

## *¿Inteligencia estatal para combatir la delincuencia? Brechas y desafíos en instituciones públicas*

Alfonso España<sup>1</sup>

### Resumen

---

- Para combatir los altos niveles de violencia y criminalidad, nuestro Estado requiere inteligencia. Para esto, es clave adoptar las últimas tecnologías y conocimientos digitales para apoyar investigaciones delictuales y utilizar con eficiencia y efectividad los recursos públicos. Sin embargo, los datos que se muestran a continuación dan cuenta que distintas instituciones públicas vinculadas a la seguridad todavía están lejos de tener altos estándares en materia de transformación digital.
- En este documento se consigna el avance tecnológico y capacidades digitales de 12 Órganos de la Administración del Estado (OAE) ligados a la seguridad: Carabineros de Chile (CDC), Policía de Investigaciones (PDI), Gendarmería de Chile, Servicio Nacional de Menores (Sename), Comisión para el Mercado Financiero (CMF), Unidad de Análisis Financiero (UAF), Servicio de Impuestos Internos (SII), Aduanas, Armada de Chile, Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (Directemar) y la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN).
- Los resultados señalan que **(i) el 75% de estas 12 instituciones no tiene una política de gestión documental, el 66,7% no dispone de una estrategia de gestión de datos, el 50% no posee un área encargada de gestión de datos en su estructura organizacional (Carabineros, Sename, Directemar, Armada, DGAC y UAF), el 50% no posee un plan de implementación de la Ley de Transformación Digital (LTD) (Gendarmería, Aduanas, DGMN, Sename, UAF y DGAC);** ninguna institución posee todas estas medidas en su conjunto, y dos OAE, la UAF y DGAC, no poseen ninguna de las capacidades indicadas; y **(ii) hay déficits en la atracción de profesionales idóneos para el análisis, gestión y ciencia de datos: solo el 26% de los funcionarios del área TI de estos 12 servicios, cuentan con título profesional y únicamente un 20% del total de empleados de las 12 OAE observadas cumple funciones de administrador, analista o científico de datos en las instituciones analizadas.**
- En este contexto, se proponen las siguientes medidas administrativas: **(i)** definir una política de gestión documental y estrategia de datos que permita la interoperabilidad de la información que tratan las instituciones ligada a la seguridad, en caso de no poseerla; **(ii)** establecer un área de gestión de datos en Carabineros de Chile, Sename, Directemar, Armada y DGAC; **(iii)** priorizar la contratación de profesionales con título técnico o universitario relacionados al área TI; **(iv)** potenciar perfiles de administración, análisis y ciencia de datos, como también de especialistas en gestión documental en aras de facilitar la prevención, detección, control, persecución y cumplimiento de condenas.

## 1. *Introducción: La importancia de la Transformación Digital en el Estado*

**La modernizar el Estado es un imperativo ético** fundamentado en que los recursos públicos se encuentren al servicio del adecuado ejercicio de los derechos de la ciudadanía. En este sentido, la transformación digital se inscribe en una dimensión importante de actualización tecnológica del Estado, para que éste sea más ágil, innovador y efectivo en el cumplimiento de sus funciones.

En este contexto, la Ley N°21.180 de Transformación Digital del Estado, publicada el 11 de noviembre de 2019, modificó las bases de los procedimientos administrativos<sup>2</sup> para la digitalización del Estado. La LTD definió que todo procedimiento administrativo deberá expresarse a través de los medios electrónicos, salvo excepciones legales. Así también, la ley estableció que los Órganos de la Administración del Estado (OAE) estarán obligados a disponer y utilizar adecuadamente plataformas electrónicas para efectos de llevar expedientes electrónicos con estándares de seguridad, interoperabilidad, interconexión y ciberseguridad.

El proceso de implementación de la LTD es gradual, según tres grupos, una etapa de preparación y seis fases hasta el 2027<sup>3</sup>. Al respecto, la encuesta sobre la que se realiza el análisis de este documento abarca hasta el 31 de diciembre del 2022, por lo que todas las instituciones evaluadas se encontraban finalizando la “Etapa de preparación”.

