

Observatorio Económico

N° 193 / Noviembre 2024 / ISSN 0719-9597



Presupuesto y Seguridad Pública


Comisión Nacional
de Acreditación
CNA-Chile

5

AÑOS / ÁREAS

Docencia de Pregrado · Vinculación con el Medio
Gestión Institucional · Docencia de Postgrado
Investigación. Hasta diciembre 2024.

UNIVERSIDAD ACREDITADA

Mediante acuerdo del Consejo Nacional de Educación



**El caso Audios bajo
la lupa de la Gestión
Documental**



**Inclusión Financiera
y brecha de género,
¿hemos avanzado?**



El caso Audios bajo la lupa de la Gestión Documental

Beatriz Mercado, Magister en Gestión de Personas en Organizaciones, Universidad Alberto Hurtado, Chile. Directora carrera Gestión de Información, Bibliotecología y Archivística.



Muchos medios de comunicación y otros actores de la sociedad se refieren al caso Hermosilla (o caso “Audios”) como el suceso de corrupción más grande de la historia de Chile. Por lo mismo, mucho se ha escrito y analizado en diversas fuentes, sin embargo, una perspectiva interesante y novedosa es examinarlo desde el punto de vista de la gestión documental y algunos otros conceptos y tecnologías asociadas a la gestión de información.

A modo de breve introducción, recordemos que el caso se hizo público cuando el 14 de noviembre de 2023, el medio Ciper Chile publicó un audio filtrado, de aproximadamente 105 minutos, en que Luis Hermosilla, conocido abogado chileno por sus redes de influencia y porque era convocado a casos

de alta complejidad y connotación pública, revela un plan para entregar dinero a funcionarios públicos del Servicio de Impuestos Internos (SII) y la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), a cambio de información. El audio corresponde a una reunión privada con su cliente Daniel Sauer, controlador del factoring Factop y de la corredora de bolsa STP Capital, y la abogada María Leonarda Villalobos, esta última quien entregó la grabación a Rodrigo Topelberg, ex socio de Daniel Sauer, quien, a su vez, admitió ante la justicia haber filtrado el audio que desmascaró el caso.

El documento como evidencia

En el ámbito de la gestión documental, los documentos son objetos corporales producto de la actividad humana y son el reflejo de

las relaciones y actividades del hombre y de la sociedad, siempre entendidas como testimonio, es decir, instrumentos fehacientes, que dan fe de un hecho y que prueban o justifican la certeza o verdad de una cosa (Fuster, 1999). ¿Esta definición aplica a un audio? Por supuesto, ya que el soporte nunca ha sido el que define la calidad de documento y, sobre todo, en la era de la transformación digital, toman mayor protagonismo aquellos documentos cuyo soporte material es un dispositivo electrónico o magnético, y en el que el contenido está codificado mediante algún tipo de código digital, que solamente puede ser leído, visto, escuchado, interpre-

y preservar la información que contiene el documento, lo que explica la evolución de una disciplina como la gestión documental. Porque el documento –el audio de este caso, por ejemplo–, es medio de prueba del intercambio de información, pero es además una demostración clara de un hecho fundamental que a veces se olvida: el documento es, ante todo, un soporte de información, y dicha información puede ser utilizada con fines diversos, dentro o fuera del marco de lo ético, lo legítimo y lo legal. (Andaur, 2015).

Es por esto que, independiente de la validez jurídica del audio original, su calidad de

narios de nuestro tiempo: la inteligencia artificial.

El teléfono, que actualmente se encuentra bajo una estricta cadena de custodia en la Fiscalía Metropolitana Oriente tras la filtración de mucho de su contenido, fue analizado con el software forense israelí Cellebrite, uno de los más utilizados y exitosos a nivel mundial, el cual es capaz de extraer, organizar y presentar, por aplicación, toda la información que se encuentra en las bases de datos de un Smartphone a través de un hackeo autorizado por la justicia. Las más de 770 mil páginas transcritas fueron posibles de analizar gracias al mismo software forense, ya que cuenta con un motor de inteligencia artificial para facilitar la búsqueda de contenido relevante, permitiendo acortar significativamente los tiempos de búsqueda al generar relaciones entre todo el contenido de un dispositivo: audios, videos, fotos, mensajes de texto (SMS), mensajes instantáneos como WhatsApp y Telegram, así como de redes sociales como X, Facebook, Instagram o TikTok.

La tecnología, que incluso permite recuperar datos borrados o descifrar información codificada, es una herramienta empleada en Chile por la PDI, Carabineros, la Fiscalía Nacional Económica y el Ministerio Público, quienes han tenido que certificar a sus funcionarios, lo cual es crucial ya que las pruebas obtenidas con el software deben ser validadas judicialmente.

No obstante, y a pesar de todas estas potencialidades, en algunos medios de comunicación se ha deslizado la sospecha de que faltan rastros en el teléfono celular en cuestión, debido a algunos registros que no están respaldados por mensajes directos hacia o desde Luis Hermosilla. Por supuesto, siempre existe la posibilidad de conversaciones personales lo que, evidentemente, no general evidencia documental.

Pero dicha falta de rastros tampoco es tan determinante, las opciones son muchas. Por ejemplo, podría haber sido usado el sistema

En la actualidad, a medida que se complejizan las organizaciones y sus relaciones, se acentúa la necesidad de resguardar y preservar la información que contiene el documento, lo que explica la evolución de una disciplina como la gestión documental”

tado o reproducido mediante programas informáticos o aplicaciones especializadas.

Más allá de una perspectiva estrictamente jurídica, en que la legalidad del audio en cuestión es puesta en tela de juicio en función de quién realizó la grabación y en qué contexto, desde el punto de vista de la gestión documental el uso del término “testimonio” alude a la naturalidad de la producción documental: la creación del documento no es un fin en sí mismo, sino un medio para la realización de un determinado acto o para dar cuenta de un suceso acontecido. La relación entre el documento y el acto que refleja o testimonia, así como el atributo de naturalidad mencionado, es lo que ha permitido –ya desde la Antigüedad– afirmar la capacidad del documento de servir como evidencia del actuar de personas e instituciones. (Andaur, 2015).

En la actualidad, a medida que se complejizan las organizaciones y sus relaciones, se acentúa la necesidad de resguardar

evidencia desde el punto de vista estrictamente informativo, sin duda abrió las puertas para una investigación que, a través de los meses, ha ido develando una amplia red de tráfico de influencias en las altas esferas del poder político, fiscal y corporativo del país. Unas de las primeras diligencias de la investigación fueron los allanamientos en el domicilio de Daniel Sauer y en el domicilio laboral de Luis Hermosilla. El propósito era obtener documentos y equipos electrónicos, incautándose también el teléfono celular de Luis Hermosilla.

Papel de la Inteligencia Artificial en el caso

Una vez en manos de la Fiscalía, el teléfono de Hermosilla, con más de mil contactos en su directorio, se convirtió en una fuente inagotable de escándalos, revelando hechos de presunta corrupción a gran escala. Lo anterior, gracias a la incorporación de lo que podríamos considerar uno de los avances tecnológicos más desafiantes y revolucio-

de autodestrucción de mensajes, disponible aproximadamente desde 2020 en la aplicación de WhatsApp. Esta funcionalidad, también conocida como “mensajes temporales”, permite configurar individualmente aquellos contactos con los cuales los mensajes se eliminarán después de 24 horas, una semana o 90 días después de su envío. Posteriormente la funcionalidad se amplió: a través de los ajustes de WhatsApp, es posible activar una configuración predeterminada para nuevos chats de forma masiva en *Ajustes > Cuenta > Privacidad > Mensajes temporales > Duración predeterminada*.

En esta misma aplicación hay funcionalidades aún más nuevas, como los mensajes de voz que se autodestruyen después de haber sido escuchados, que se suman al ya existente envío de imágenes y vídeos que desaparecen una vez el receptor los ha visto una única vez.

