

ECONOMÍA EN LAS SOMBRAS

RADIOGRAFÍA DEL COMERCIO ILÍCITO
Y LA SEGURIDAD EN CHILE

CN
Cámara
Nacional
Comercio
Servicios
Turismo

OC
IS
OBSERVATORIO
DEL COMERCIO
ILÍCITO Y
SEGURIDAD

10 años

ECONOMÍA EN LAS SOMBRAS. RADIOGRAFÍA DEL COMERCIO ILÍCITO Y LA
SEGURIDAD EN CHILE

© CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO, SERVICIOS Y TURISMO DE CHILE F.G.N.
2026 CNC

I.S.B.N 978 - 956 - 9602 - 01 - 6

I.S.B.N digital 978 - 956 - 9602 - 02 - 3

Tiraje: 150 ejemplares

Impresores: Equipo Gráfico Impresores SpA.

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

Publicado por: Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile F.G.N.

Editor de contenido: Nicole Kuppenheim Levrini

Diagramación: Emily Jones Cano

Distribuido por: Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile F.G.N.,
todos los derechos reservados.

ADVERTENCIA

Reservados todos los derechos. No se podrá reproducir ninguna parte de esta publicación, ni almacenarla en un sistema de recuperación de datos o transmitirla en cualquier forma o por cualquier procedimiento, electrónico, mecánico, fotocopia, grabación o cualquier otro, sin autorización previa de su autor. la CNC o según la normativa relacionada a Derechos de Autor. Así mismo, se autoriza la cita por terceros de esta publicación, de forma total o parcial, siempre y cuando quede reflejado inequívocamente que la autoría de la misma es de la CNC y, en su caso, del autor de que se trate.

**Economía en las sombras:
Radiografía del comercio ilícito y la seguridad en Chile**

Índice

Prólogo	9
Chile y el crimen organizado: desde los orígenes al escenario actual	13
El costo oculto de la inseguridad en el comercio chileno: un impuesto implícito al emprendimiento. Análisis de la Encuesta de Victimización del Comercio (2015 – 2024)	35
Las externalidades de la nueva criminalidad en Chile	50
Normativa municipal en materia de comercio ambulante: estado de cumplimiento de la Ley 21.426 sobre Comercio Ilegal	72
Seguridad ciudadana y comercio ambulante: diagnóstico y propuestas de abordaje	87
Seguridad y educación para la construcción de ciudadanía y entrega de oportunidades	110
Propuestas para combatir el comercio ilícito.....	131
Estado de la seguridad en el comercio chileno y su relación con la informalidad: evidencia y desafíos desde el sector privado	144

Prólogo

*José Pakomio,
Presidente de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile (CNC)*

El comercio ilícito, la informalidad y la inseguridad asociada a estas actividades constituyen hoy uno de los desafíos más relevantes para el desarrollo económico, la seguridad pública y la confianza de los consumidores en Chile. Desde la expansión del comercio ambulante en los espacios urbanos hasta la proliferación de productos falsificados, de contrabando y robados, el país enfrenta un escenario complejo que afecta directamente al comercio formal, deteriora el entorno urbano y erosiona la recaudación fiscal.

Este fenómeno no solo impacta a quienes son víctimas directas de delitos, sino que también impone costos estructurales al funcionamiento cotidiano del comercio y al emprendimiento formal. En ese contexto, este libro surge como una iniciativa colaborativa impulsada por la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile, que reúne análisis, evidencia empírica y propuestas concretas para comprender y enfrentar el comercio ilícito y la inseguridad desde una mirada integral, combinando experiencias locales con aprendizajes internacionales.

Este documento se organiza en ocho capítulos, cada uno de los cuales aporta una perspectiva complementaria para dimensionar el problema y avanzar hacia soluciones sostenibles.

En el primer capítulo, Pilar Lizana presenta un panorama general del comercio ilícito en Chile, analizando su magnitud, su evolución en los últimos años y su estrecha vinculación con redes de crimen organizado. A partir de estadísticas recientes y datos de percepción ciudadana, el capítulo evidencia los efectos del comercio ilegal sobre la economía formal, la seguridad pública y la recaudación fiscal del Estado, situando el fenómeno como un problema estructural que se agudizó tras la pandemia.

A continuación, María José Rojas aborda una dimensión menos visible, pero igualmente crítica: el costo económico de la inseguridad para el comercio formal. Basándose en el análisis de las encuestas de victimización del comercio de la CNC entre 2015 y 2024, el capítulo plantea que el gasto permanente en medidas de seguridad opera como un “impuesto implícito al emprendimiento”, regresivo y no transparentado. En él se examinan las trayectorias de victimización, el aumento sostenido de las medidas de protección y el gasto mensual en seguridad según tamaño de empresa, mostrando cómo este costo afecta con mayor intensidad a las micro y pequeñas empresas, lo que condiciona sus decisiones de inversión, formalización y permanencia en el mercado.

El tercer capítulo, desarrollado por Pía Greene y Camila Astraín, se centra en la perspectiva del consumidor frente al comercio informal y la compra de productos ilegales. Se analizan los riesgos sanitarios, económicos y de seguridad asociados a esta práctica, así como la necesidad de fortalecer la educación y las herramientas disponibles para que los consumidores puedan identificar productos legales y tomar decisiones de compra informadas y seguras.

Desde el ámbito normativo, Sergio Morales examina la regulación del comercio ambulante en Chile, con especial énfasis en la Ley 21.426 sobre Comercio Ilegal y su implementación a nivel municipal. El capítulo identifica vacíos normativos y una marcada heterogeneidad entre comunas en el cumplimiento de sus obligaciones legales, destacando la necesidad de criterios más uniformes que permitan fiscalizar y avanzar en procesos de formalización sin desatender la dimensión social del fenómeno.

Sobre la base de ese diagnóstico, Cristián Crespo propone una ordenanza modelo para los municipios, orientada a establecer reglas claras y homogéneas en materias como permisos precarios, requisitos socioeconómicos y de residencia, zonificación, sanciones y mecanismos de fiscalización. Este capítulo subraya la importancia de contar con marcos regulatorios coherentes que resguarden el uso del espacio

público y promuevan la formalización del comercio.

En el sexto capítulo, Tatiana Arce presenta experiencias internacionales exitosas en el uso de tecnologías de trazabilidad y protección de marcas para combatir la falsificación y el contrabando. A través de casos aplicados a productos electrónicos, alimenticios, agrícolas y de consumo masivo, se muestra cómo estas herramientas contribuyen a fortalecer la seguridad del consumidor y a mejorar la recaudación fiscal.

Complementando esta mirada, el capítulo desarrollado por SICPA profundiza en el rol de la tecnología como aliada en la lucha contra el comercio ilícito, describiendo los sistemas de marcación y sellos seguros que permiten verificar la legalidad de los productos. Se abordan aspectos técnicos como el diseño, la robustez, la trazabilidad y la detección de manipulaciones, evidenciando el potencial de estas soluciones para apoyar las labores de fiscalización.

Finalmente, Bernardita Silva cierra con una reflexión sobre la necesidad de avanzar hacia políticas integrales que articulen normativa, educación, fiscalización y coordinación público-privada. El capítulo enfatiza que, solo a través del trabajo conjunto entre el Estado, los municipios, el comercio formal y los consumidores será posible generar un impacto sostenible en la reducción del comercio ilegal y la inseguridad, con beneficios concretos para la economía, la ciudadanía y el desarrollo del país.

Este libro no solo aporta evidencia y análisis sobre el fenómeno del comercio ilícito y la inseguridad, sino que también propone soluciones concretas y aplicables a nivel local e internacional. Confiamos en que su lectura contribuya a enriquecer el debate público y a impulsar acciones coordinadas que permitan avanzar hacia la consolidación de un mercado más formal y seguro para todos.

Chile y el crimen organizado: desde los orígenes al escenario actual

Pilar Lizana¹
Directora de Volpe Consulting

Chile tiene una de las democracias más estables de América Latina junto a Costa Rica y Uruguay². Sin embargo, esto no asegura nada. En un contexto regional donde los grupos del crimen organizado controlan el territorio, las rutas de contrabando y tráfico; han permeado a los Estados y la corrupción avanza a lo largo de la región involucrando a las más altas autoridades políticas resulta difícil mantenerse al margen.

Por mucho tiempo, la cordillera de los Andes y el desierto de Atacama operaban como barreras naturales para que la amenaza no se instalara en Chile. Ese tiempo quedó atrás y nuestro país se ha transformado en una oportunidad para extender el negocio.

Septiembre de 2016. Una noche cualquiera de ese mes, un hombre muerto por un arma cortopunzante en la esquina de la comisaría de Iquique. al día siguiente del hecho, me entrevisté con el general de Carabineros a cargo. Iba a realizar el trabajo de campo de una investigación sobre drogas en frontera. Hablé también con la Policía de Investigaciones. Con ellos la conversación fue más larga y derivó en una invitación difícil de rechazar: recorrer, por tierra, la frontera desde Iquique hasta Colchane.

1 Pilar Lizana Toresano es investigadora y consultora en materias de seguridad y crimen organizado. Doctora en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid, trabajó por más de una década en el Ministerio de Defensa Nacional y desde el 2013 investiga el narcotráfico y crimen organizado en Chile. Obtuvo el premio 100 Mujeres Líderes 2023 por su contribución a los estudios en materia de seguridad y economías ilícitas. Fundó Volpe Consulting en 2025, para contribuir con análisis estratégico al proceso de toma de decisiones en el sector público y privado.

2 Red Liberal de América Latina (RELIAL). (2024). Índice de Calidad Institucional 2024. Fundación Libertad y RELIAL. https://reliat.org/wp-content/uploads/2024/07/ICI-2024_web.pdf

Unas semanas después de esa reunión, me subí al 4x4 que me mostró un territorio inmenso, lleno de oportunidades, especialmente para quienes explotan la economía ilícita de las drogas e incursionan en la de personas. La frontera era la puerta abierta al narcotráfico y Chile, instalado en una ubicación privilegiada en el Pacífico, la herramienta que se necesitaba para llegar a los mercados mundiales.

Los barrios de las ciudades del norte adelantaban lo que pasaría en el resto del país. El microtráfico, la violencia de las bandas criminales, el tráfico de migrantes, los ingresos irregulares, el contrabando y el lavado de activos eran solo una parte de lo que se venía.

La alegría en las palabras de los PDI cuando me recibieron fue la evidencia de que el centralismo no estaba mirando realmente lo que pasaba. “¡Qué bueno que venga alguien de Santiago!” fue lo primero que me dijeron.

En Santiago no se hablaba del narco. La delincuencia común se llevaba todo el protagonismo. Pero, en silencio y desde el norte, el narcotráfico se instalaba como una actividad más del crimen organizado. Se extendía por el territorio mientras preparaba el terreno para lo que venía.

Actualmente, en Chile se han alcanzado cifras históricas en indicadores de seguridad asociados a actividad criminal organizada. En 2022 se registró el número más alto de homicidios desde el 2018 (1.330)³, también se anotó el registro más alto en materia de inseguridad (90,6 %)⁴, los secuestros marcaron récords (de 492 pasaron a 826)⁵ y el 2023

3 Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana. (2025). Informe de Víctimas de Homicidio 2024. Prevención de Homicidios. https://prevenciondehomicidios.cl/wp-content/uploads/2025/04/Informe_de_victimas_de_homicidio_2024_final.pdf

4 Subsecretaría de Prevención del Delito. (2024). Presentación ENUSC 2023 – Resultados Nacionales. Gobierno de Chile. https://cead.spd.gov.cl/wp-content/uploads/file-manager/Presentación_ENUSC_2023_País.pdf.

5 Fiscalía Nacional de Chile. (2024). Informe de Fenómenos Criminales: Secuestro – Reporte N.º 2. División de Estudios, Evaluación, Control y Desarrollo de la Gestión.

lo hicieron las extorsiones (de 386 pasaron a 763)⁶.