**La transformación digital del Estado es fundamental en materia de seguridad. En primer lugar, el aparato público debe desplegar intervenciones eficaces y basadas en la evidencia, tener la capacidad de interconectar sistemas de información con la debida protección y adoptar el mejor uso de las últimas tecnologías de generación, recolección y análisis de datos. En segundo lugar, todas las democracias desarrolladas cuentan con sistemas de inteligencia modernos y eficaces, que integran las capacidades e información generadas por los distintos organismos vinculados a la comunidad de inteligencia, siempre asegurando el debido resguardo de los datos personales e información sensible<sup>4</sup>.**

---

<sup>2</sup> En particular, modificó: la Ley N°19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los OAE; la Ley N°18.845, que establece sistemas de microcopia o micrograbación de documentos; la Ley N°21.045, que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y Patrimonio; y el DFL N°5.200 de 1929, sobre instituciones nacionales patrimoniales dependientes del Servicio Nacional del Patrimonio.

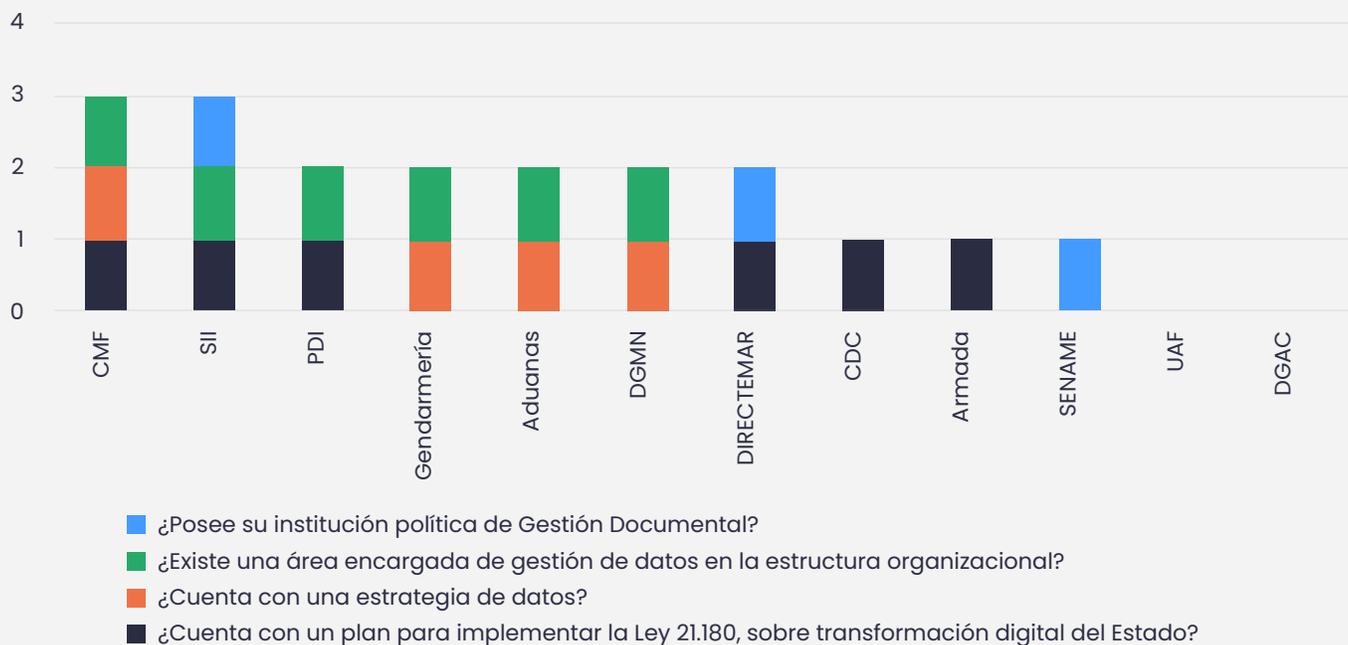
<sup>3</sup> Primero se encuentra la “Etapa de preparación”. Luego, en la “Fase 1”, las comunicaciones oficiales entre los OAE deberán ser registradas en una plataforma electrónica destinada al efecto. A continuación, en la “Fase 2” las notificaciones se practicarán por medios electrónicos. En la “Fase 3”, el ingreso de las solicitudes, formularios o documentos se hará mediante documentos electrónicos o por medio de formatos electrónicos a través de los OAE. Después, en la “Fase 4”, el procedimiento administrativo deberá constar en expedientes electrónicos. Posteriormente, en la “Fase 5”, las solicitudes, formularios o escritos presentados en soporte de papel serán digitalizados e ingresados al expediente electrónico inmediatamente por el funcionario correspondiente. Por último, en la “Fase 6”, se aplica el principio de interoperabilidad. Véase: art. 7, DFL N°1 (SEGPRES, 2021), con las modificaciones realizadas por la Ley N°21.464 (SEGPRES, 2022).