WhatsApp y la Trazabilidad Documental

En la actualidad, cada vez es más normal utilizar las nuevas formas de comunicación que trae consigo el avance tecnológico, como la ya mencionada aplicación de mensajería instantánea WhatsApp. Dichos medios de comunicación sustituyen cada vez más a los medios tradicionales de comunicación, donde ya podemos clasificar incluso al correo electrónico. Entonces, no es del todo ilógico suponer que el soporte que documenta de forma fehaciente estas nuevas formas de comunicación pueda ser utilizado como evidencia o medio de prueba ante la justicia.

La legislación de nuestro país ya introduce el concepto de documento electrónico. En la letra d) del artículo 2º de la Ley Nº 19.799 sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicio de certificación de dicha firma, se define como documento electrónico a *“toda representación de un hecho, imagen o idea que sea creada, enviada, comunicada o recibida por medios tecnológicos y almacenada de un modo idóneo para permitir su uso posterior.”*

Esta definición que puede parecer tan simple engloba muchas de las características que, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales en gestión documental (ISO 15.489, por ejemplo), deben tener los documentos, así como los sistemas de gestión documental institucionales o personales que los resguardan.

Una de esas características es la trazabilidad documental. La ya mencionada norma ISO 15.489 aborda el término desde dos aristas: la trazabilidad de las acciones, entendida como la posibilidad de identificar y rastrear todas las acciones que se han realizado sobre un documento; y la trazabilidad de la ubicación, entendida como la posibilidad de identificar la localización de un documento, a fin de poder recuperarlo y acceder a su contenido toda vez que sea necesario.

Es precisamente, bajo esta última acepción que WhatsApp queda en deuda. Por supuesto, el objetivo que declara Meta con todas sus funcionalidades “temporales” y de “autodestrucción” es mejorar la seguridad y privacidad de sus usuarios. Sin embargo, lo anterior está en franca oposición con la

tendencia mundial de preservación digital, promovida por distintas organizaciones internacionales, entre ellas la UNESCO, cuyos esfuerzos se centran en el desarrollo de un conjunto de tecnologías, métodos, normas y técnicas destinadas a garantizar que la información digital, sea cual sea el formato, programa, máquina o sistema que se utilizó para su creación, pueda permanecer y seguir usándose en el futuro pese a los rápidos cambios tecnológicos u otras causas que puedan alterar la información que contienen.

Aunque ya se ha demostrado que con la tecnología adecuada es posible recuperar los mensajes de WhatsApp borrados, autodestruídos, temporales, etc., no es rápido ni fácil para el usuario común, ya que, por ejemplo, los mensajes temporales quedan excluidos de todas las copias de seguridad y están diseñados para que no se puedan restaurar¹. En el caso Audios ha sido necesario recurrir a la nueva “ciencia forense digital”. En el día a día, es posible valerse de la instalación de algunas herramientas distribuidas por algunas empresas de desarrollo de software como *Tenorshare UltData WhatsApp Recuperation* o *iMyFone ChatsBack*.



Conclusiones

Para nadie es un misterio que la tecnología avanza más rápido que el impacto social, político, económico y cultural que genera. Pero tampoco se puede negar que hay un vínculo obvio entre los cambios tecnológicos y los cambios sociales, ya que la tecnología ha sido un elemento fundamental en la transformación de las estructuras sociales, económicas y culturales, planteando importantes contradicciones en términos de crecimiento y desigualdad en el ámbito de lo que conocemos como globalización tecnológica: Apple introdujo el iPhone hace 17 años, cuando todavía una de cada seis personas vivía sin electricidad y más de la mitad de la población mundial no tenía acceso a Internet.

En el ámbito cotidiano, resulta difícil mantenerse actualizado respecto a todas las innovaciones que se producen. Las brechas generacionales cada vez se amplían más, a tal punto que es posible afirmar que las generaciones más jóvenes son incapaces de

reconocer los soportes de comunicación y almacenamiento de información que usaban sus padres.

Tampoco es nueva la oposición entre privacidad y transparencia, así como la dificultad de lograr el equilibrio en la relación entre el ámbito de lo público y el resguardo de la vida privada. Lo anterior queda demostrado cuando, en medio de este escándalo, el abogado y principal formalizado en esta investigación, Luis Hermosilla, ingresa, a fines de octubre, una querrela por todas las filtraciones de chats que han ocurrido durante el proceso; especialmente de una serie de conversaciones “no importantes” para la causa, pero que han provocado un gran revuelo en la opinión pública.

Algunas de las nuevas tecnologías tienen riesgos asociados, algunos incluso desconocidos, como también pueden presentar dilemas éticos. Por lo mismo, muchas de las discusiones actuales sobre tecnología giran en torno a aspectos de carácter legal y regulatorio, lo que se sustenta en el hecho de que

las llamadas Tic's no son solo herramientas masivas de comunicación, sino también son almacenes de datos que permiten el manejo de todo tipo de información, cuyo uso repercute no solo en la vida privada de las personas, sino también en los asuntos de carácter público, como hemos presenciado durante los últimos meses.

Aunque la propia naturaleza de las pruebas digitales hace posible la manipulación de las mismas sin un adecuado sistema de gestión documental y, más allá del caso que nos ocupa en este artículo, ya hay antecedentes en nuestro país del uso de mensajes de WhatsApp como evidencia en procesos judiciales, principalmente en el ámbito laboral y de familia, así como protocolos que garanticen la autenticidad, fiabilidad, integridad y disponibilidad de las comunicaciones, principios propios de las mejores prácticas internacionales de gestión documental y en cuyas directrices se basan los protocolos mencionados. **CE**

(1) WhatsApp Help Center. <https://faq.whatsapp.com/673193694148537/?lang=es>

Referencias:

- Aburto, Néstor. (11 de septiembre de 2024). Peritaje a teléfono de Hermosilla no encontró registros de conversaciones con Chadwick. *BioBioChile*. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/especial/bbcl-investiga/noticias/articulos/2024/09/11/peritaje-a-telefono-de-luis-hermosilla-revelo-que-no-existen-conversaciones-con-andres-chadwick.shtml>
- Andaur, Gabriela. (2015). Documentos y evidencia: el lugar de la gestión documental en la lucha contra la corrupción. *Gestión y Tendencias*, 1(1), 13-16. <https://doi.org/10.11565/gesten.v1i1.4>
- Castro, Maolis. (28 de agosto de 2024). Diez claves en la historia de Luis Hermosilla, el conocido penalista chileno en prisión preventiva por el 'Caso Audios'. *El País*. Disponible en <https://elpais.com/chile/2024-08-28/diez-claves-en-la-historia-de-luis-hermosilla-el-conocido-penalista-chileno-en-prision-preventiva-por-el-caso-audios.html>.
- Fuster, F. (1999). Archivística, archivo, documentos de archivo... necesidad de clarificar los conceptos. *Anales de Documentación*, (2), pp. 103-120.
- Gómez Agudelo, Dany, Acevedo Valencia, Jenny & Aguirre Espinosa, Juan. (2021). Autenticidad y debido proceso en los mensajes de Whatsapp: una revisión en los casos de divorcio. *Revista chilena de derecho y tecnología*, 10(2), 123-148. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-2584.2021.58039>
- Kopaitic & Asociados. (26 de febrero de 2022). WhatsApp como medio de prueba. *Derechopedia*. Disponible en: <https://www.derechopedia.cl/WhatsApp-como-medio-de-prueba>
- Marín, Eduardo. (7 de diciembre de 2023). Los mensajes de voz de WhatsApp ahora son más privados: la app se actualiza con una importante función de privacidad. *Xataka*. Disponible en: <https://www.xatakandroid.com/comunicacion-y-mensajeria/mensajes-voz-whatsapp-ahora-privados-app-se-actualiza-importante-funcion-privacidad>
- Molina, Jorge & Herrero, Víctor. (23 de agosto de 2024). Caso Hermosilla: fiscalía presenta evidencia sobre amplia red de favores y corrupción en mundo político y judicial. *Interferencia*. Disponible en: <https://interferencia.cl/articulos/caso-hermosilla-fiscalia-presenta-evidencia-sobre-amplia-red-de-favores-y-corrupcion-en>
- Novales, Alfonso. (8 de octubre de 2018). Cambio tecnológico y progreso social: ¿es posible un futuro mejor? *Revista de Libros*. Disponible en: <https://www.revistadelibros.com/cambio-tecnologico-y-progreso-social-es-posible-un-futuro-mejor/>
- Olave, Ricardo. (24 de octubre de 2024). A propósito del Caso Audios ¿Cuál es la delgada línea entre lo público y lo privado? *La Tercera*. Disponible en: <https://www.latercera.com/lt-board/noticia/a-proposito-del-caso-audios-cual-es-la-delgada-linea-entre-lo-publico-y-lo-privado/JXATCRXVOZCD5KYXTRBG5LIPVY/#>
- Palazzo, Mauricio. (31 de agosto de 2024). Los secretos del celular de Luis Hermosilla que hacen temblar a políticos, jueces y empresarios chilenos. *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2024/08/31/los-secretos-del-celular-de-luis-hermosilla-que-hacen-temblar-a-politicos-jueces-y-empresarios-chilenos/>
- Warnier R., Isabel. (enero de 2014). Documento electrónico, firma electrónica y formación del consentimiento por medios tecnológicos. *Revista Actualidad Jurídica*. *Universidad del Desarrollo*. (29).