El Estado se encontró de golpe con una realidad que sus líderes no esperaban, mientras que los privados han debido asumir los costos de la inseguridad. ¿Cómo se llegó a esto?, ¿cuál es la situación actual? y ¿qué podemos hacer? son las preguntas que se espera responderán a lo largo de este capítulo.

1. El crimen organizado en Chile: sus orígenes

Un negocio, eso es lo que es el crimen organizado. Comercializa un producto o servicio ilegal y la infraestructura regional y nacional se transforma en una herramienta para su cadena logística⁷.

La historia de Chile con el crimen organizado empieza mucho antes, casi a principios del siglo XX, en torno a los asentamientos salitreros y los pueblos altiplánicos conoedores de la coca⁸. En un momento en que la droga era legal y de uso médico, su tráfico comenzó en las farmacias y asociado a recetas que eran contrabandeadas para adquirir el producto. Poco a poco llegó a las ciudades, a los centros nocturnos y a la bohemia nacional hasta que, hacia mediados del siglo XX, la legislación cambió y los químicos chilenos alcanzaron una importante reputación en el procesamiento del alcaloide. Entre 1959 y 1965,

comenzó el desarrollo de una industria agrícola y química entorno a la coca. En este contexto, la participación de Chile fue muy relevante. No solo aparecía como una de las tres principales rutas hacia Estados Unidos, sino que también desarrolló laboratorios para procesar y refinar la droga. Esta

6 Fiscalía Nacional de Chile. (2024). Fenómenos Criminales: Extorsiones – Reporte N.º 3. División de Estudios, Evaluación, Control y Desarrollo de la Gestión.

7 Para más información sobre el desarrollo del crimen organizado revisar: Lupsha, P. A. (1996). Transnational Organized Crime vs. the Nation-State. *Transnational Organized Crime*, 2(1), 21–48 o Chabat, J. (2005). *El narcotráfico y Estado: el discreto encanto de la corrupción*. Letras Libres.

8 Lizana Toresano, P. (2017). *Respuestas nacionales y soberanía efectiva frente al problema transnacional de las drogas: Un estudio del caso chileno* [Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid].

ventana de oportunidad para los narcotraficantes comenzó a cerrarse con el término del gobierno de la UP y la llegada de los militares a la política chilena. Estos últimos expulsaron a los traficantes hacia Estados Unidos⁹, y quienes no llegaron a ser expulsados abandonaron el país por otros medios¹⁰.

En los años 90, los narcotraficantes comenzaron a regresar y los envíos de droga al extranjero volvieron a aparecer. En 1998, la Operación Océano dejó en evidencia el lugar que ocupaba Chile en el narcotráfico internacional y la importancia del mundo lícito para el negocio¹¹. Para enviar la droga por mar a Estados Unidos, se requiere de una empresa legal que no levante alertas y entregue el producto en el punto de destino.

Hasta ese momento, las organizaciones criminales transnacionales no habían cruzado la frontera chilena, pero faltaba poco para su instalación en el país. Se necesitaba de un contexto que entregara las oportunidades precisas.

2. Los años 2000: el crecimiento silencioso del crimen organizado

Lo que a fines de los años noventa parecía un evento aislado, no lo era tanto. Ahora venían los 2000, un nuevo siglo, un mundo sin Guerra Fría y la consolidación de los Estados democráticos y, con ello, todas las oportunidades que el crimen organizado necesita para crecer. Avances

9 El decreto N.º 81 de la Junta Militar, a través de su artículo número 2, permitió al gobierno militar expulsar a los traficantes. En ese artículo se señalaba que “En los casos contemplados en el artículo 418 del Código de Justicia Militar, como tiempo o estado de guerra, y cuando así lo requieran los altos intereses de la seguridad del Estado, el gobierno podrá disponer la expulsión o abandono del país de determinadas personas, extranjeros o nacionales, por decreto fundado que llevará las firmas de los ministros del Interior y Defensa Nacional”.

10 Lizana Toresano, P. (2017). Respuestas nacionales y soberanía efectiva frente al problema transnacional de las drogas: Un estudio del caso chileno [Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid].

11 El Mostrador. (2007, octubre 9). Operación Océano: los vínculos de Manuel Losada con la Cosa Nostra. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2007/10/09/operacion-oceano-los-vinculos-de-manuel-losada-con-la-cosa-nostra/>.

tecnológicos, crecimiento económico, globalización y densidad de interconexiones mundiales. Lo mismo que permitió el avance de muchos países. Solo que el crimen organizado necesita de un Estado que, si bien cuente con todo ello, sea lo suficientemente débil como para permearlo y usarlo a su favor. De esa forma, debilidad institucional, globalización y desarrollo, entre otros, crean el contexto ideal para el avance de las economías ilícitas y las organizaciones que las lideran.

Durante la primera década de los años 2000, el crimen organizado en Chile se expandió principalmente a través del tráfico de drogas, con especial énfasis en la marihuana, la cocaína y sus derivados. Para el año 2010, el avance de estas sustancias era ya evidente, tanto por su presencia territorial como por el volumen de decomisos realizados a nivel nacional. A lo largo del tiempo, se ha observado una alternancia en el protagonismo de estas drogas: aunque inicialmente predominó la marihuana, con los años la cocaína y sus derivados retomaron fuerza, consolidando así un mercado ilícito diversificado y en constante evolución.

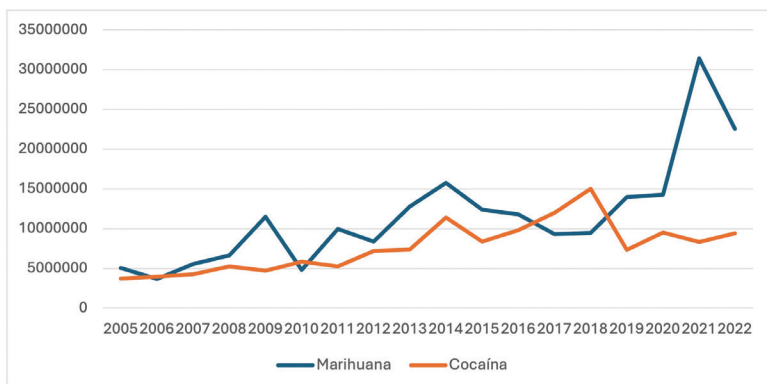
Para fines de la segunda década del siglo, ese tipo de drogas sigue ocupando un lugar importante, sin embargo, las sustancias sintéticas como el tusi o el fentanilo son las que empiezan a preocupar. La fama que alcanzaron los químicos chilenos en los sesenta bien podría ser un antecedente relevante en un período donde vuelven a aparecer los laboratorios y crecen otro tipo de sustancias. Algo que ya era confirmado por el último informe del Observatorio de Narcotráfico de la Fiscalía Nacional en el 2022¹².

El narcotráfico constituye actualmente la economía ilícita más rentable en Chile y mantiene vínculos directos con otras actividades delictivas que han experimentado un crecimiento sostenido en los últimos años. El comercio ilegal de drogas no solo genera altos ingresos, sino que también impulsa dinámicas asociadas como el uso de la violencia, la

12 Fiscalía Nacional de Chile. (2022). Informe 2022: Observatorio del Narcotráfico. Ministerio Público. http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/Informe_2022_Observatorio_del_Narcotrafico.pdf

proliferación de armas, el contrabando —empleado como mecanismo para ensayar rutas— y el tráfico de personas, muchas de las cuales son utilizadas como “burreros”.

Figura 1. Incautaciones de marihuana y cocaína 2005 - 2022



Fuente: elaboración propia con información extraída de las cuentas públicas de la Policía de Investigaciones disponibles en: <https://www.pdichile.cl/centro-de-prensa/cuentas-publicas>

La primera década del siglo estuvo marcada por el crecimiento silencioso de un problema que amenaza la sobrevivencia del Estado. Hacia fines de esa década, en el 2008, la publicación de un libro del periodista Manuel Salazar prologado por Clara Szczeranski alertó sobre una situación muy compleja. En el libro titulado *Conexiones Mafiosas*, el periodista analizaba la instalación en Chile de mafias internacionales.

En una entrevista para el medio de comunicaciones Emol el 27 de agosto de 2008, el autor afirmó que “Chile tiene un mercado atractivo para el tráfico de mujeres (colombianas, brasileñas, argentinas, paraguayas, entre otras) destinadas a su explotación sexual”¹³, un asunto que por esos años no era parte del debate público, así como tampoco lo era realmente la migración. Hoy el panorama es muy distinto y las palabras de Salazar se ajustan perfectamente a un momento en el que el tráfico y

13 Emol. (2008, agosto 27). Libro alerta sobre la entrada de mafias internacionales a Chile. <https://www.emol.com/noticias/magazine/2008/08/27/319376/libro-alerta-sobre-la-entrada-de-mafias-internacionales-a-chile.html>

la trata de personas para la explotación sexual son una realidad¹⁴. En esa misma nota se advertía que “no solo mafias ampliamente extendidas como el narcotráfico podrían estar instalándose en nuestro país. Redes internacionales de trata de blancas y robo de vehículos, entre otras, también tendrían tentáculos bien instalados en nuestro medio, de gran atractivo para cierto tipo de negocios ilícitos”¹⁵.

Salazar concluye su entrevista con la siguiente afirmación: “El mayor riesgo que acarrea el crimen organizado es la corrupción de los sistemas democráticos, y eso es mucho más grave que algunos robos de departamentos en el barrio alto o unos kilos de marihuana incautados, que es lo que habitualmente más preocupa a los medios y a las policías”¹⁶.

La advertencia sobre la corrupción es un asunto de gran importancia. El crimen organizado necesita de ella para desarrollar sus negocios ilícitos. Ya lo explicaba Jorge Chabat¹⁷ en 2005: “No son los cañonazos lanzados por bazucas los que le dan poder al narcotráfico, sino los cañonazos de cincuenta mil pesos (o dólares)”¹⁸.

El crimen organizado, cualquiera sea su actividad económica ilícita, nace, crece y se desarrolla en el Estado. Requiere de la infraestructura estatal para movilizar sus productos, así como del acceso a redes de funcionarios y autoridades políticas susceptibles de corrupción, con el fin de facilitar y proteger sus operaciones.

14 Para más información revisar: Insight Crime. (2025, febrero 18). Chile lucha contra el aumento de la trata de personas. <https://insightcrime.org/es/noticias/chile-lucha-contra-aumento-trata-personas/>

15 Emol. (2008, agosto 27). Libro alerta sobre la entrada de mafias internacionales a Chile. <https://www.emol.com/noticias/magazine/2008/08/27/319376/libro-alerta-sobre-la-entrada-de-mafias-internacionales-a-chile.html>

16 Emol. (2008, agosto 27). Libro alerta sobre la entrada de mafias internacionales a Chile. <https://www.emol.com/noticias/magazine/2008/08/27/319376/libro-alerta-sobre-la-entrada-de-mafias-internacionales-a-chile.html>

17 Jorge Chabat es un destacado analista político mexicano. Se especializa en democracia, derechos humanos, seguridad nacional y narcotráfico. Es profesor del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIED) desde hace más de 30 años.

18 Chabat, J. (2005). El narcotráfico y Estado: el discreto encanto de la corrupción. Letras Libres (p.15).

En este sentido, la rentabilidad del negocio criminal depende, en gran medida, de la existencia de condiciones institucionales que favorezcan su accionar. La más decisiva de estas condiciones es la debilidad institucional. En otras palabras, el Estado, para que sea rentable para el negocio, debe contar con las oportunidades necesarias.

3. La debilidad institucional en Chile

Una institucionalidad debilitada se expresa de diversas maneras, sin embargo, todas ellas tienen que ver con esa zona gris que describen Guillermo Trejo y Sandra Ley¹⁹ y se refiere a ese espacio donde el Estado y el crimen coexisten y, a través de la corrupción, se va construyendo un ecosistema criminal que termina por poner a la institucionalidad al servicio de las organizaciones delictuales.