<sup>4</sup> Horizontal, Un pacto para la seguridad: 100 propuestas para enfrentar la delincuencia (Horizontal, Santiago: 2024), 31.

## 2. Instituciones ligadas a la seguridad carecen de un plan para implementar la LTD, una política de gestión documental, una estrategia de datos y/o área encargada de gestión de datos en su estructura organizacional

Las instituciones ligadas a la seguridad deben manejar importantes cantidades de información. Por lo tanto, todo lo que es gestión documental<sup>5</sup> y estrategia de datos<sup>6</sup>, resulta fundamental para mejorar las estrategias de prevención, detección, control, persecución y cumplimiento de las condenas. Sin embargo, solo tres de doce instituciones (25%) poseen una política de gestión documental: el SII, Directemar y Sename. Del mismo modo, solo cuatro OAE ligados a la seguridad (33,3%) cuentan con una estrategia de datos: CMF, Gendarmería, Aduanas y DGMN. Adicionalmente, solo la mitad posee un área encargada de gestión de datos en la estructura organizacional: CMF, SII, PDI, Gendarmería, Aduanas y DGMN. A esto se suma que solo el 50% dispone de un plan para implementar la LTD: CMF, SII, PDI, Directemar, CDC y Armada. Por último, ninguna institución posee, al mismo tiempo, todas las medidas eva-

**Gráfico 1:** Disposición de plan para implementar la LTD, política de gestión documental, estrategia de datos y/o área encargada de gestión de datos en la estructura organizacional, al 31 de diciembre 2022. Sí = 1, No = 0. Puntaje máximo = 4.



**Fuente:** Elaboración propia en base a Secretaría de Transformación Digital (2024)

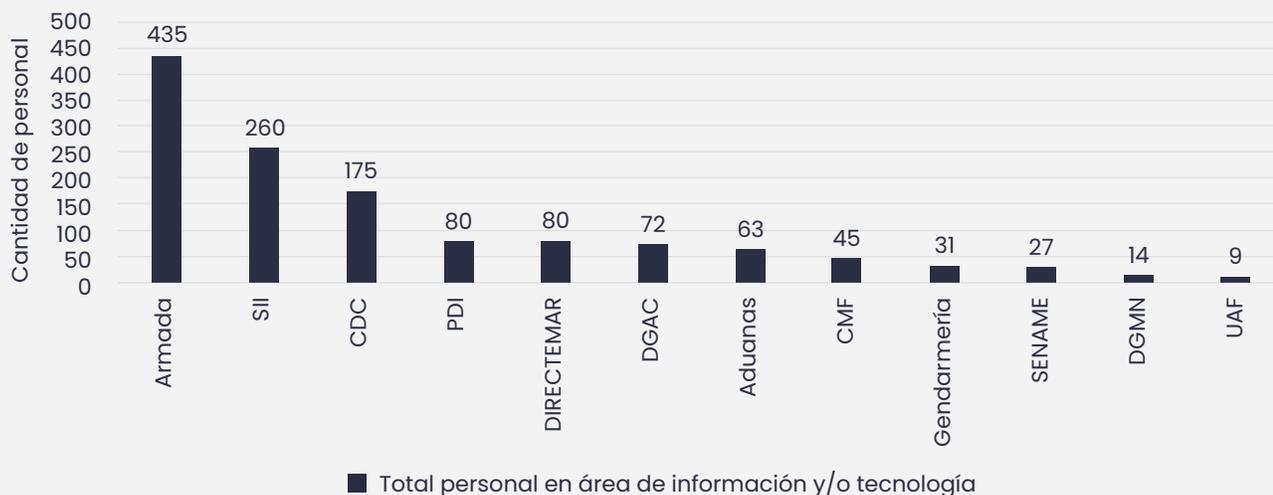
<sup>5</sup> "Estructura institucional de gestión documental y almacenamiento de los documentos y expedientes electrónicos, bajo la conformación de plataformas de gestión, repositorios y archivos institucionales. Esta política aborda las siguientes directrices: (1) Definición del objetivo institucional en la gestión documental de los documentos generados y/o resguardados por el órgano; (2) definición de los principales roles institucionales que serán los responsables del proceso de gestión documental; (3) identificación de procedimientos administrativos del órgano de la Administración del Estado, de acuerdo con lo establecido en la Norma Técnica de Interoperabilidad; (4) Establecimiento de los roles, metas y/o lineamientos del órgano de la Administración del Estado en el ámbito de la preservación y resguardo de su documentación; (5) Definición de los criterios para la realización de los procesos de gestión documental; (6) La gobernanza interna de la implementación de los criterios a los que se refiere el punto anterior y los mecanismos para asegurarla" (Glosario Secretaría de Modernización Digital 2024, 22).