Presupuesto y Seguridad Pública

Carlos Díaz, Ph.D. in Economics, Maxwell School of Syracuse University. Director Magister en Economía, Facultad de Economía y Negocios, UAH.

El presidente Gabriel Boric presentó en sociedad los grandes lineamientos del [Presupuesto 2025](#) mediante cadena nacional emitida el último domingo de septiembre.¹ La propuesta de ley que recibió el Congreso contempla una expansión del gasto público de 2,7% y ubica a la seguridad entre las prioridades presupuestales de La Moneda. Es que al igual que en los presupuestos de años anteriores, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública tendrá una consideración especial, llevando el aumento de su partida de gasto a un acumulado del 15,3% durante la actual administración. Esta tendencia busca responder a la creciente inquietud de una sociedad en la que el 65% de las personas identifica el crimen y la violencia como su mayor preocupación, más del doble del promedio mundial. Además,

cerca del 70% de los chilenos considera que el país se mueve en la dirección incorrecta, subrayando la necesidad de medidas firmes en materia de seguridad, junto con otras preocupaciones como la inmigración y el desempleo.²

El esfuerzo presupuestario se traduce en acciones concretas en materia de seguridad, que ponen especial foco en cárceles y crimen organizado. El aumento de gasto pretende mejorar la dotación de carabineros y de funcionarios para la Policía de Investigaciones (PDI), generar inversiones que refuercen la seguridad de los pasos fronterizos, y destinar más de \$28.000 millones al combate del crimen organizado en los centros penitenciarios. El Poder Ejecutivo también ha destacado la cobertura de inhi-



bidores de señal en cárceles para alcanzar a casi el 50% de la población privada de libertad, la reposición de más de mil vehículos policiales, y el financiamiento de un nuevo sistema de huella balística que fortalezca la investigación de redes criminales. La financiación de la Defensoría de Víctimas y del Ministerio de Seguridad Pública también está contemplada, superando la meta de US\$1.500 millones adicionales en seguridad y justicia respecto a 2022.

Ante la decisión de cualquier gobierno de asignar más recursos a un objetivo de política pública, surgen naturalmente dos preguntas casi que fundamentales. La primera es si el nivel de gasto vigente es, en sí mismo, parte del problema. Es importante dimensionar correctamente cualquier medida de asignación de recursos con algún parámetro de referencia, ya sea la evolución de ese gasto a lo largo del tiempo o el nivel de gasto que se destina en otros países que apuntan a resultados similares. La segunda pregunta es si la articulación de prioridades y las acciones específicas a implementarse se alinean con un diagnóstico bien fundamentado. En otras palabras, si existe evidencia de que el destino de gasto es coherente con los problemas identificados.

Dimensión del Gasto Público en Seguridad

Empecemos por evaluar el volumen de los recursos públicos destinados a seguridad. Actualizando un análisis reciente de Domínguez et al. (2023), podemos analizar la evolución reciente del gasto en seguridad a partir de las estadísticas de clasificación funcional de egresos del Gobierno Central que reporta la Dirección de Presupuesto (DIPRES)³. En términos del PIB, el gasto en Seguridad y Orden Público se mantuvo estable en el entorno del 1,7% desde 2014 a 2020, mientras que luego de la pandemia por COVID-19 se redujo hasta 1,4% en 2022. Los esfuerzos presupuestarios de la actual administración han logrado revertir esta tendencia, ubicando este destino de gasto en un 1,5% del PIB durante el primer trimestre de 2024. Si se

consideran las partidas de Seguridad y Orden Público en relación con el gasto total del Gobierno Central, se observa una disminución del 7,5% en 2014 a un mínimo del 3,9% en el tercer trimestre de 2021. No obstante, a partir de 2022, la participación del gasto en seguridad ha experimentado un aumento gradual, alcanzando el 5,8% en el primer trimestre de 2024, aunque todavía se sitúa considerablemente por debajo de los niveles previos a la pandemia, cuando oscilaba en el entorno del 7%.

Desde una perspectiva comparada, no hay evidencia contundente que justifique un aumento en el gasto en seguridad pública en Chile. Domínguez et al. (2023) también documentan que el gasto en seguridad en Chile es coherente con el tamaño de su

economía, tanto en términos de PIB como en proporción al gasto total. Incluso Chile se posiciona entre los países de América Latina que asignan más recursos per cápita a la seguridad pública. De hecho, Chile destina relativamente más recursos que naciones consideradas más inseguras, como México o Colombia, y también supera a Uruguay y Costa Rica, economías de desarrollo similar que históricamente han mantenido bajos niveles de violencia. En otras palabras, países con condiciones comparables a Chile logran gastar menos en seguridad sin que eso se traduzca en peores resultados en términos de violencia.

En síntesis, los incrementos presupuestarios en seguridad durante el gobierno del presidente Gabriel Boric son justificados



Chile se posiciona entre los países de América Latina que asignan más recursos per cápita a la seguridad pública”



si se entienden como razonables los niveles observados hace una década, tanto en términos del PIB como en relación con los egresos totales del Gobierno Central. Este esfuerzo también estaría en línea con evidencia reciente vinculada a la propensión a pagar por seguridad en América Latina. Según un experimento realizado por Domínguez & Scartascini (2024), los hogares latinoamericanos podrían estar dispuestos a contribuir, en promedio, US\$152 al año para lograr una reducción del 20% en los homicidios, lo que representaría un incremento en el gasto en seguridad de hasta un 0,5% del PIB en países como Chile. Al mismo tiempo, la comparación internacional también sugeriría que los resultados que alcanza Chile podrían ser mejores teniendo en cuenta esfuerzos fiscales que se realizan en economías con un nivel de desarrollo económico y violencia comparables.