Para que ocurra esto se requiere de lo que Victoria Murillo, Steven Levitsky y Daniel Brinks describen como debilidad institucional, que se manifiesta cuando los funcionarios públicos no implementan la ley, ya sea por decisión de no hacerlo o por falta de medios para ello²⁰. Cualquiera sea el caso, la corrupción avanza al mismo tiempo que la institucionalidad se debilita y el crimen organizado aprovecha la oportunidad.

La fortaleza institucional tampoco es seguro de nada. Un Estado fuerte puede sufrir con la amenaza del crimen organizado, solo que esta se manifiesta de una manera distinta. Tal es el caso de Estados Unidos, primera potencia mundial que posee territorio controlado por los carteles mexicanos que distribuyen y venden fentanilo. El gigante norteamericano no tiene las disputas territoriales que se ven en los países de América Latina, pero sufre desde la salud pública el consumo problemático de drogas que nutre la oferta mexicana.

19 Trejo, G. y Ley, S. (2020). *Votes, Drugs, and Violence: The Political Logic of Criminal Wars in México*. Cambridge University Press.

20 Murillo, M. V., Levitsky, S. y Brinks, D. (2021). *La ley y la trampa en América Latina: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política*. Siglo XXI Editores.

Chile, por su parte, se ha caracterizado por su fortaleza institucional, por ocupar los primeros lugares en indicadores democráticos en Latinoamérica y por sobresalir con respecto a los demás países de la región. Situación que ha mostrado un retroceso preocupante durante los últimos cinco años y que ha nutrido de oportunidades a los grupos criminales organizados.

La porosidad de la frontera terrestre en el norte acompañada de una falta de fiscalización evidencia esa debilidad institucional que necesita el crimen organizado. Esta se ha transformado en una pieza importante del puzle criminal chileno, pues es la que abre la puerta a la criminalidad organizada que explora nuevas oportunidades de negocio.

Así, el tránsito de venezolanos que buscan una mejor calidad de vida se transformó en una lucrativa economía ilícita y un canal de desplazamiento para delincuentes que tomaron la oportunidad para entrar e instalarse en el país.

Casi mil kilómetros lineales separan a Chile de Perú y Bolivia, mil kilómetros que se transformaron en una puerta abierta para las organizaciones criminales transnacionales. Solo seis pasos habilitados custodian la frontera con esos países y más de 100 pasos no habilitados son cruzados diariamente, mientras se abren nuevos caminos ilegales. De esos seis, solo uno custodia los ingresos por tierra hacia la región de Tarapacá, dejando a esa zona con un nivel de vulnerabilidad importante.

Los vacíos territoriales que deja esa falta de presencia estatal en el control fronterizo tienen como consecuencia un ejercicio de la soberanía poco efectivo que es aprovechado por quienes explotan el tráfico y la trata de personas controlando aquellos pasos donde el Estado está ausente.

Así, los traficantes entran por el norte y desde la frontera avanzan por el territorio, ocupándolo, explotando la debilidad institucional y sacando al Estado de esos lugares que necesitan para instalarse. El avance de tomas ilegales a lo largo del país es evidencia de lo anterior. Estas ocurren en lugares donde el Estado ha perdido soberanía y el Estado

de derecho está completamente ausente. Por lo tanto, se transforman en enclaves criminales desde donde las organizaciones extienden sus redes de poder²¹.

La debilidad institucional no solo se expresa a través de un ejercicio imperfecto de la soberanía y los vacíos territoriales, tiene que ver también con las capacidades que el Estado tiene para enfrentar la amenaza y el marco normativo que le permite usar sus instrumentos de poder.

En ese sentido, la desactualización de la regulación en materia de crimen organizado dejó a Chile en desventaja. Recién en abril de 2023 se comenzaron a discutir en el Parlamento proyectos de ley asociados a la crisis de seguridad, cuando más de diez años antes el crimen organizado había comenzado su instalación en territorio nacional.

Sin embargo, lo que más preocupa en cuanto a la debilidad institucional que evidencia Chile tiene que ver con aquello que Murillo, Levitsky y Brinks definían como la decisión de no implementar la ley, es decir, contribuir al negocio ilícito. Algunos ejemplos de lo anterior lo constituyen los funcionarios de Aduana involucrados en una red de contrabando²² o los gendarmes participando del ingreso de drogas a las cárceles²³.

La corrupción es un elemento fundamental para el avance del crimen organizado. En esta materia, Chile retrocedió tres puestos en la

21 CNN Chile. (2024, mayo 8). En qué consiste el plan de “tres fases” con el que “Los Gallegos” buscaban instalarse en Chile. https://www.cnnchile.com/pais/plan-los-gallegos-para-instalarse-chile_20240508/

22 Díaz Montero, F. (2024, agosto 24). La máquina del contrabando: caen testaferros y cliente de clanes que coimearon funcionarios de Aduanas. Bio Bio Chile. <https://www.biobiochile.cl/especial/bbcl-investiga/noticias/articulos/2024/08/24/la-maquina-del-contrabando-caen-testaferros-y-cliente-de-clanes-que-coimearon-funcionarios-de-aduanas.shtml>

23 Bio Bio Chile. (2024, noviembre 27). Prisión preventiva a gendarme acusado de ingresar droga, dinero y celulares a cárcel de Chillán. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-nuble/2024/11/27/prision-preventiva-a-gendarme-acusado-de-ingresar-droga-dinero-y-celulares-a-carcel-de-chillan.shtml>

última medición de transparencia internacional²⁴.

La consecuencia de todo lo anterior se traduce en la pérdida de confianza de los ciudadanos con sus instituciones²⁵. Las tasas de denuncias comienzan a bajar porque no se confía en que el Estado sea parte de la solución y las comunidades con sus necesidades van entregando la oportunidad perfecta a las organizaciones criminales para construir nuevas confianzas, pero esta vez con la mafia local, que viene a entregarles todo eso que el Estado no. Así, poco a poco, se configura el escenario ideal para la consolidación del ecosistema criminal al que se referían Guillermo Trejo y Sandra Ley.



Fuente: Pilar Lizana, “Economías ilegales: factores que facilitan el accionar del crimen organizado en Chile”, AthenaLab Documento de Trabajo N° 16 (2022)

Si bien la debilidad institucional aparece como la condición principal para el avance del crimen organizado, no puede ser considerada en el vacío. El contexto global de las economías ilícitas es fundamental. Su demanda es mundial y su alcance también, de ahí que la globalización y el comportamiento de la oferta y la demanda deban ser analizados. Sin embargo, con un Estado fuerte será muy difícil que las organizaciones criminales encuentren la oportunidad para instalarse.

24 Transparency International. (2024). Chile: Country Data. Corruption Perceptions Index 2024. <https://www.transparency.org/en/cpi/2024/index/chl>

25 Para más información revisar:

- Centro de Estudios Públicos (CEP). (2024). Estudio Nacional de Opinión Pública – Encuesta CEP 91: Anexos junio–julio 2024. https://static.cepchile.cl/uploads/cep-chile/2024/07/30-141724_7cvw_PPT-CEP-91_ANEXOS.pdf

- Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile (CNC). (2025). 28° Medición de Victimización del Comercio – Segundo Semestre 2024. <https://www.cnc.cl/wp-content/uploads/2025/04/28-Medicion-Victimizacion-del-Comercio-II-Semestre-2024.pdf>

En ese contexto, Chile ofrece tres ventajas importantes: su ubicación estratégica en el Pacífico; una infraestructura portuaria y vial eficiente, que en un entorno de control débil facilita el tránsito de mercancías ilegales y una imagen país positiva, que puede reducir el escrutinio en puertos internacionales.

Así, una problemática que comenzó silenciosamente en los años 2000 hoy se ha convertido en un ecosistema de economías ilícitas cada vez más ruidosas, especialmente cuando se trata de eliminar a la competencia.

4. Las economías ilícitas en Chile

Si el crimen organizado persigue un fin económico, no basta con estudiarlo desde la estructura de las organizaciones que lo componen: estas han evolucionado. En sus inicios, muchos carteles dependían del liderazgo de una sola persona, lo que representaba un riesgo crítico: si ese líder caía, la organización colapsaba. Este modelo marcó una etapa temprana del narcotráfico en América Latina, simbolizada por figuras como Pablo Escobar y el cartel de Medellín.

Hoy, en cambio, el objetivo principal es asegurar la supervivencia de la organización en el tiempo, condición esencial para sostener el negocio. Para ello, han adoptado estructuras más complejas: células diversificadas, con distintos niveles de liderazgo y funciones. El resultado son redes criminales altamente flexibles, capaces de adaptarse con rapidez a los cambios del entorno²⁶.

Chile no constituye una excepción frente a la expansión del crimen organizado transnacional. Al territorio nacional han ingresado diversas agrupaciones criminales provenientes de Perú, Colombia, Venezuela,

26 Williams, P. (2024). The Fifth Wave: Organized Crime in 2040. Global Initiative Against Transnational Organized Crime. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2024/11/Phil-Williams-The-fifth-wave-Organized-crime-in-2040-GI-TOC-November-2024.pdf>

Brasil, China, entre otros países²⁷. Estas organizaciones, distintas en estructura y tamaño, comparten un mismo propósito: asegurar la continuidad y rentabilidad de sus operaciones ilícitas.

En este contexto, han proliferado economías ilegales asociadas al tráfico de drogas, armas y personas. No obstante, los actores nacionales también han desarrollado sus propias redes delictivas en torno a recursos estratégicos del país, como la madera, los productos del mar y el cobre, lo que ha dado origen a verdaderas empresas criminales especializadas.

Del mismo modo en que las organizaciones criminales han diversificado su estructura interna para garantizar su sostenibilidad, también lo han hecho en términos de sus actividades económicas ilícitas: ampliaron sus ámbitos de acción y se adaptaron a nuevas oportunidades de mercado.

En Chile, la Fiscalía Nacional ha identificado al tráfico de drogas, armas y migrantes, así como a la receptación de bienes robados, como los principales mercados ilícitos presentes en el país²⁸. Entre ellos, el más significativo es el del narcotráfico, el cual —según el Informe de Crimen Organizado de dicha institución— constituye el eje central en torno al que se articula gran parte de la criminalidad organizada en el territorio nacional. Le siguen, en importancia, los mercados ilícitos relacionados con robos —particularmente de madera, cables y vehículos— y el tráfico de armas²⁹.

Estos mercados no operan de manera aislada, sino que presentan interrelaciones tanto funcionales como estructurales. El narcotráfico, por ejemplo, suele ir acompañado de altos niveles de violencia, lo que incrementa la demanda por armas de fuego en los circuitos ilegales.

27 Bio Bio Chile. (2024, mayo 18). Las 10 bandas de crimen organizado que operan en Chile: Tren de Aragua, Pulpos, Trinitarios y más. <https://www.biobiochile.cl/noticias/servicios/toma-nota/2024/05/18/las-10-bandas-de-crimen-organizado-que-operan-en-chile-tren-de-aragua-pulpos-trinitarios-y-mas.shtml>

28 Fiscalía Nacional de Chile. (2024). Radiografía del crimen organizado en Chile: informe de la Unidad Especializada en Crimen Organizado y Drogas.

29 Fiscalía Nacional de Chile. (2024). Radiografía del crimen organizado en Chile: informe de la Unidad Especializada en Crimen Organizado y Drogas.

Así, el tráfico de armas no solo actúa como un delito conexo, sino también como un componente esencial de apoyo operativo para las organizaciones criminales.

Un aspecto relevante al momento de analizar los mercados ilegales en Chile son los patrones que se pueden encontrar entre ellos. Por ejemplo, las economías ilegales de la madera, el cobre y los salmones presentan patrones comunes, de los que la debilidad del ente fiscalizador es el más importante³⁰.