<sup>6</sup> "Una estrategia de datos es un plan de largo plazo, que define normas, recursos y protocolos destinados por una organización para el manejo y administración de sus activos de datos, con el fin de facilitar la posterior toma de decisiones, la implementación de medidas de mejora continua y la optimización de sus procesos internos" (Glosario Secretaría de Modernización Digital 2024, 50).

### 3. Déficits en atracción de talentos en áreas de tecnologías de la información (TI) y análisis de datos

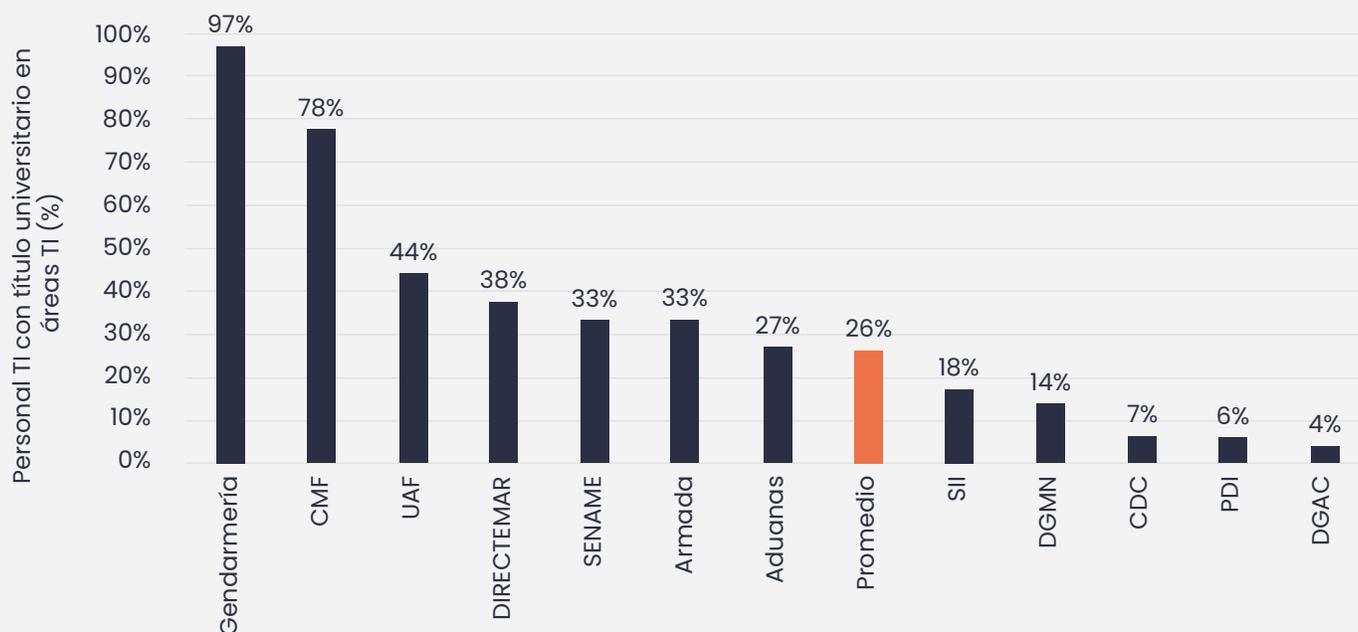
La Secretaría de Transformación Digital solicitó a las instituciones indicar el número de personal del área TI al 31 de diciembre del 2022 y su formación profesional. En términos nominales, los tres OAE que poseen una mayor cantidad de funcionarios TI, superior a 100, son la Armada (435), SII (260) y Carabineros de Chile (175) (**Gráfico 2**). Sin embargo, si bien el 70% de los funcionarios de información y/o tecnología tienen formación en áreas TI, solo el 26% del personal es profesional con título profesional en dichas áreas (**Gráfico 3**).