Prioridades del Gasto Público en Seguridad

En lo que refiere estrictamente a cómo se va a asignar la expansión del gasto público en seguridad, el Presupuesto 2025 parece articular razonablemente dos de los problemas centrales que enfrenta Chile y el resto de los países de América Latina: cárceles desbordadas y crimen organizado en expansión. No solamente existe evidencia respecto a la capacidad limitada de las cárceles de afectar la propensión a reincidir de quienes han estado privados de libertad (Nagin et al., 2009; Roodman, 2017; Villettaz et al., 2015), sino que además existe consenso respecto a sus potenciales efectos criminógenos (Aizer & Doyle, 2015; Bhuller et al., 2019; Di Tella & Schargrodsky, 2013; Franco et al., 2022; Heaton et al., 2017; Leslie & Pope, 2017; Loeffler & Nagin, 2022; Rhodes et al., 2020; Rose & Shem-Tov, 2020; Williams & Weatherburn, 2020). De hecho, el crimen organizado ha encontrado en las cárceles un terreno fértil para su desarrollo (Gooch & Treadwell, 2024), donde simples pandillas penitenciarias han evolucionado hasta convertirse en auténticas mafias transnacionales. Esto viene siendo particularmente cierto en América

Latina. Simplemente a modo de ejemplo, Stahlberg (2022) documenta cómo el *Primeiro Comando da Capital* (PCC) y otros grupos de crimen organizado de Brasil (*Comando Vermelho* y *Família do Norte*) se han expandido hacia fuera del sistema penitenciario, tomando el control total del narcotráfico que pasa por ese país y desafiando el poder del Estado dentro de las cárceles y en enclaves sociales. El PCC se ha convertido en la organización delictiva más grande de la región y ya se han confirmado sus operaciones en territorio chileno (Prieto, 2024).

La actual situación de las cárceles favorece la llegada y la expansión del crimen organizado en Chile. Tal como discutíamos en una edición anterior de *Observatorio Económico*, el sistema penitenciario chileno se encuentra colapsado (Díaz, 2023). A pesar de que los 81 centros de reclusión cuentan con 42 mil plazas, el sistema cerrado alberga a casi 55 mil personas privadas de libertad. Esta situación no solo hace casi imposible que el sistema penitenciario cumpla con su función de reinserción social ni garantice los derechos humanos de las personas reclusas, sino que además impide la gestión

del crimen organizado dentro de las cárceles. Las estrategias más comunes son dispersar a las pandillas para que, entre otras cosas, no concentren poder o, en el caso más extremo, aislarlas buscando un mayor control y que no logren “contaminar” al resto de la población penitenciaria. Si bien no existe consenso absoluto respecto a la mejor forma de gestionar estos grupos cuando se encuentran privados de libertad y si la concentración o dispersión afecta la violencia dentro de la propia cárcel (Pyrooz, 2022; Pyrooz & Decker, 2019), también es cierto que implementar estrategias de dispersión o aislamiento no es materialmente viable en un sistema penitenciario hacinado.

Por lo tanto, las acciones concretas en seguridad detrás del Presupuesto 2025, como la cobertura de inhibidores de señal en cárceles, los mayores esfuerzos de la PDI para mejorar su capacidad de rastrear redes criminales, o las partidas presupuestales destinadas al combate del crimen organizado en las cárceles, lucen atinadas teniendo en cuenta las características del problema que se trata de abordar. No obstante, vale la pena preguntarse si no deberían hacer-



se mayores esfuerzos fiscales en el uso de medidas alternativas a la prisión que han demostrado ser efectivas en reducir la reincidencia, como el monitoreo electrónico (Di Tella & Schargrodsky, 2013; Villettaz et al., 2015; Williams & Weatherburn, 2020). Esto permitiría reducir el congestionamiento de las cárceles, reducir el contacto de penados con bandas criminales, y gestionar de mejor manera a los miembros del crimen organizado que se encuentran privados de libertad.

Reflexión Final

El Presupuesto 2025 refleja nuevamente un esfuerzo de La Moneda por responder a la creciente preocupación social sobre la seguridad en Chile, destinando recursos significativos al combate del crimen organiza-

do. Sin embargo, el análisis sugiere que, si bien el aumento del gasto se alinea con los niveles históricos e incluso con una eventual disposición de los hogares a pagar más por seguridad, los resultados tal vez podrían ser mejores si se tienen en cuenta experiencias internacionales similares. Dado que uno de los principales desafíos de seguridad en Chile radica en un sistema penitenciario sobrecargado, el gobierno del presidente Boric podría haber aprovechado esta oportunidad presupuestal para avanzar todavía más en el uso de penas sustitutivas a la cárcel. Esto permitiría un uso más eficiente de los recursos, mejorando el control de las actividades delictivas del crimen organizado dentro del sistema cerrado, y fortaleciendo los objetivos de reinserción social. Por último, no queda claro cómo se evaluará el impacto de es-

tas nuevas partidas de gasto público. Sería esencial desarrollar un mecanismo claro y transparente de evaluación que permita determinar si el uso de los recursos fue efectivo para que, de no ser así, poder reorientar esfuerzos presupuestarios futuros. **OE**

(1) Transcripción de la [Cadena Nacional por el Presupuesto 2025](#).

(2) Datos del informe para Chile del estudio ["What Worries the World?"](#) que elaboró Ipsos en setiembre 2024.

(3) Datos de [Estadísticas DIPRES](#).

Referencias:

- Aizer, A., & Doyle, J. J., Jr. (2015). Juvenile incarceration, human capital, and future crime: Evidence from randomly assigned judges. *The Quarterly Journal of Economics*, 130(2), 759–803.
- Bhuller, M., Dahl, G. B., Løken, K. V., & Mogstad, M. (2019). Incarceration, recidivism, and employment. *Journal of Political Economy*, 128(4), 1269–1324.
- Di Tella, R., & Schargrodsky, E. (2013). Criminal recidivism after prison and electronic monitoring. *Journal of Political Economy*, 121(1), 28–73.
- Díaz, C. (2023). Cárceles y reinserción social en Chile. *Observatorio Económico*, 1(182), 11–13.
- Domínguez, P., Duce, M., & Fugellie, R. (2023). El Gasto en Seguridad Pública. Informe de Seguridad Pública: Tendencias Recientes en Crimen. *Espacio Público*.
- Domínguez, P., & Scartascini, C. (2024). Willingness to pay for crime reduction: The role of information in the Americas. *Journal of Public Economics*, 239, 105205.
- Franco, C., Harding, D. J., Bushway, S. D., & Morenoff, J. D. (2022). Failing to follow the rules: Can imprisonment lead to more imprisonment without more actual crime? NHH Department of Economics Discussion Paper No. 03/2022.
- Gooch, K., & Treadwell, J. (2024). The prison firm: The 'transportation' of organised crime, the evolution of criminal markets and contemporary prisoner society. *Criminology & Criminal Justice*.
- Heaton, P., Mayson, S., & Stevenson, M. (2017). The downstream consequences of misdemeanor pretrial detention. *Stanford Law Review*, 69, 711–794.
- Leslie, E., & Pope, N. G. (2017). The unintended impact of pretrial detention on case outcomes: Evidence from New York City arraignments. *Journal of Law and Economics*, 60(3), 529–557.
- Loeffler, C. E., & Nagin, D. S. (2022). The impact of incarceration on recidivism. *Annual Review of Criminology*, 5, 133–152.
- Nagin, D. S., Cullen, F. T., & Jonson, C. L. (2009). Imprisonment and reoffending. *Crime and Justice*, 38(1), 115–200.
- Prieto, C. B. (2024). El Primer Comando Capital (PCC): la hermandad criminal brasileña que ya opera en Chile. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2024/03/07/el-primer-comando-capital-pcc-la-hermandad-criminal-brasileña-que-llegó-a-chile/>
- Pyrooz, D. C. (2022). The prison and the gang. *Crime and Justice*, 51(1), 237–306.
- Pyrooz, D. C., & Decker, S. H. (2019). *Competing for control: Gangs and the social order of prisons*. Cambridge University Press.
- Rhodes, W., Gaes, G. G., Kling, R., & Cutler, C. (2018). Relationship between prison length of stay and recidivism: A study using regression discontinuity and instrumental variables with multiple break points. *Criminology & Public Policy*, 17(3), 731–769.
- Roodman, D. (2017). *The impacts of incarceration on crime*. Report, Open Philanthropy, San Francisco, CA.
- Rose, E. K., & Shem-Tov, Y. (2021). How does incarceration affect crime? Estimating the dose-response function. *Journal of Political Economy*, 129(2), 3302–3356.
- Stahlberg, S. G. (2022). From prison gangs to transnational mafia: The expansion of organized crime in Brazil. *Trends in Organized Crime*, 25(3), 443–465.
- Villettaz, P., Gillieron, G., & Killias, M. (2015). The effects on re-offending of custodial vs. non-custodial sanctions: An updated systematic review of the state of knowledge. *Campbell Systematic Reviews*, 11(1), 1–92.
- Williams, J., & Weatherburn, D. (2020). Can electronic monitoring reduce reoffending? *Review of Economics and Statistics*, 104(2), 232–245.