Ese déficit de fiscalización, ya sea por decisión de no llevarla a cabo o por falta de capacidades, aparece como un incentivo relevante al momento de decidir emprender un negocio ilícito. En el caso de las materias primas mencionadas, la economía ilegal comienza con el robo del producto y a partir de este se desarrolla una cadena logística que involucra todo tipo de roles. El hecho de que sea el robo el punto inicial es un aspecto relevante para considerar pues muchas veces la persecución de este delito terminó con penas bajas o incluso multas, lo que en comparación con la ganancia —un camión de salmones puede costar aproximadamente 200 millones de pesos chilenos y uno de madera 1,5 millones — resulta bastante atractivo. De ahí que los vacíos legales y de prácticas persecutorias debieron ser modificados para perseguir el lucro detrás de ese delito inicial, con lo que se llegó a las empresas criminales que operaban detrás.

En todas estas economías ilícitas el uso de RUT falsos, la creación de empresas de papel y la falsificación de facturas y guías de despacho son

30 Para más información revisar:

- Lizana, P. (2022). Economías ilegales: Factores que facilitan el accionar del crimen organizado en Chile. Documento de trabajo n.º 16, AthenaLab.

- Lizana, P. (2022). La economía ilegal del cobre: el problema de seguridad detrás del robo del metal rojo. Documento de trabajo n.º 17, AthenaLab.

- Lizana, P. (2022). La economía ilegal de la madera: el círculo perverso del delito en el sur de Chile. Documento de trabajo n.º 20, AthenaLab.

- Lizana, P. (2023). La economía ilegal del robo de pescado: otro lucrativo negocio para el crimen organizado en Chile. Documento de trabajo n.º 22, AthenaLab.

- Lizana, P. (2025). Economías criminales: los negocios sectoriales del crimen organizado en Chile. Revista Átomo. <https://revistaatomo.com/es/2025/01/economias-criminales/>

una constante. Burlan un sistema desactualizado para fiscalizar este tipo de actividad criminal, dejando en evidencia la debilidad del Estado frente a la organización y la sofisticación de las bandas delictuales. En este eslabón de la cadena, los intermediarios que blanquean el producto son fundamentales.

Un asunto que no puede dejarse de lado es el precio del producto robado y la demanda por ese bien. En un contexto de alza del precio del cobre, de fechas de mayor consumo de alimentos del mar por celebraciones religiosas o de falta de oferta de madera, siempre va a existir una organización que explote la necesidad y satisfaga esa demanda.

En el caso del narcotráfico, motor del crimen organizado en el país, se observa una complejidad mayor. Se trata de una economía ilícita que ha penetrado profundamente el tejido social a través del desarrollo de una cultura narco que encandila a las personas más jóvenes³¹; es un negocio que se encuentra consolidado y con amplias redes globales, su cadena logística es más completa y el poder corruptor del dinero puede llegar hasta las más altas esferas políticas.

Esto no significa que los mercados ilícitos nacionales de materias primas no puedan evolucionar a una economía ilegal de esa naturaleza, solo que se observan distintos niveles de avance y consolidación.

Un aspecto crucial en el análisis de las economías ilícitas en Chile es la creciente diversificación de los mercados ilegales. El país ha transitado desde un escenario inicialmente dominado por el narcotráfico hacia uno asociado al robo —particularmente al robo de madera, cobre, productos del mar y vehículos.

Si bien estos mercados aún no alcanzan el nivel de rentabilidad ni la escala del tráfico de drogas, su expansión sostenida los posiciona

31 Leighton Miranda, C. (2024, julio 31). Data Influye y “romantización” de la narco-cultura: 80 % considera que está “muy arraigada” en Chile. El Mostrador. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2024/07/31/data-influye-y-romantizacion-de-la-narco-cultura-80-considera-que-esta-muy-arraigada-en-chile/>

5. Crimen organizado en Chile: escenarios actuales, ¿hacia dónde avanzar?

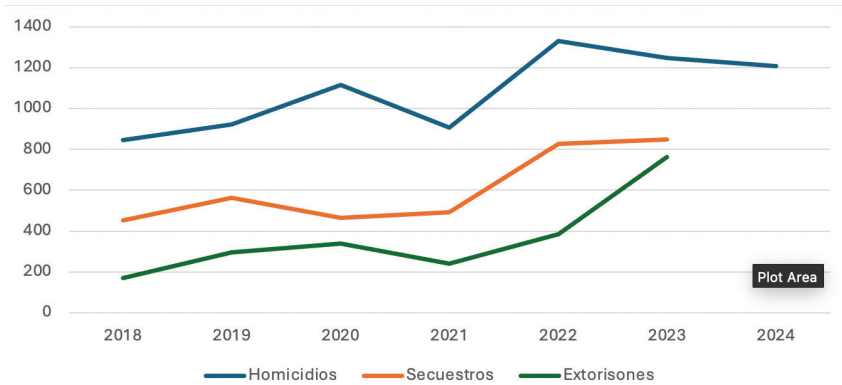
La relación entre Chile y el narcotráfico en América Latina tiene antecedentes históricos, sin embargo, el avance del crimen organizado no puede explicarse únicamente desde una perspectiva histórica. Factores como el debilitamiento institucional, el posicionamiento geográfico del país como potencial centro logístico para actividades ilícitas y las transformaciones en la demanda global de drogas han contribuido de manera decisiva a la consolidación de estructuras criminales complejas en el territorio nacional.

El año 2022 constituyó un punto de inflexión en esta evolución. En ese periodo, el país experimentó un aumento significativo en la tasa de homicidios, alcanzando 6,7 muertes por cada 100.000 habitantes, el registro más alto desde 2018³². Si bien esta tasa mostró una disminución en 2024, su estabilización no necesariamente implica una mejora sustantiva. En contextos de crimen organizado, la estabilidad puede reflejar el control territorial ejercido por organizaciones criminales más que una reducción efectiva del fenómeno.

Junto con el aumento de los homicidios, se observó la proliferación de otros delitos característicos del crimen organizado transnacional, como los secuestros y las extorsiones. Estos delitos, hasta hace algunos años inusuales en el país, han ingresado principalmente desde el extranjero, adaptándose al contexto local y generando nuevas dinámicas de violencia.

³² Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana. (2025). Informe de víctimas de homicidio 2024. Prevención de Homicidios. https://prevenciondehomicidios.cl/wp-content/uploads/2025/04/Informe_de_victimas_de_homicidio_2024_final.pdf

Figura 4. Homicidios, secuestros y extorsiones en Chile 2018 - 2024



Fuente: elaboración propia en base a información recuperada desde Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana. (2025). *Informe de víctimas de homicidio 2024*. Prevención de Homicidios. https://prevenciondehomicidios.cl/wp-content/uploads/2025/04/Informe_de_victimas_de_homicidio_2024_final.pdf; Fiscalía Nacional de Chile. (2024). Informe de fenómenos criminales: *secuestro – reporte n.º 2*. División de Estudios, Evaluación, Control y Desarrollo de la Gestión y Fiscalía Nacional de Chile. (2024). . División de Estudios, Evaluación, Control y Desarrollo de la Gestión.

Este escenario ha tenido consecuencias significativas en la percepción ciudadana. La sensación de inseguridad supera el 85 %, posicionando a la seguridad como la principal preocupación nacional. No obstante, más allá del impacto en la vida cotidiana, la expansión del crimen organizado ha tenido efectos relevantes en el desarrollo económico, la inversión y la sostenibilidad del comercio formal.

Definir al crimen organizado como una “empresa criminal” permite comprender su doble naturaleza: no solo amenaza la estabilidad del Estado, sino que también introduce distorsiones sustantivas en los mercados legales. Las extorsiones a pequeños y medianos comercios, así como la creciente inseguridad en múltiples barrios, han llevado a que más del 50 % del comercio incurra en gastos fijos de seguridad que oscilan entre los 948 mil y los 4 millones de pesos chilenos mensuales³³.

33 Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile (CNC). (2025). 28° Medición de victimización del comercio – segundo semestre 2024. <https://www.cnc.cl/wp-content/uploads/2025/04/28-Medicion-Victimizacion-del-Comercio-II-Semestre-2024.pdf>

A su vez, sectores estratégicos como la industria forestal, acuícola y de telecomunicaciones han debido integrar unidades de seguridad como parte esencial de su operación. En este contexto, la seguridad ha adquirido el carácter de un “impuesto informal”, cuya existencia revela la incapacidad del Estado de garantizar condiciones básicas para el desarrollo económico.

Frente a este panorama, las respuestas enfocadas exclusivamente en la reducción de la violencia son insuficientes. Es imperativo abordar el fenómeno desde una perspectiva integral que considere el funcionamiento de las economías ilegales. Esto requiere discutir temas como la informalidad, las cadenas logísticas ilegales, el uso de tecnología por parte de las organizaciones criminales, el lavado de activos y la proliferación de empresas de fachada.

En consecuencia, instituciones tradicionalmente alejadas de la discusión sobre seguridad —como el Ministerio de Economía, el Servicio de Impuestos Internos, la Unidad de Análisis Financiero o el Servicio Nacional de Aduanas— deben asumir un rol protagónico en la formulación de políticas públicas orientadas a enfrentar el crimen organizado desde su dimensión económica y empresarial.

Si bien el trabajo policial es indispensable, resulta igualmente necesario adoptar una mirada preventiva y estructural del problema. Los esfuerzos por incentivar la inversión, fomentar la creación de empleo y promover el crecimiento económico requieren condiciones de estabilidad y certeza jurídica. El sector productivo necesita garantías de que sus operaciones no serán vulneradas, que las reglas de mercado serán respetadas y que el Estado cumplirá su función de resguardo.

En definitiva, para enfrentar de manera efectiva la amenaza del crimen organizado, se requiere un cambio de enfoque profundo en la acción del Estado. Reconocer que este fenómeno responde a lógicas de mercado es el primer paso para diseñar estrategias que no solo contengan la violencia, sino que también restauren las condiciones necesarias para el desarrollo y la cohesión social.

Referencias

BioBioChile. (2024a, 18 de mayo). *Las 10 bandas de crimen organizado que operan en Chile: Tren de Aragua, Pulpos, Trinitarios y más* <https://www.biobiochile.cl/noticias/servicios/toma-nota/2024/05/18/las-10-bandas-de-crimen-organizado-que-operan-en-chile-tren-de-aragua-pulpos-trinitarios-y-mas.shtml>

BioBioChile. (2024b, 27 de noviembre). Prisión preventiva a gendarme acusado de ingresar droga, dinero y celulares a cárcel de Chillán <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-nuble/2024/11/27/prision-preventiva-a-gendarme-acusado-de-ingresar-droga-dinero-y-celulares-a-carcel-de-chillan.shtml>

Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile (CNC). (2025). 28° Medición de Victimización del Comercio – Segundo Semestre 2024 <https://www.cnc.cl/wp-content/uploads/2025/04/28°-Medicion-Victimizacion-del-Comercio-II-Semestre-2024.pdf>

Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana. (2025). Informe de víctimas de homicidio 2024. Prevención de Homicidios https://prevenciondehomicidios.cl/wp-content/uploads/2025/04/Informe_de_victimas_de_homicidio_2024_final.pdf

Centro de Estudios Públicos (CEP). (2024). Estudio Nacional de Opinión Pública – Encuesta CEP 91: Anexos junio–julio 2024 https://static.cepchile.cl/uploads/cep-chile/2024/07/30-141724_7cvw_PPT-CEP-91_ANEXOS.pdf

Chabat, J. (2005). El narcotráfico y Estado: el discreto encanto de la corrupción. Letras Libres.