**Gráfico 2:** Total de personal en área de información y/o tecnología por institución



**Fuente:** Elaboración propia en base a Secretaría de Transformación Digital (2024)

**Gráfico 3:** Proporción de personal de áreas TI con título universitario en áreas de ciencia y tecnología<sup>(1)</sup>

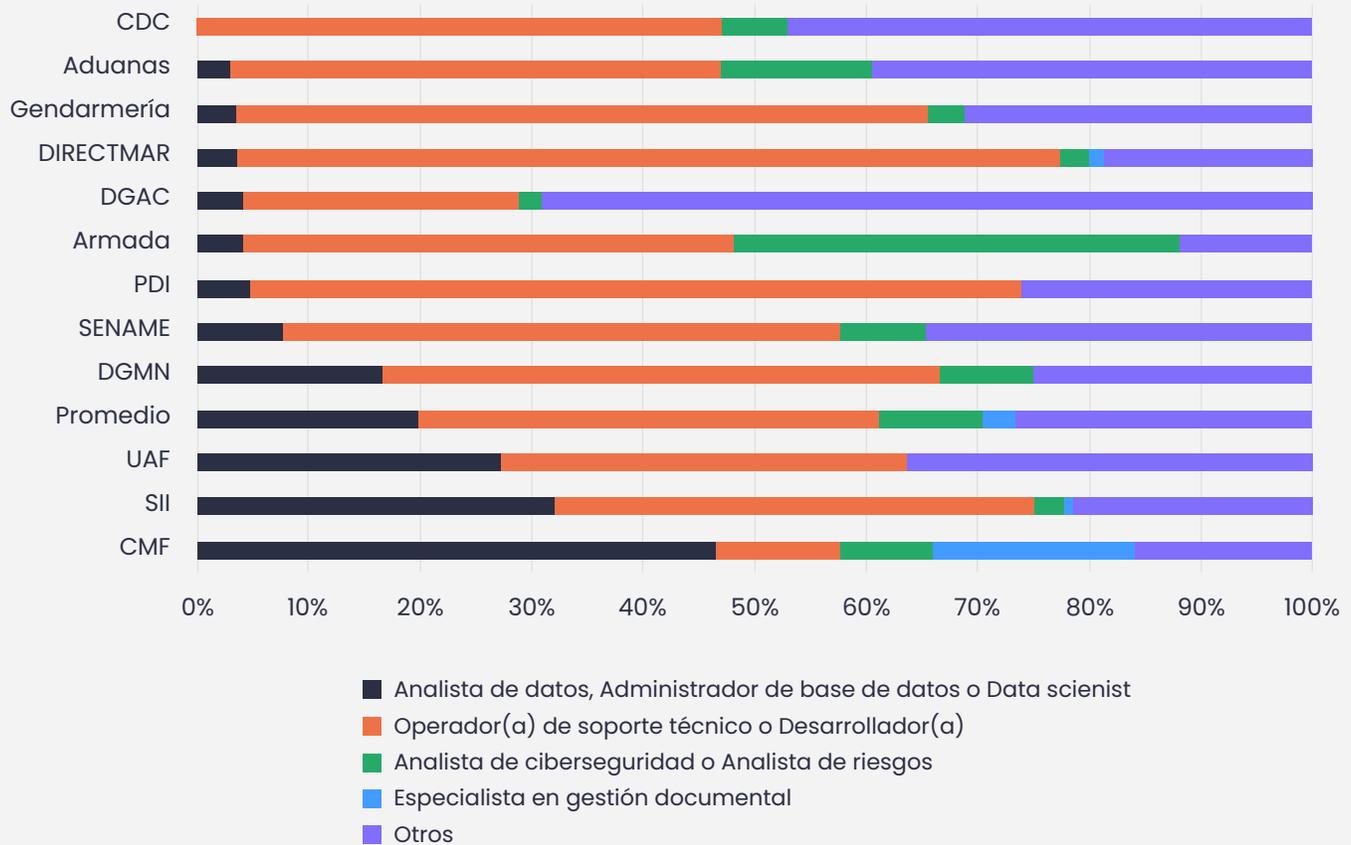


**Nota: (1)** Títulos universitarios en áreas de ciencia y tecnología incluyen licenciatura en ciencias de la ingeniería, matemáticas o estadística, física, química, biología, diseño digital o similar, definidos por la encuesta de la Secretaría de Transformación Digital.