Inclusión Financiera y brecha de género, ¿hemos avanzado?

Rodrigo Ortiz, Doctor en Finanzas y Magíster en Economía Financiera, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile. Académico FEN UAH; Benjamín Vallejos, PhD Student in Finance en Universidad Adolfo Ibáñez. Docente FEN UAH; y Julio Salinas, Estudiante de Doctorado en Finanzas UAI. Docente FEN UAH.

Resumen

En el presente estudio, examinamos el grado de inclusión financiera¹ en Chile y su evolución entre 2011 y 2024, centrándonos específicamente en las personas. Utilizamos información proveniente de individuos, en lugar de empresas, con la finalidad de lograr comparaciones más precisas en términos de bienestar económico a nivel país, ya que variables como el acceso al crédito formal, la concesión de créditos y los ahorros en el sistema financiero formal son indicadores más representativos de las mejoras en el bienestar de la población. Además, analizamos algunas de las políticas más relevantes que se han implementado o están en desarrollo, destacando rol del BancoEstado como banca de desarrollo y el sistema de finanzas abiertas.

Este trabajo explora temas clave en inclusión financiera, tales como el impacto macroeconómico de la inclusión financiera,

la comparación de Chile con economías latinoamericanas y de ingresos altos y medios, y el análisis de la brecha de género en el acceso financiero. Utilizando datos del Global Findex del Banco Mundial, se observa un avance sostenido en la inclusión financiera en Chile, especialmente en el acceso al crédito y la tenencia de tarjetas, donde la brecha de género ha mostrado una reducción notable en comparación con otras economías de la región. Además, se destacan los roles de BancoEstado en la promoción del acceso a servicios financieros y del Sistema de Finanzas Abiertas en mejorar la transparencia y competitividad del mercado financiero. Los resultados indican que, aunque persisten desafíos, Chile ha logrado avances significativos en inclusión financiera, situándose en una posición destacada en América Latina.

Impacto Macroeconómico

En términos macroeconómicos, la inclusión financiera impulsa un mayor volumen



de transacciones, lo que estimula tanto el ahorro como la inversión, contribuyendo a la expansión del mercado interno y, por ende, al crecimiento económico. Al promover el ahorro y canalizar la inversión hacia sectores productivos, se incrementa el capital disponible, favoreciendo un crecimiento más sostenible. Además, un crecimiento impulsado por una mayor inclusión financiera tiende a distribuir de manera más equitativa el bienestar, al ampliar el acceso a oportunidades económicas (Allen et al., 2016). Asimismo, la inclusión financiera mejora la estabilidad financiera de los hogares y empresas, redu-

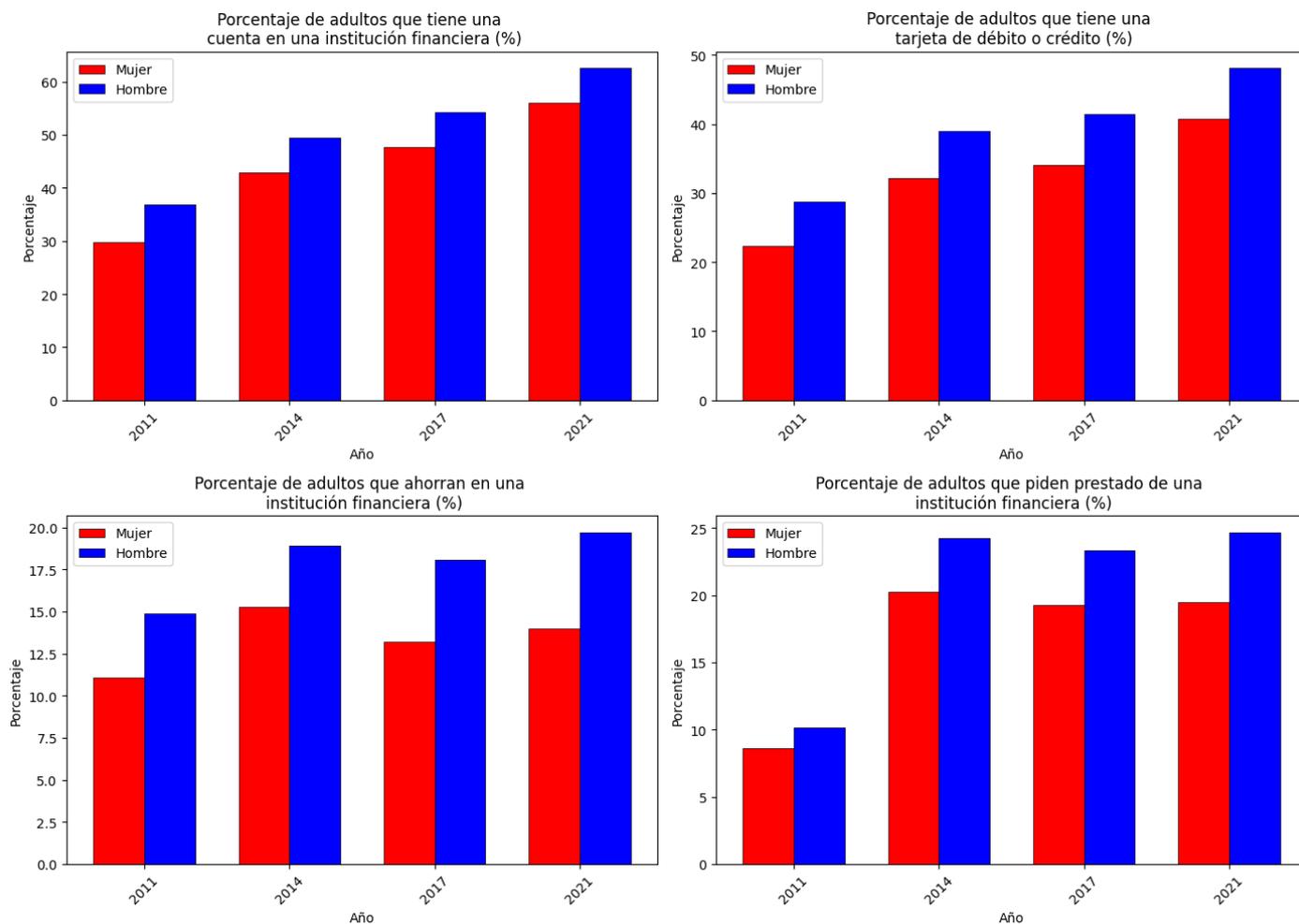
ciendo su vulnerabilidad ante la crisis económica (Demirgüç-Kunt et al., 2008). Además, el aumento de la inclusión financiera se ha identificado como un factor clave para mejorar la estabilidad financiera de los bancos, al fortalecer la competitividad y la resiliencia del sistema financiero, particularmente en países en desarrollo (Jungo, Madaleno, & Botelho, 2022).

clusión financiera a nivel global. Analizamos Chile y seleccionamos economías comparables en Latinoamérica: Uruguay por su nivel de ingresos y Ecuador por su población. También consideramos un índice representativo de América Latina y el Caribe, así como índices de economías de ingresos medios y altos, para realizar comparaciones más significativas, en el intervalo 2011 - 2021. Examinamos variables como el acceso al crédito formal, la concesión de préstamos y los ahorros en el sistema financiero, todas relacionadas con el comportamiento observado en los últimos doce meses.