CNN Chile. (2024, 8 de mayo). En qué consiste el plan de “tres fases” con el que “Los Gallegos” buscaban instalarse en Chile https://www.cnnchile.com/pais/plan-los-gallegos-para-instalarse-chile_20240508/

Díaz Montero, F. (2024, 24 de agosto). La máquina del contrabando: caen testaferros y cliente de clanes que coimearon funcionarios de Aduanas. BioBioChile <https://www.biobiochile.cl/especial/bbcl-investiga/noticias/articulos/2024/08/24/la-maquina-del-contrabando-caen-testaferros-y-cliente-de-clanes-que-coimearon-funcionarios-de-aduanas.shtml>

El Mostrador. (2007, 9 de octubre). Operación Océano: los vínculos de Manuel Losada con la Cosa Nostra <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2007/10/09/operacion-oceano-los-vinculos-de-manuel-losada-con-la-cosa-nostra/>

Emol. (2008, 27 de agosto). Libro alerta sobre la entrada de mafias internacionales a Chile <https://www.emol.com/noticias/magazine/2008/08/27/319376/libro-alerta-sobre-la-entrada-de-mafias-internacionales-a-chile.html>

Fiscalía Nacional de Chile. (2022). Informe 2022: Observatorio del Narcotráfico. Ministerio Público http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/Informe_2022_Observatorio_del_Narcotrafico.pdf

Fiscalía Nacional de Chile. (2024a). Fenómenos Criminales: Extorsiones – Reporte N.º 3. División de Estudios, Evaluación, Control y Desarrollo de la Gestión.

Fiscalía Nacional de Chile. (2024b). Informe de Fenómenos Criminales: Secuestro – Reporte N.º 2. División de Estudios, Evaluación, Control y Desarrollo de la Gestión.

Fiscalía Nacional de Chile. (2024c). Radiografía del crimen organizado en Chile: Informe de la Unidad Especializada en Crimen Organizado y Drogas.

Insight Crime. (2025, 18 de febrero). Chile lucha contra el aumento de la trata de personas <https://insightcrime.org/es/noticias/chile-lucha-contra-aumento-trata-personas/>

Leighton Miranda, C. (2024, 31 de julio). Data Influye y “romantización” de la narco-cultura: 80 % considera que está “muy arraigada” en Chile. El Mostrador <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2024/07/31/data-influye-y-romantizacion-de-la-narco-cultura-80-considera-que-esta-muy-arraigada-en-chile/>

Lizana, P. (2022a). Economías ilegales: Factores que facilitan el accionar del crimen organizado en Chile (Documento de trabajo n.º 16). AthenaLab.

Lizana, P. (2022b). La economía ilegal de la madera: el círculo perverso del delito en el sur de Chile (Documento de trabajo n.º 20). AthenaLab.

Lizana, P. (2022c). La economía ilegal del cobre: el problema de seguridad detrás del robo del metal rojo (Documento de trabajo n.º 17). AthenaLab.

Lizana, P. (2023). La economía ilegal del robo de pescado: otro lucrativo negocio para el crimen organizado en Chile (Documento de trabajo n.º 22). AthenaLab.

Lizana, P. (2025). Economías criminales: los negocios sectoriales del crimen organizado en Chile. Revista Átomo <https://revistaatomo.com/es/2025/01/economias-criminales/>

Lizana Toresano, P. (2017). Respuestas nacionales y soberanía efectiva frente al problema transnacional de las drogas: Un estudio del caso chileno [Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid].

Lupsha, P. A. (1996). Transnational Organized Crime vs. the Nation-State. *Transnational Organized Crime*, 2(1), 21–48.

Murillo, M. V., Levitsky, S. y Brinks, D. (2021). La ley y la trampa en América Latina: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. Siglo XXI Editores.

Red Liberal de América Latina (RELIAL). (2024). Índice de Calidad Institucional 2024. Fundación Libertad y RELIAL https://reliat.org/wp-content/uploads/2024/07/ICI-2024_web.pdf

Subsecretaría de Prevención del Delito. (2024). Presentación ENUSC 2023 – Resultados Nacionales. Gobierno de Chile https://cead.spd.gov.cl/wp-content/uploads/file-manager/Presentación_ENUSC_2023_País.pdf

Transparency International. (2024). Chile: Country Data. Corruption Perceptions Index 2024 <https://www.transparency.org/en/cpi/2024/index/chl>

Trejo, G. y Ley, S. (2020). Votes, Drugs, and Violence: The Political Logic of Criminal Wars in México. Cambridge University Press.

Williams, P. (2024). The Fifth Wave: Organized Crime in 2040. Global Initiative Against Transnational Organized Crime <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2024/11/Phil-Williams-The-fifth-wave-Organized-crime-in-2040-GI-TOC-November-2024.pdf>

El costo oculto de la inseguridad en el comercio chileno: un impuesto implícito al emprendimiento. Análisis de la Encuesta de Victimización del Comercio (2015 – 2024)

María José Rojas¹

Cuando en Chile se discute sobre seguridad, la conversación suele detenerse en la cifra de delitos, en la victimización de personas y empresas, o en la sensación de temor que evidencian distintas encuestas de opinión. Mucho menos visible es la dimensión económica de ese fenómeno: los costos directos e indirectos que la inseguridad impone sobre el comercio (y, por ende, sobre el emprendimiento) formal no solo cuando ocurre un delito, sino todos los días, a través de la necesidad de invertir en medidas de protección para poder “abrir la cortina”, en términos coloquiales.

Por lo anterior es que, a partir de la Encuesta de Victimización del Comercio de la Cámara Nacional de Comercio (CNC), realizada entre los años 2015 y 2024, este capítulo sostiene que la inseguridad funciona hoy como una especie de impuesto implícito al emprendimiento regresivo y no transparentado, que erosiona la rentabilidad de las empresas y condiciona sus decisiones de inversión, formalización y permanencia, a través de la revisión de las mediciones de victimización del comercio. Esto incluye el porcentaje de uso de medidas de seguridad, su eficiencia percibida y, en los años recientes, la media y mediana de gasto en seguridad por tamaño de empresa.

¹ María José Rojas Frost es abogada, licenciada en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile con diplomado en Diálogo Social de la Universidad de Santiago de Chile. Ha sido consultora externa de la Organización Internacional del Trabajo en actividades para empleadores y actualmente se desempeña como asesora legal de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile F.G.N., siendo coordinadora general de su proyecto colaborativo “Centro Mi Pyme Cumple”, el cual busca apoyar y promover la formalización de micro, pequeñas y medianas empresas en Chile.

La encuesta de victimización de la CNC se realiza semestralmente desde 2008 y entrega información sobre el nivel de victimización, denuncias, medidas de seguridad, percepción de seguridad y presencia de comercio ilegal, entre otros elementos². En la medición más reciente de las que disponible públicamente, la CNC informó que durante el primer semestre de 2024 un 59,6% de los locales comerciales fue víctima de algún delito ³, cifra que se mantiene “muy por encima” de los niveles registros antes de la pandemia del 2020. Este dato, sin embargo, es solo “la punta del iceberg”, pues bajo esa tasa hay un conjunto de decisiones empresariales que reconfiguran la manera en que el comercio opera. Hablamos de más medidas de seguridad y gasto fijo, mayor sofisticación tecnológica y, en paralelo, un aumento en la fragilidad de los negocios más pequeños, que no pueden competir al mismo nivel que las empresas más grandes.

Se trata de una serie de encuestas única en Chile, que permite observar, en el tiempo, cómo el comercio ha reaccionado al aumento y transformación de la criminalidad: no solo reforzando su infraestructura, sino también internalizando un conjunto creciente de costos que, en rigor, responde a fallas del entorno de seguridad pública más que a decisiones estrictamente comerciales.

Los datos de la CNC permiten trasladar ese enfoque macro a la escala concreta del comercio formal chileno y ese es precisamente el tema que se desarrolla en este ensayo: ¿cuánto le cuesta al comercio defenderse del delito?, ¿cómo se distribuye ese costo entre empresas grandes y pequeñas?, y ¿en qué medida ese costo se comporta como un “impuesto” que nadie ve, pero todos pagan?

2 Los resultados de las encuestas, desde el año 2015, se encuentran disponibles en la página web de la CNC y son accesibles a todo público: <https://cnc.cl/ocis/estudios/victimizacion-del-comercio/>

3 Informe Victimización del Comercio. Primer Semestre 2024, p. 8. Disponible en: <https://www.cnc.cl/wp-content/uploads/2024/10/27%C2%Bo-Medicion-Victimizacion-del-Comercio-I-Semestre-2024.pdf>

1. De la revictimización al refuerzo del sistema de seguridad

El análisis de la Encuesta de Victimización del comercio entre 2015 y 2024 muestra un primer período de relativa estabilidad, seguido de un quiebre abrupto a partir de 2019–2020, y una fase posterior de consolidación de un entorno delictual más hostil y persistente. Las mediciones de mediados de la década, como las de primer semestre de 2015⁴ y 2016⁵, muestran tasas de victimización significativas pero contenidas, con un perfil clásico de delitos asociados a una actividad comercial, como robo con fuerza, hurto hormiga, daños a vitrinas o cierres, rayados, entre otros. A partir de 2019, y especialmente en 2020, las mediciones registran un aumento notorio de hechos asociados a saqueos, vandalización masiva y delitos violentos, lo cual se refleja en las mediciones de 2020, 2021 y 2022.

Esa trayectoria coincide con lo que la literatura internacional ha descrito como “choques de violencia” que generan efectos persistentes sobre las decisiones de inversión privada. Estudios muestran⁶, por ejemplo, que en contextos de alta criminalidad en América Latina la violencia puede implicar costos equivalentes a varios puntos del PIB, no solo por pérdidas directas, sino por menor crecimiento potencial y desinversión privada⁷. El BID, por su parte, estima que en América Latina el promedio de pérdida de ventas anuales de las empresas

4 Informe Encuesta Victimización del Comercio. Primer Semestre 2015, p. 13. Disponible en: <https://www.cnc.cl/wp-content/uploads/2020/03/Encuesta-de-Victimizacion-al-Comercio-Primer-Semestre-2015-CNC-Chile.pdf>

5 Informe Encuesta Victimización del Comercio. Primer Semestre 2016, p. 18. Disponible en: <https://www.cnc.cl/wp-content/uploads/2020/03/14ta-Medici%C3%B3n-Victimizaci%C3%B3n-del-Comercio-I-Semestre-2016.pdf>

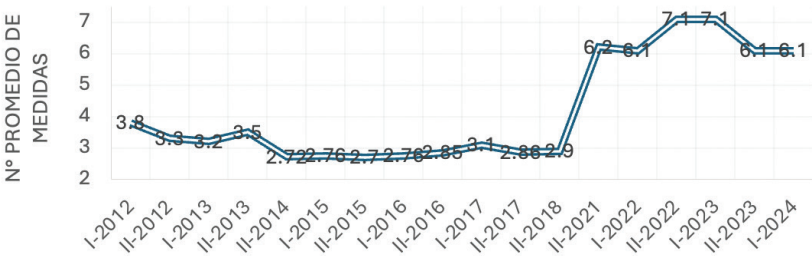
6 Heinemann, A. “Crime and Violence in Development. A Literature Review of Latin America and the Caribbean”. World Bank Group, p 9. (traducción propia). Disponible en: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/813051468017075350/crime-and-violence-in-development-a-literature-review-of-latin-america-and-the-caribbean>

7 El autor menciona que, en Colombia, por ejemplo, por cada 10 homicidios adicionales por cada 100.000 habitantes, el nivel de inversión disminuye aproximadamente un 4 %, lo que equivale a que, si el nivel de homicidios se hubiese mantenido sin cambios desde la década de los años 60, la inversión total anual de Colombia para la fecha del informe (2006) sería un 20 % más alta.

víctimas de la inseguridad es de alrededor del 3,6 %, con un promedio internacional de 4,8 %, y donde el 70 % de las empresas de la región (el Caribe) reportó haber gastado en seguridad en 2013/2014, incluyendo equipo, seguro, personal o servicios profesionales de seguridad⁸.