**Fuente:** Elaboración propia en base a Secretaría de Gobierno Digital (2024)

Ahora bien, más allá de la formación profesional, es necesario observar las funciones que los trabajadores del área TI cumplen. Al respecto, en el **Gráfico 4** se observa que, en promedio, el 20% es analista, administrador o científico de datos, 41% operador de desarrollo técnico o desarrollo, 9% analista de ciberseguridad o de riesgos y el 3% especialista en gestión documental. Llama la atención que en Carabineros no hay ningún analista de datos o científicos de datos en dicha área. Por otra parte, en Gendarmería solo el 3% es analista, administrador o científico de datos y en la PDI solo el 5% corresponde a esas categorías.

**Gráfico 4:** Perfiles para la transformación digital<sup>(1)(2)</sup>, según el total declarado<sup>(3)</sup>



**Nota: (1)** La encuesta solicitaba indicar “si su institución dispone de los siguientes perfiles asociados a funciones de transformación digital”. **(2)** Otros incluye: ingeniero infraestructura TI, arquitecto TI, analista testing (QA), analista de redes, diseñador de servicios/UX, diseñador de interfaz web-UI, jefe de proyectos de tecnología, administrador de contratos de tecnología y gestor del cambio (tecnologías de la información). **(3)** El total declarado en cada institución fue de 34 (CDC), 42 (PDI), 29 (Gendarmería), 144 (Sename), 11 (UAF), 354 (SII), 66 (Aduanas), 143 (Armada), 97 (DGAC), 80 (Directemar) y 12 (DGMN).

**Fuente:** Elaboración propia en base a Secretaría de Gobierno Digital (2024)

#### 4. Conclusiones y propuestas

La seguridad debe ser comprendida como un sistema del que forman parte diversas instituciones, tanto dependientes del Gobierno Central como autónomas. Bajo una lógica sistémica, es necesario que las agencias y servicios vinculados a la seguridad se encuentren coordinadas y cooperen entre sí. Para ello, es fundamental que existan altos estándares de tratamiento de datos y análisis de la información, que permitan una mejor toma de decisiones en materia de seguridad, que puede incluir desde la inteligencia hasta la prevención y persecución de los delitos. Sin embargo, como queda de manifiesto en este documento, todavía hay brechas que podrían implicar perjuicios en eficiencia y efectividad. Teniendo esto en consideración, se propone:

- **Definir** una política de gestión documental y estrategia de gestión de datos que permita la interoperabilidad de la información que trata la institución ligada a la seguridad, en caso de no poseerla.
- **Establecer** un área de gestión de datos en Carabineros de Chile, Sename, Directemar, Armada y DGAC.
- **Priorizar** la contratación de profesionales que cumplan funciones de análisis de datos<sup>7</sup>, ciencia de datos<sup>8</sup>, administración de bases de datos/ingenieros de datos<sup>9</sup> y especialistas en gestión documental<sup>10</sup>.

---

7 "Persona(s) que analiza(n) datos para realizar funciones propias de misión institucional ("de negocio"). Puede(n) incluir la elaboración de reportes, uso de herramientas de visualización, inteligencia de negocios, etc" (Glosario Secretaría de Transformación Digital 2024, 13).

8 "Persona(s) que trabaja(n) con modelos y algoritmos para extraer información desde los datos, generando conocimiento para la toma de decisiones. Puede(n) incluir técnicas de aprendizaje, tales como modelos predictivos o machine learning, etc" (Glosario Secretaría de Transformación Digital 2024, 13).

9 "Persona(s) que realiza(n) el monitoreo, mantención y análisis de bases de datos, entregando soluciones para utilizar los datos en los procesos de la organización. Puede(n) incluir el uso de software como Oracle, SQL, etc." (Glosario Secretaría de Transformación Digital 2024, 12).

10 "Especialista en procesos de gestión documental, que incluye todo el ciclo de vida de los documentos de la institución, con conocimientos de archivística, normalización, automatización de procesos, metadatos, entre otros" (Glosario Secretaría de Transformación Digital 2024, 12).