Datos

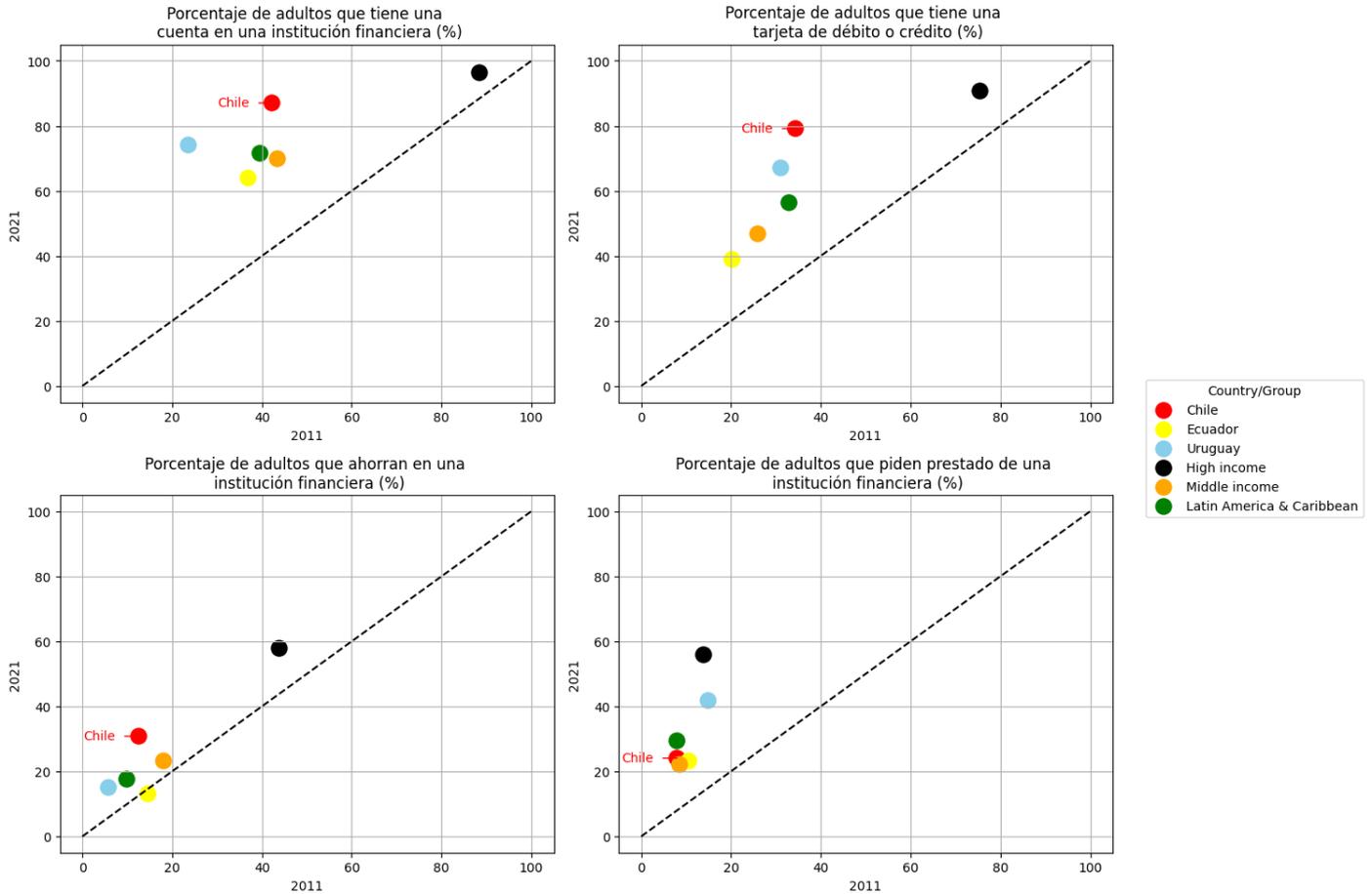
Utilizamos la base de datos Global Findex del World Bank Group, enfocándose en la in-

Panel A



El Panel A muestra la evolución del acceso al crédito formal, la tenencia de tarjetas de crédito o débito, la concesión de créditos y los ahorros dentro del sistema financiero en Chile entre 2011 y 2021.

Panel B



El Panel B muestra la evolución del acceso al crédito formal, la tenencia de tarjetas de crédito o débito, la concesión de créditos y los ahorros dentro del sistema financiero para Chile, Ecuador, el promedio de economías de altos ingresos, el promedio de economías de bajos ingresos, para América Latina y el Caribe entre 2011 y 2021.

Resultados

El Panel A muestra que la evolución del acceso al crédito formal, la tenencia de tarjetas de crédito o débito, la concesión de créditos y los ahorros dentro del sistema financiero en Chile presenta una tendencia creciente, con una evolución similar entre hombres y mujeres.

El Panel B se refiere a la evolución de Chile en comparación con sus pares de América Latina, un índice promedio de países de la región, y dos índices de referencia: uno representativo de economías de ingresos medios y otro de economías de ingresos altos. Este panel evidencia que Chile ha progresado en los cuatro aspectos de inclusión financiera

estudiados y, aunque esta tendencia parece generalizada, Chile destaca por evolucionar más rápidamente en términos de inclusión financiera.

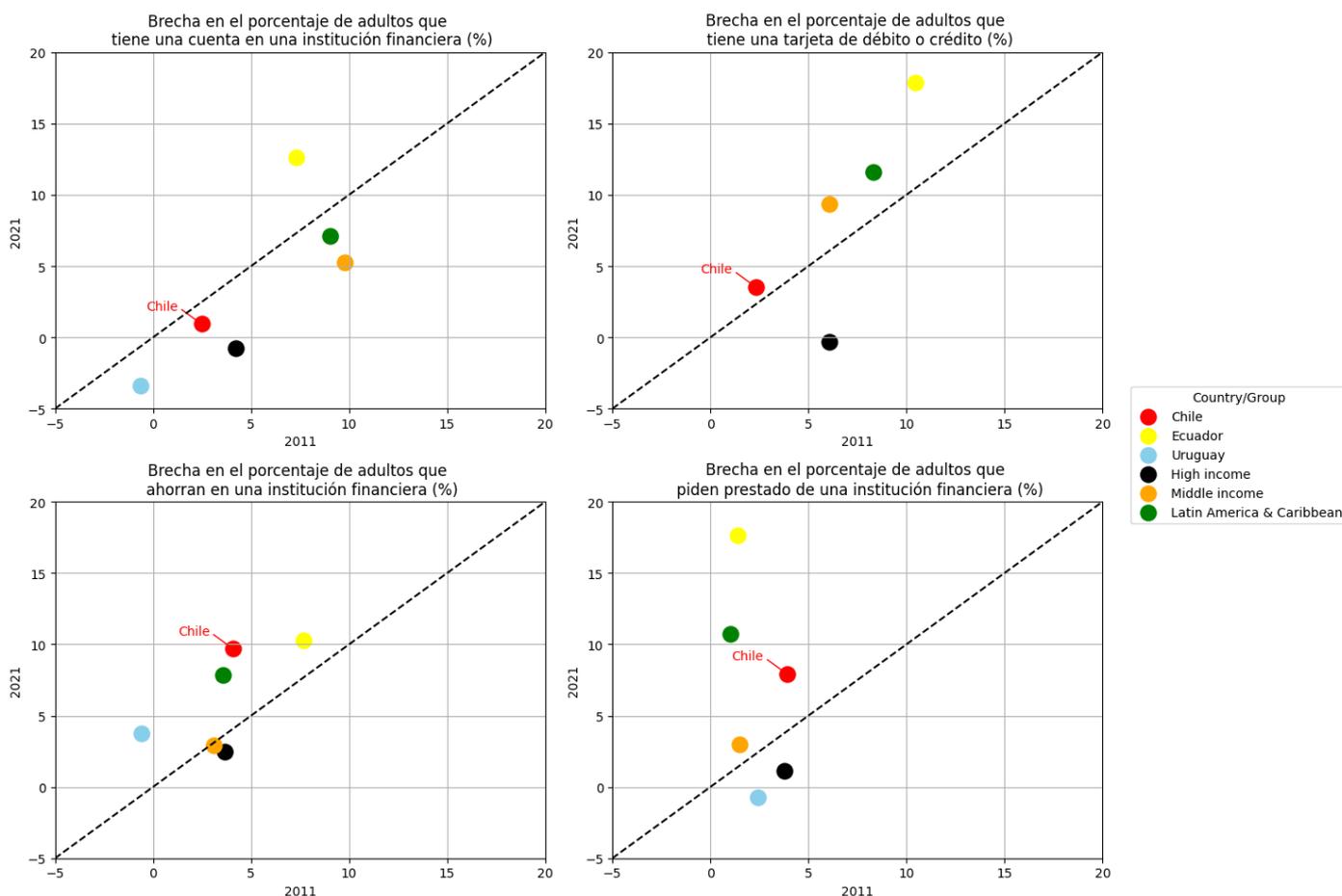
El Panel C muestra la evolución de la brecha en el acceso al crédito formal, la tenencia de tarjetas de crédito o débito, la concesión de créditos y los ahorros dentro del sistema financiero, comparando Chile con sus pares comparables de América Latina, el índice promedio de la región y los dos índices de referencia mencionados. En este panel, el cambio en la brecha de género entre 2011 y 2021 se representa gráficamente. Los puntos ubicados en la recta de 45° indican que la brecha se mantuvo igual; los puntos sobre la recta reflejan un aumento en la brecha, mien-