En el caso del comercio chileno, ese impacto se traduce en un fenómeno observable con nitidez en la serie de muestreo de la Encuesta CNC, como es la multiplicación de las medidas de seguridad adoptadas por las empresas. Entre 2015 y 2018 las empresas declaraban utilizar en promedio entre 2,7 y 3,1 medidas de seguridad por local. Hacia 2021-2024, esa cifra asciende a alrededor de 6 medidas por empresa, según las bases que consolidan las distintas mediciones.

Figura 1. Promedio de medidas aplicadas por empresas entre 2015-2024



Fuente: elaboración propia.

En otras palabras, **en una década el sistema de seguridad del comercio prácticamente duplica su densidad** y no como resultado de una moda tecnológica, sino como una reacción a un entorno en el que “seis de cada diez locales comerciales” han sido víctimas de delitos, de acuerdo con la última muestra pública.

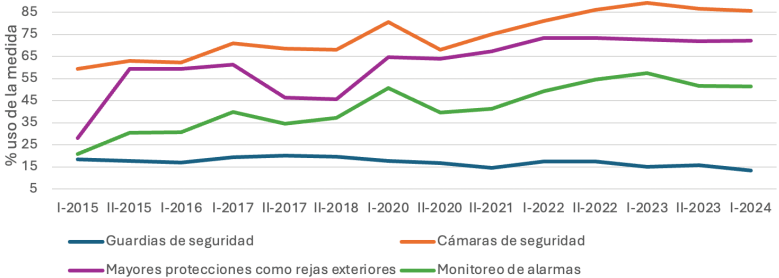
Este refuerzo no se limita a un tipo de medida. Dentro de la medición,

8 Sutton, H. “Develando el alto costo de la delincuencia en el Caribe: delitos violentos, el sector privado y la respuesta del gobierno”, Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, p 86. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/costs-crime-and-violence-new-evidence-and-insights-latin-america-and-caribbean>

al inicio se conciben cerca de 9 medidas, las más utilizadas: cámaras de seguridad, contratación de guardias de seguridad, instalación y monitoreo de alarmas, protecciones exteriores, contratación de nochero o cuidador, entre otras. Ya para 2017 hay un aumento en la cantidad medidas consultadas, incluyendo las aplicaciones de seguridad y los cercos eléctricos, y para el 2020 el muestreo incluso considera la reducción del uso de efectivo, la coordinación con locales vecinos, el rediseño del espacio (uso de luminarias, cambio del lugar de la caja, etc.), la limitación en los horarios de atención, entre otras, contabilizando en total 17 medidas de uso común dentro de las empresas.

A partir de ello y si se observan en detalle las series de uso de cámaras, rejas y monitoreo de alarmas, se aprecia una tendencia inequívocamente ascendente. En 2015, aproximadamente un 60-65 % de las empresas declara utilizar cámaras de seguridad; hacia 2022-2024, esa cifra bordea el 85-90 %, convirtiendo a la posesión de cámaras en una práctica casi universal en el comercio formal. Algo similar ocurre con las rejas y protecciones exteriores, que pasan de niveles cercanos al 50 % a estabilizarse en torno al 70 %, y con el monitoreo de alarmas, que se eleva desde alrededor del 30-35 % a casi el 50-60 % en las mediciones más recientes.

Figura 2. Porcentaje de uso de medidas de seguridad entre 2015-2024



Fuente: elaboración propia.

Si miramos estos tres componentes, es posible advertir un salto en el uso de las medidas desde aproximadamente un 45 % en 2015 a un 70 % en 2024, reflejando un aumento de más de 25 puntos porcentuales en el “blindaje” estructural del comercio dentro de una década.

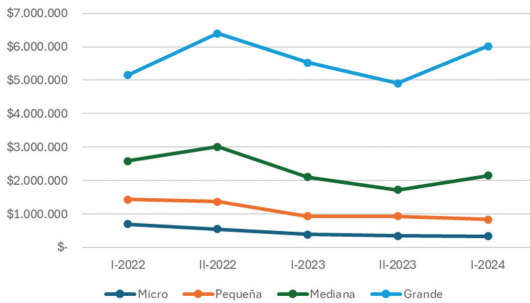
2. El costo permanente de la inseguridad

Este aumento de medidas, y su uso tiene a su vez un correlato económico. A partir de la medición del año 2022 se incorpora información sobre el gasto mensual en medidas de seguridad, dato que da cuenta de que la situación pasa a ser un costo fijo o permanente en relación con la actividad empresarial.

La medición incluye una diferenciación por tamaño de empresa y reporta valores de media y mediana. Esta distinción es crucial, porque la media permite aproximar el gasto promedio del conjunto de medidas y la mediana revela el gasto típico, mostrando la carga que la mayoría de las empresas efectivamente soporta.

Así, podemos ver que el gasto promedio del sistema, calculado como la media del gasto en seguridad entre todos los tamaños de empresa, muestra una tendencia claramente ascendente entre la medición del primer semestre del año 2022 y la última, referente al primer semestre del año 2024.

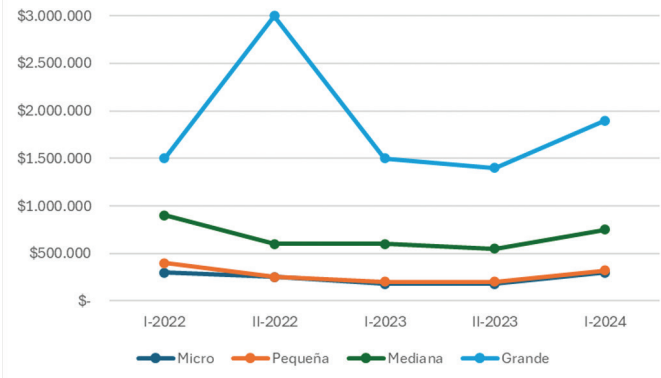
Figura 3. Media de gasto mensual en seguridad según tamaño de empresa entre 2022 y 2024



Fuente: elaboración de la autora.

Las empresas grandes son, como es esperable, las que registran el mayor gasto en términos absolutos: su media pasa de aproximadamente \$2,5 millones a casi \$3,9 millones mensuales entre 2022 y 2024. Las empresas medianas muestran un gasto medio en torno a \$1,15-1,3 millones, con una tendencia levemente creciente. En cambio, en las pequeñas empresas y microempresas se aprecia un comportamiento distinto: la media del gasto disminuye en el periodo, pasando en las pequeñas desde cerca de \$738.000 a unos \$492.000, y en las micro desde cerca de \$693.000 a algo más de \$336.000. A primera vista, este descenso podría interpretarse como una reducción de inversión en seguridad; sin embargo, un análisis más fino, apoyado en el cálculo de las medianas, revela otra historia.

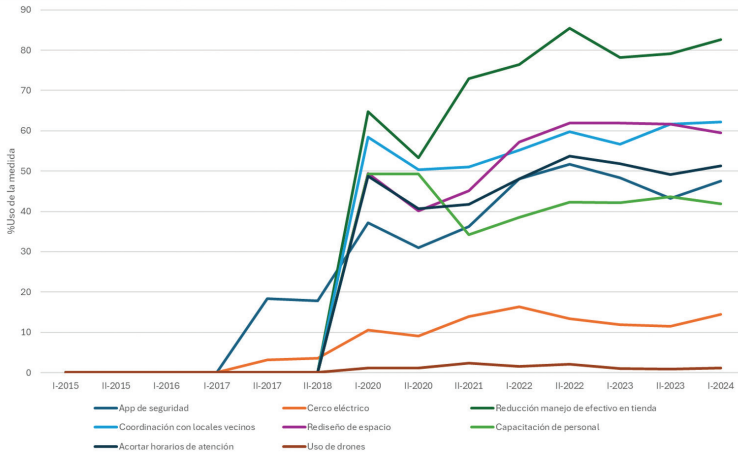
Figura 4. Mediana de gasto mensual según tamaño de empresa entre 2022-2024



Fuente: elaboración propia.

En el caso de las microempresas, la mediana se sitúa en un rango de \$180.000 a \$300.000 mensuales; en las pequeñas, entre \$200.000 y \$320.000; en las medianas, alrededor de \$600.000-900.000 y en las grandes, entre \$1,5 y \$1,9 millones. El dato de que la mediana permanezca estable o alta mientras la media desciende implica que lo que está ocurriendo no es tanto que la “típica” micro o pequeña empresa gaste menos, sino que algunas, generalmente aquellas que estaban en el extremo superior del gasto, dejan de contratar servicios muy intensivos (como guardias o combinaciones de medidas más sofisticadas) y, en

Figura 6. Porcentaje de uso de medidas de seguridad entre 2015-2024



Fuente: elaboración propia.

Solo el uso de drones se ha mantenido en un bajo porcentaje de uso: bordea el 0 %, lo que se debe posiblemente a su alto costo y dificultad de operación.

Y es que, en esa línea, resulta importante mirar también el análisis de la eficiencia de las medidas, en el que las medidas más clásicas como la contratación de guardias de seguridad, la instalación de rejas exteriores o el uso de nochero presentan caídas importantes.

La literatura internacional sobre crimen y empresa identifica un patrón similar en otros contextos, por ejemplo, en el caso de la falsificación de productos: más del 40 % de las empresas que introdujeron mejoras al menos novedosas en el mercado y sufrieron infracciones de propiedad intelectual indicaron haber experimentado una pérdida de facturación como consecuencia. Además, para las pymes que introdujeron mejoras completamente nuevas, la pérdida de ventaja competitiva fue el segundo resultado más frecuente⁹.

⁹ Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO por sus siglas en inglés) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD por sus siglas en inglés, OCDE en español). “Risks of Illicit Trade in Counterfeits to Small and Medium-Sized Firms”, p. 47. Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/risks-of-illicit-trade-in-counterfeits-to-small-and-medium-sized-firms_fa6d5089-en/full-report.html

De esta forma, se produce un doble golpe: se requiere una mayor inversión (y, por tanto, un aumento del gasto) en materias de seguridad, a la vez que se generan pérdidas importantes derivadas del aumento del crimen; consecuencias que son tanto directas como indirectas.

Así, hay una diferencia entre las medidas que toman las empresas dependiendo del tamaño. En las grandes empresas se tiene la capacidad de contratar seguridad, como guardias, una de las medidas más costosas pero disuasivas, y realizar una fuerte inversión en tecnología avanzada, como monitoreo de alarmas, cerco eléctrico y, en algunos casos, drones. Así, en promedio, el gran retail, por ejemplo, implementa más de 8 medidas de seguridad por local.

Por su parte, las micro y pequeñas empresas, que podríamos categorizar como comercio minorista, recurren a medidas más “físicas” y pasivas, es decir, que no requieren de un recurso adicional para su uso. Por ejemplo, predominan las rejas exteriores, la instalación de cámaras (muchas veces sin monitoreo externo) y las alarmas.

Asimismo, estrategias de bajo o nulo costo son la reducción en el manejo de efectivo en tienda y la coordinación con vecinos, lo que da cuenta de la búsqueda de apoyo ante la falta de recursos para seguridad privada. No obstante, estas pueden incluso involucrar una exposición física del propio comerciante o dueño a fin de resguardar el local de la amenaza¹⁰.

3. Caso de las mipymes y el impuesto al emprendimiento

El dato crítico para el emprendimiento es el peso relativo de este gasto. Mientras que para una empresa grande una inversión de \$3 o \$9

10 Por ejemplo, en el periodo de Navidad del año 2025 surgió la noticia de Graciela, comerciante de la comuna de Santiago que debió dormir en su auto, frente a su local comercial, luego de sufrir dos robos en menos de una semana. Para más información, ver: <https://www.t13.cl/noticia/nacional/mujer-duerme-su-tienda-tras-sufrir-dos-robos-una-semana-estoy-cuidandolo-nadie-27-12-2025>

millones es parte de sus costos operativos a gran escala, para una pyme tener un costo fijo mensual de \$400.000 representa una barrera de entrada y de permanencia significativa. Se trata de un monto que podría destinarse a otros ítems de la empresa, como digitalización, marketing, contratación de personal, entre otros, pero se desvía obligatoriamente ante la necesidad de generar “defensas” para la continuación del negocio.

