyen a explicar el aumento de la delincuencia y, en consecuencia, permiten señalar que la ineficiencia policial no es tan significativa como podría pensarse. Sin embargo, después de 20 años el país se enfrenta a una situación donde las tasas de denuncias de delitos (no de casos) son un 220% superiores, a pesar de que el presupuesto policial ha crecido un 170%. Más aún, es desconcertante que se exhiban estos niveles de delincuencia, pese a que los privados aportan más de US\$ 161 millones adicionales al gasto del sector público (vigilantes, alarmas, seguros, etc.) y que el número relativo de policías por habitantes no se haya visto afectado de manera importante. Sin lugar a dudas, las hipótesis ya analizadas arrojan algunas claves: sugieren que el efecto disuasivo de las actividades policiales no parece tener un impacto importante, razón por la cual se necesita mayor información para poder desarrollar políticas públicas razonables en la materia.