tras que los puntos bajo la recta muestran una disminución en la brecha.

Se observa que, en cuanto a la tenencia de tarjetas de crédito o débito, la concesión de créditos y los ahorros, la brecha en Chile se ha reducido. Sin embargo, en lo que respecta a las cuentas en instituciones financieras, la brecha ha aumentado marginalmente, aunque esta tendencia parece ser general, situando a Chile entre los países donde el aumento de la brecha ha sido menor.

El análisis realizado permite concluir que la última década ha sido notable en términos de inclusión financiera en Chile. Además, la brecha de género muestra una tendencia a la disminución en varios aspectos clave de

Panel C



El Panel C muestra la evolución de la brecha del acceso al crédito formal, la tenencia de tarjetas de crédito o débito, la concesión de créditos y los ahorros dentro del sistema financiero para Chile, Ecuador, el promedio de economías de altos ingresos, el promedio de economías de bajos ingresos y, para América Latina y el Caribe entre 2011 y 2021.

inclusión financiera, como el acceso al crédito formal, la tenencia de tarjetas de crédito o débito, y la concesión de créditos y ahorros dentro del sistema financiero. En el **Panel C**, se observa que esta reducción es especialmente significativa en comparación con economías de ingresos medios y altos, donde Chile ha mostrado un avance más rápido en la disminución de la brecha de género. Aunque la reducción en la brecha de género parece ser una tendencia global, la economía chilena destaca por su capacidad de cerrar estas diferencias de manera sostenida, ubicándose por debajo de la línea de 45° en varios indicadores, lo que refleja un avance positivo hacia la equidad de género en el acceso a servicios financieros. Sin embargo, persisten desafíos en algunas áreas, como las cuentas en ins-

tituciones financieras, donde la brecha ha aumentado marginalmente, aunque de forma menos pronunciada que en otros países de la región.

Contexto actual

En el contexto de la evolución hacia una mayor inclusión financiera y la reducción de la brecha de género, el rol de la banca de desarrollo se vuelve primordial. En Chile, este papel lo desempeña el BancoEstado, y ha sido fundamental en la promoción del acceso a servicios financieros para diversos segmentos de la población. Además, se implementará un sistema de finanzas abiertas, cuyo objetivo es beneficiar a los deudores al reducir las asimetrías de información en el mercado

financiero. Esta iniciativa no solo busca mejorar la transparencia, sino también facilitar el acceso a créditos y productos financieros.

Banca de desarrollo en Chile

En Chile, BancoEstado desempeña un papel crucial como banca de desarrollo, enfocado en promover la inclusión financiera y el acceso a servicios bancarios para sectores tradicionalmente desatendidos, como pequeñas y medianas empresas (PYMES) y personas de bajos ingresos. Su misión incluye ofrecer créditos, ahorros y otros productos financieros que fomenten el emprendimiento y el desarrollo económico. Además, Banco Estado impulsa iniciativas para reducir la brecha de género en el acceso a financiamiento y con-

tribuye a la estabilidad económica del país mediante programas de apoyo a la vivienda, la educación y la inversión social.

En mayo de este año, el presidente Gabriel Boric abordó el panorama económico de Chile en un programa radial, destacando algunas señales de reactivación. Sin embargo, también criticó la actitud conservadora del sector bancario en la concesión de créditos, refiriéndose a los bancos como “coñetes”. En respuesta, la Asociación de Bancos (ABIF) reconoció que el ciclo contractivo que ha afectado a la economía ha resultado en un menor dinamismo en la entrega de financiamientos.

En este contexto, el ministro de Economía subrayó el papel de la banca pública, señalando que Banco Estado ha incrementado sus colocaciones en 2023, a diferencia de la tendencia general del sistema. Según el

ministro, esto indica que existe la oportunidad de que los bancos adopten un enfoque menos conservador en su comportamiento crediticio.

El gráfico 1, muestra la evolución del monto de colocaciones totales mantenidas en la Región Metropolitana por BancoEstado, comparado con el total del sistema (excluyendo a BancoEstado), revela una tendencia clara: entre agosto de 2019 y 2023, el banco ha mostrado un compromiso constante por expandir el crédito, incluso en los periodos más restrictivos. Esta información se basa en datos obtenidos de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF).

En la misma cuenta pública sobre los resultados de 2023, Banco Estado destacó que una de cada tres operaciones hipotecarias de la industria fue gestionada por la entidad, lo

que refleja un aumento en las colocaciones de viviendas con subsidio. Además, el banco experimentó un crecimiento real del 3,5% durante el año, impulsado principalmente por un aumento del 8,9% en la cartera de consumo y del 6,5% en el sector de vivienda.