Así, el mismo fenómeno, presentado como la necesidad de protegerse del delito, genera impactos económicos profundamente desiguales según el tamaño de la empresa.

Los datos de la Encuesta de Victimización del Comercio permiten observar con claridad esta asimetría. Tal como se mostró en el apartado anterior, si bien la media del gasto en seguridad de las micro y pequeñas empresas presenta una tendencia a la baja entre 2022 y 2024, la mediana se mantiene estable en rangos que oscilan entre los \$180.000 y \$300.000 mensuales para las microempresas y entre \$200.000 y \$320.000 para las pequeñas. Esta estabilidad no es trivial, sino que indica que existe un piso mínimo de gasto que las empresas deben asumir para operar, independientemente de su nivel de ventas, utilidades o crecimiento.

Desde una perspectiva económica, **este piso mínimo opera de manera análoga a un impuesto**. No se trata de un tributo formal, creado por una ley ni recaudado por el Estado, pero sí de un pago ineludible que debe realizarse para poder ejercer la actividad económica. A diferencia de los impuestos tradicionales, este costo no es progresivo, no considera la capacidad contributiva del contribuyente y no se destina al financiamiento de bienes públicos, sino que, por el contrario, es un costo que cada empresa internaliza individualmente, como respuesta a un entorno de inseguridad que no logra ser controlado de manera efectiva a nivel colectivo.

Este efecto regresivo tiene consecuencias que van más allá de la contabilidad mensual. En primer lugar, eleva las barreras de entrada

al emprendimiento formal, pues quien decide abrir un negocio hoy no solo debe considerar los costos tradicionales asociados al arriendo de un local comercial, permisos, capital de trabajo y cumplimiento normativo, sino también un conjunto de inversiones en seguridad que deben realizarse desde el primer día. En sectores o territorios especialmente expuestos, este costo puede transformarse en un factor disuasivo decisivo, empujando a muchos emprendimientos hacia la informalidad o, derechamente, impidiendo su surgimiento.

En segundo lugar, este impuesto implícito afecta la capacidad de crecimiento y reinversión de las empresas de menor tamaño. Recursos que podrían destinarse a innovación, mejora de procesos, capacitación de trabajadores o expansión del negocio son absorbidos por gastos defensivos, cuyo único objetivo es reducir el riesgo de pérdidas futuras. En términos dinámicos, esto implica que la inseguridad no solo reduce la rentabilidad presente, sino que también limita el potencial de crecimiento de las empresas más pequeñas, profundizando brechas estructurales dentro del tejido productivo.

4. Conclusiones

Según hemos podido revisar, la serie de la Encuesta de Victimización del Comercio en el caso chileno permite observar con claridad cómo se ha configurado un **impuesto implícito** al emprendimiento que no solo persiste en el tiempo, sino que se consolida como una característica estructural del entorno de negocios. A diferencia de un shock transitorio, el gasto en seguridad no disminuye cuando la victimización se estabiliza o fluctúa; por el contrario, se mantiene como un costo permanente, incorporado en la lógica cotidiana de operación de las empresas.

La inseguridad, así, deja de ser un riesgo excepcional para convertirse en una **condición estructural del emprendimiento**, particularmente en el comercio formal.

Esta constatación tiene implicancias relevantes para la forma en que se

aborda el debate público sobre seguridad y desarrollo económico. Si la inseguridad se analiza únicamente a partir de tasas de victimización o de percepciones subjetivas de temor, se omite una dimensión central del problema: el costo económico sistemático que enfrentan las empresas para poder operar en un entorno inseguro. Tal como muestra la evidencia presentada, este costo no es marginal ni fácilmente ajustable, sino que funciona como un piso mínimo de gasto que debe asumirse independientemente del tamaño, nivel de ventas o etapa del ciclo de vida de la empresa.

Desde esta perspectiva, la inseguridad actúa como un impuesto encubierto, no formalizado ni deliberado democráticamente y que recae de manera desigual sobre el tejido productivo. Su carácter regresivo se manifiesta en que las micro y pequeñas empresas deben destinar una proporción significativamente mayor de sus ingresos a seguridad que las empresas de mayor tamaño, lo que afecta su rentabilidad, capacidad de reinversión y, en muchos casos, supervivencia. En términos económicos, se trata de un costo fijo que no considera la capacidad contributiva del “contribuyente” y que, por lo mismo, profundiza brechas preexistentes entre empresas.

De igual manera, el análisis evidencia que las estrategias de seguridad adoptadas por las empresas difieren sustantivamente según su tamaño, no tanto por preferencias, sino por restricciones presupuestarias. Mientras las empresas grandes pueden desplegar sistemas de seguridad más complejos y costosos, las micro y pequeñas empresas tienden a concentrarse en medidas físicas y pasivas, muchas veces de menor eficiencia, o recurren a estrategias de bajo costo como la coordinación con vecinos o la reducción en el uso de efectivo. Estas estrategias, si bien racionales desde el punto de vista económico, reflejan una adaptación forzada a un entorno en el que la seguridad privada reemplaza, al menos parcialmente, a la pública.

En este contexto, **resulta problemático que el costo de la inseguridad permanezca invisibilizado en las discusiones sobre política pública, productividad y fomento al**

emprendimiento. Ignorar este impuesto implícito implica subestimar una de las principales barreras que enfrentan hoy las empresas de menor tamaño para desarrollarse y consolidarse en el mercado formal. Más aún, supone aceptar de facto que la inseguridad opere como una política económica regresiva, cuyos efectos redistributivos no han sido evaluados ni corregidos.

En definitiva, la necesidad de resguardar la seguridad no solo protege activos: redefine quién puede emprender, dónde puede hacerlo y en qué condiciones. Mientras este impuesto solapado continúe operando sin ser reconocido explícitamente, la inseguridad seguirá funcionando como un freno silencioso al desarrollo del comercio formal y como un factor que profundiza desigualdades económicas y territoriales. Reconocer el costo de la inseguridad como un problema económico y no solo policial es un paso indispensable para avanzar hacia políticas de seguridad y desarrollo que no solo reduzcan delitos, sino que también alivien una carga estructural que hoy pesa, de manera desproporcionada, sobre los emprendimientos de menor tamaño.

Referencias

Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile (CNC). (2015). *Encuesta de Victimización al Comercio – Primer Semestre 2015* <https://www.cnc.cl/wp-content/uploads/2020/03/Encuesta-de-Victimizacion-al-Comercio-Primer-Semestre-2015-CNC-Chile.pdf>

Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile (CNC). (2016). *14ª Medición de Victimización del Comercio – I Semestre 2016* <https://www.cnc.cl/wp-content/uploads/2020/03/14ta-Medici%C3%B3n-Victimizaci%C3%B3n-del-Comercio-I-Semestre-2016.pdf>

Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile (CNC). (2024). *27ª Medición de Victimización del Comercio – Primer Semestre 2024* <https://www.cnc.cl/wp-content/uploads/2024/10/27%C2%Bo-Medicion-Victimizacion-del-Comercio-I-Semestre-2024.pdf>

Heinemann, A. (2011). Crime and Violence in Development. *A Literature Review of Latin America and the Caribbean*. World Bank Group <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/813051468017075350/crime-and-violence-in-development-a-literature-review-of-latin-america-and-the-caribbean>

Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023). *Risks of Illicit Trade in Counterfeits to Small and Medium-Sized Firms* https://www.oecd.org/en/publications/risks-of-illicit-trade-in-counterfeits-to-small-and-medium-sized-firms_fa6d5089-en/full-report.html

Sutton, H. (2017). Develando el alto costo de la delincuencia en el Caribe: delitos violentos, el sector privado y la respuesta del gobierno. En *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo <https://publications.iadb.org/en/costs-crime-and-violence-new-evidence-and-insights-latin-america-and-caribbean>

Las externalidades de la nueva criminalidad en Chile

Pía Greene¹ y Camila Astraín²

El siguiente artículo tiene como objetivo caracterizar el nuevo tipo de delincuencia presente en Chile con la finalidad de identificar sus externalidades a nivel social, político y económico. Para esto, inicia con una breve radiografía de la seguridad en el país, destacando aquellos elementos que dan cuenta de un cambio en el fenómeno criminal, los que corresponden al aumento de delitos violentos, la aparición de nuevas amenazas y formas delictivas y la presencia de crimen organizado.

En una segunda etapa, el artículo analiza las externalidades de este nuevo tipo de criminalidad a nivel social, político y económico, realizando una reflexión sobre el marco teórico disponible y un análisis de los principales indicadores presentes en el país. Por último, profundiza el análisis en uno de los sectores de la economía más afectados por este fenómeno, el comercio: se caracteriza cómo le afecta y los principales efectos observados en los últimos años. Esto considerando que “la proliferación de estas redes y la convergencia de sus actividades ilícitas amenazan no solo la interdependencia de los sistemas comercial, de transporte y transaccional que facilitan el libre intercambio y el movimiento de personas a través de la economía global, sino que están poniendo en riesgo la integridad de las estructuras de gobernanza, desarrollo económico, seguridad y cadena de suministros” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016, p. 7).

1 Pía Greene Meersohn es doctora en Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina, máster en Acción Política, Fortalecimiento Institucional y Participación Ciudadana en el Estado de Derecho de la Universidad Francisco de Vitoria, periodista de la Universidad de los Andes e investigadora del Centro de Estudios en Seguridad y Crimen Organizado de la Universidad San Sebastián.

2 Camila Astraín es máster en Políticas Públicas y trabajadora social de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Tiene un diplomado en Técnicas Avanzadas de Análisis de Datos Sociales de la misma casa de estudios. Actualmente es investigadora del Centro de Estudios en Seguridad y Crimen Organizado (CESCRO) de la Universidad San Sebastián. Fue jefa del Departamento de Crimen Organizado de la Subsecretaría del Interior y asesora de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

Con todo lo anterior, el artículo pretende reflexionar en torno a los principales avances y desafíos que la delincuencia ha impuesto en Chile en diversos niveles, con lo que se espera contribuir en la toma de decisiones en materia de prevención, control y persecución del delito.

1. Radiografía de seguridad en el Chile actual

Desde el regreso a la democracia, la seguridad ha sido uno de los temas prioritarios para los chilenos, junto a la salud, la educación y el empleo. Las encuestas han sido consistentes en ubicar este tema entre las principales preocupaciones de las personas, alcanzando en la última encuesta del Centro de Estudios Públicos el indiscutido primer lugar con 57 % de las menciones en los problemas que debiera dedicar mayor esfuerzo el Gobierno en solucionar, seguido por el narcotráfico, tema relacionado a la seguridad, con 33% de las menciones y las pensiones, con un 32 % (Centro de Estudios Públicos, 1994 – 2024).

Si bien la victimización a hogares no ha superado el 30 % en los últimos diez años (Centro de Estudios y Análisis del Delito, 2023), al analizar los tipos de delitos registrados en el último tiempo llama la atención el cambio en el fenómeno criminal, caracterizado especialmente por los elementos detallados a continuación.