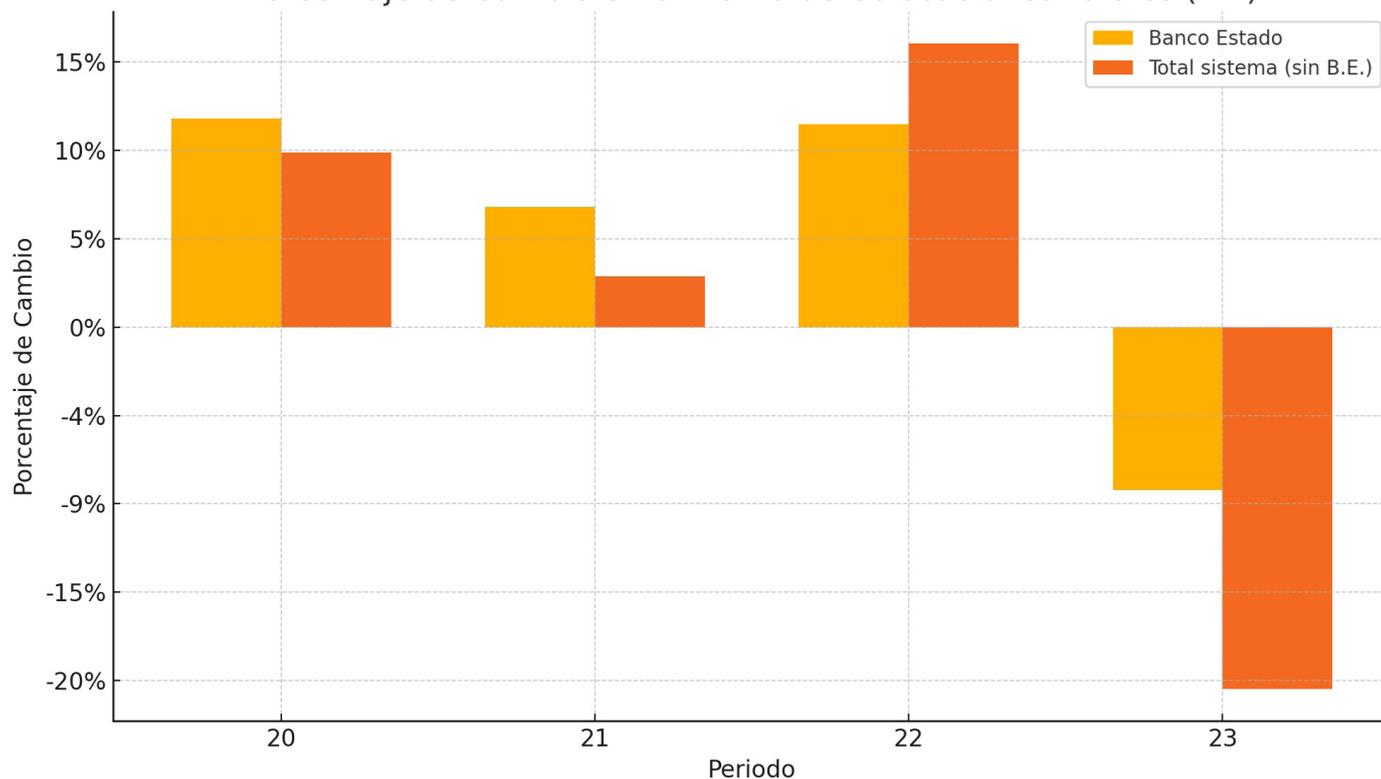
En conclusión, BancoEstado se posiciona como un actor clave en la banca de desarrollo en Chile, asumiendo un papel proactivo en la expansión del crédito, especialmente en un contexto económico desafiante. Su compromiso con la inclusión financiera y el acceso a créditos demuestra su importancia en la promoción del desarrollo económico y social en el país.

Sistema de Finanzas Abiertas

El Sistema de Finanzas Abiertas (SFA) es un marco normativo que establece reglas y pro-

Gráfico 1

Porcentaje de Cambio en el Monto de Colocaciones Totales (RM)



El Gráfico 1 muestra la evolución del monto de colocaciones totales mantenidas en la Región Metropolitana por BancoEstado, comparado con el total del sistema (excluyendo a BancoEstado) entre agosto de 2019 y 2023.

cedimientos para el intercambio de información general entre instituciones proveedoras de datos financieros y entidades autorizadas, siempre y cuando los clientes hayan otorgado su consentimiento expreso. Esto permite a los acreedores financieros y a los proveedores de servicios de iniciación de pagos acceder a información relevante, facilitando así un ecosistema financiero más transparente y eficiente (CMF, 2024).

La CMF subraya que la SFA tiene beneficios fundamentales, como el fomento de la competencia, la innovación y la inclusión dentro del sistema financiero. El principio rector es que los individuos, como titulares de su propia información financiera, puedan ejercer control sobre ella y, de este modo, beneficiarse de mejores productos y servicios, así como de un acceso ampliado a soluciones financieras innovadoras.

A pesar de los múltiples beneficios derivados del SFA, en este estudio se destaca su contribución a la mitigación de las asimetrías de información entre acreedores y deudores, lo que facilita el acceso al financiamiento. La reducción en las asimetrías informativas beneficia especialmente a aquellos deudores con alta probabilidad de cumplimiento, al permitirles acceder a condiciones crediticias más favorables, como menores tasas de interés, en función de su perfil de riesgo. El SFA también genera incentivos claros para que los deudores se esfuercen por mejorar su calidad crediticia mediante señales observables, como el mantenimiento de

un historial de pago positivo y la limitación del nivel de endeudamiento. Estas señales permiten a los deudores con mayor calidad crediticia posicionarse como prestatarios de bajo riesgo ante los acreedores, lo que incrementa su probabilidad de obtener financiamiento en términos más competitivos y accesibles.

Conclusiones y recomendaciones

En conclusión, los hallazgos de este estudio destacan un avance significativo en

Para seguir avanzando en esta línea, las políticas públicas podrían centrarse en:

1. Fortalecer la alfabetización y educación financiera: Aumentar los programas de educación financiera en sectores menos atendidos, especialmente en áreas rurales y dirigidos hacia mujeres, para asegurar un acceso equitativo y una correcta utilización de los servicios financieros.

2. Fomentar la resiliencia financiera de los sectores vulnerables: Mantener el acce-



la inclusión financiera en Chile durante la última década, con mejoras notables en el acceso al crédito, la tenencia de tarjetas de débito y crédito, y una tendencia positiva hacia la disminución de la brecha de género en servicios financieros. Chile muestra una posición destacada en América Latina, con un ritmo de avance superior al promedio de economías de ingresos medios y altos, lo que subraya el impacto de las políticas de inclusión financiera y el rol activo de la banca de desarrollo que cumple el BancoEstado.

so al financiamiento para pequeñas y medianas empresas y sectores de bajos ingresos, con el apoyo de la banca de desarrollo, para reducir la vulnerabilidad económica y apoyar el desarrollo sostenible.

Estos esfuerzos no solo consolidarían los avances logrados, sino que también fortalecerían la competitividad y resiliencia del sistema financiero en Chile, generando una base sólida para el crecimiento económico inclusivo. **OE**

(1) Inclusión Financiera se define como el acceso que tienen las personas y las empresas a diversos productos y servicios financieros útiles y asequibles que atienden sus necesidades - transacciones, pagos, ahorros, crédito y seguros - y que se prestan de manera responsable y sostenible (World Bank Group).

Referencias

- Allen, F., Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., & Martinez Peria, M. S. (2016). The Foundations of Financial Inclusion: Understanding Ownership and Use of Formal Accounts. *Journal of Financial Intermediation*, 27(1:30), 158-167. <https://doi.org/10.1016/j.jfi.2015.12.003>
- Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., & Van Oudheusden, P. (2008). *Finance for all? Policies and pitfalls in expanding access*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7291-3>
- Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., Ansar, S., & Hess, J. (2018). *The Global Findex Database 2017: Measuring financial inclusion and the fintech revolution*. Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1259-0>
- Jungo, J., Madaleno, M., & Botelho, A. (2022). The effect of financial inclusion and competitiveness on financial stability: Why financial regulation matters in developing countries? *Journal of Risk and Financial Management*, 15(3), 122. <https://doi.org/10.3390/jrfm15030122>
- Rojas-Suarez, L., & Amado, M. (2014). *Financial inclusion in Latin America: Facts and obstacles*. Center for Global Development Working Paper, 367. <https://www.cgdev.org/publication/financial-inclusion-latin-america-facts-and-obstacles>

¡Mantengámonos conectados!



@fen.uah



@fen_uah



Facultad de Economía y Negocios - Universidad Alberto Hurtado



Facultad de Economía y Negocios - Universidad Alberto Hurtado



fen.uahurtado.cl



FEN UAH



¡Súmate a nuestro canal de difusión!