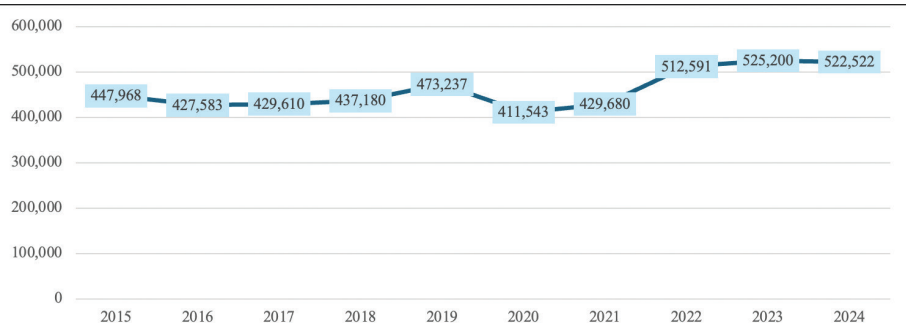
Aumento de delitos violentos

Al analizar los casos policiales, correspondientes a la suma de las denuncias y las detenciones en flagrancia, ingresados por delitos violentos en la última década es posible observar un 17 % más de casos al comparar los años 2015 con 2024 (Centro de Estudios y Análisis del Delito, 2025). Entre los grupos de delitos y faltas³ que más aumentaron en este período se encuentran: homicidios y femicidios (+85%),

³ Considera: homicidios y femicidios; violaciones y delitos sexuales; robos con violencia o intimidación; robos por sor-presa; lesiones graves o gravísimas; lesiones menos graves; lesiones leves; violencia intrafamiliar; amenazas con armas y amenazas o riñas (Centro de Estudios y Análisis del Delito, 2025).

violaciones y delitos sexuales (+72%) y amenazas o riñas (+28%); mientras que los grupos que más disminuyeron fueron: amenazas con armas (-19%), lesiones leves (-5%) y lesiones graves o gravísimas (-5%).

Figura 1. Evolución de casos policiales asociados a delitos violentos entre 2015 y 2024

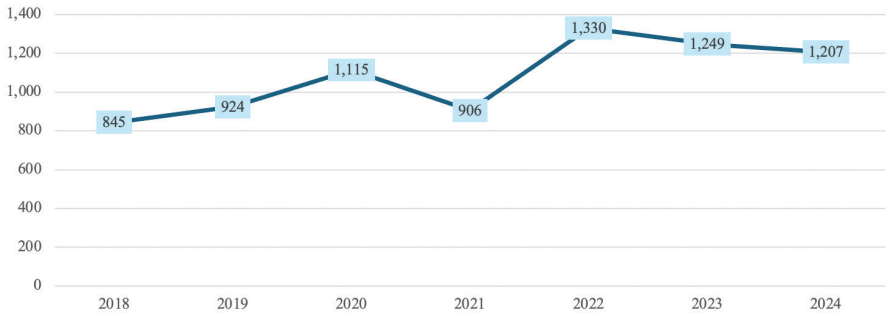


Fuente: elaboración propia sobre la base del Centro de Estudios y Análisis del Delito (2025).

Nuevas amenazas y formas delictivas

La aparición de nuevos delitos antes incipientes o inexistentes en el país o el cambio de morfología de los ya existentes también ha sido un elemento que ha cambiado la configuración de la delincuencia. Un ejemplo de lo anterior se observa especialmente en el aumento de los homicidios. Según la Subsecretaría de Prevención del Delito, la tasa cada 100 mil habitantes de víctimas de homicidios consumados pasó de 4,5 en 2018 a 6,0 en 2024, alcanzando un peak histórico en 2022 con 6,7 homicidios cada 100 mil habitantes (Centro para la Prevención de Homicidios y Delitos Violentos, 2025).

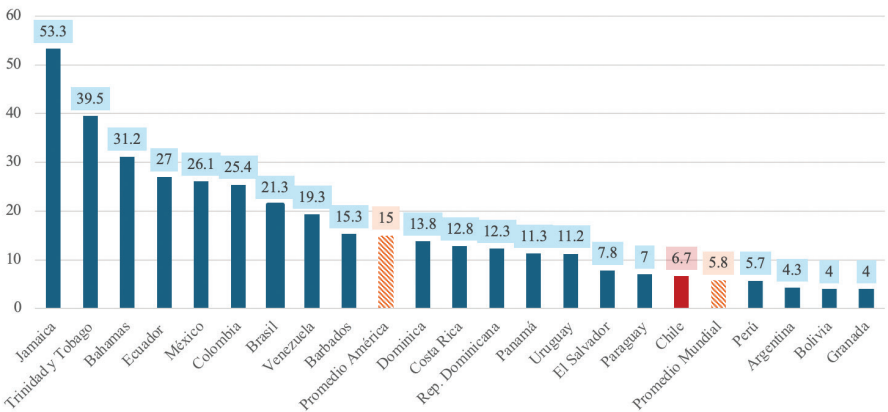
Figura 2. Evolución de cantidad de víctimas de homicidios consumados entre 2018 y 2024



Fuente: elaboración propia sobre la base del Centro para la Prevención de Homicidios y Delitos Violentos (2025).

Así, en 2022 Chile superó por primera vez el promedio mundial de tasa de homicidios y se situó por sobre países como Perú, Argentina y Bolivia, los que históricamente contaban con tasas mayores a la nacional.

Figura 3. Tasa de víctimas de homicidio consumado cada 100.000 habitantes (2020 – 2022)

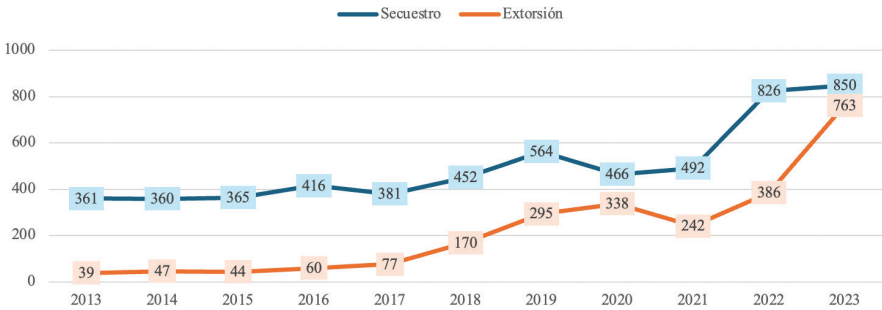


Fuente: elaboración propia sobre la base del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (2025).

Adicionalmente, no solo ha existido un aumento en el número de homicidios, sino en la forma en que estos se dan: mientras en 2019 el arma blanca representaba un 42,7 % y las armas de fuego un 38,2 %, en 2023 estas últimas llegaron a un 52,4 % y las cortopunzantes cayeron a 31 % (Centro para la Prevención de Homicidios y Delitos Violentos, 2025). Asimismo, el porcentaje de variación de delitos con imputados desconocidos ingresados a la Fiscalía entre 2013 y 2023 ha aumentado en un 350 %, y los archivos provisionales aplicados al delito en un 261 % (Centro de Estudios en Seguridad y Crimen Organizado, 2024). Esto demuestra la complejidad con que ha evolucionado el delito y la consecuente dificultad en su persecución y condena.

Otros delitos que han aumentado exponencialmente en los últimos años son el secuestro, registrando un alza de 135 % al comparar los años 2013 y 2023 (Fiscalía Nacional, 2024a), y la extorsión, con un alza de 1.856 % para el mismo período (Fiscalía Nacional, 2025).

Figura 4. Evolución en cantidad de secuestros y extorsiones registradas entre 2013 y 2023



Fuente: elaboración propia sobre la base de informes elaborados por la Fiscalía Nacional (2024a y 2025).

Aumento del crimen organizado

Según el Índice Global del Crimen Organizado, Chile cayó 28 puestos en el ranking mundial al registrar un aumento de 0,58 puntos más en la puntuación de criminalidad en la comparación entre las mediciones de

los años 2021 y 2023, ocupando el lugar 86 de los 193 países evaluados a nivel mundial (Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2023). Se debe destacar que este indicador de criminalidad considera tanto los mercados⁴ como los actores criminales⁵ involucrados en la operación de las redes ilícitas.

Lo anterior es una realidad que coincide con lo percibido por la población en el país. Según la encuesta Chile Nos Habla, un 80,2 % de los encuestados indicó que el crimen organizado aumentó en el país en los últimos seis meses y un 64 % indicó que ha experimentado alguna situación que le hizo sentir que el crimen organizado era una amenaza real en su vida diaria (Universidad San Sebastián, 2025). En efecto, según la última Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), un 16,3 % de los encuestados planteó que las balaceras o disparos son situaciones que ocurren siempre o casi siempre en sus barrios (Centro de Estudios y Análisis del Delito, 2023).

Consecuentemente con lo anterior, en el año 2022 el Ministerio del Interior y Seguridad Pública publicó la primera Política Nacional contra el Crimen Organizado con el objetivo de “disminuir la actividad delictiva de las organizaciones criminales que operan en Chile, por medio de la acción planificada y coordinada de las instituciones del Estado que tienen un rol en la prevención, control y persecución de esta” (Subsecretaría del Interior, 2022, p. 34). Este hecho da cuenta de la importancia que ha acaparado este fenómeno criminal en el país.

4 Definidos como “los sistemas políticos, sociales y económicos relacionados con todas las etapas del comercio ilícito y/o la explotación de bienes o de persona” (Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2023 p. 38). En su última medición se consideraron los siguientes mercados criminales: trata de personas, tráfico de personas, extorsión y cobros ilegales por protección, tráfico de armas, comercio de productos falsificados, comercio ilícito de bienes de consumo sujetos a impuestos especiales, delitos contra la flora, delitos contra la fauna, delitos contra los recursos no renovables, comercio de heroína, comercio de cocaína, comercio de cannabis, comercio de drogas sintéticas, delitos dependientes de la cibernética y delitos financieros.

5 Definidos como “evalúa la estructura y la influencia de cinco tipos de actores criminales: grupos de tipo mafioso, las redes criminales, los actores integrados en el Estado, los actores extranjeros y los actores del sector privado” (Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2023, p. 39).

En el mismo orden de ideas, el año 2024 el Ministerio Público publicó por primera vez un informe de análisis del crimen organizado en Chile, en el que se reconoce: (1) la vinculación del tráfico de drogas con otras actividades delictivas conexas (lavado de activos, homicidios, infracciones a la ley de armas, entre otros), y como un impulsor del aumento de la violencia en el país, (2) la preponderancia que han adquirido ciertas drogas sintéticas, como el MDMA y la ketamina, (3) la diversificación de mercados criminales y el surgimiento de delitos predatorios, como la extorsión y los secuestros y (4) la presencia de organizaciones criminales extranjeras, entre otros elementos (Fiscalía Nacional, 2024b).

2. Externalidades de la nueva criminalidad presente en Chile

Ante este nuevo escenario se pueden observar efectos en el país en varios niveles que contribuyen al deterioro de la democracia y el Estado de derecho, algunos de los cuales se revisan a continuación.

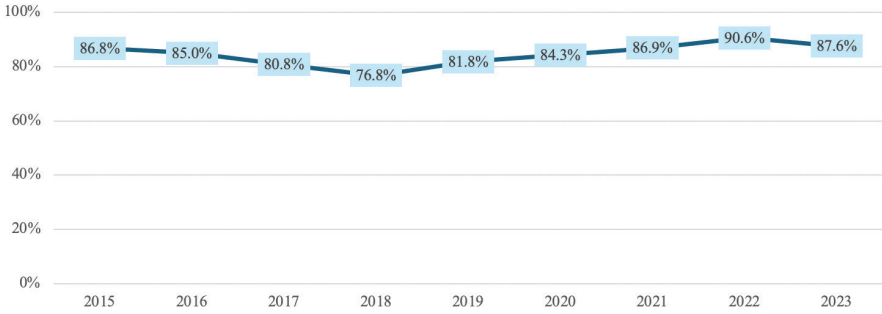
A nivel social

Uno de los efectos más inmediatos es el aumento en la percepción de inseguridad de las personas, considerando que “la vinculación con experiencias de victimización es un fuerte predictor, pero la limitada confianza en las instituciones públicas encargadas de enfrentar el problema, el juego político descrito previamente [populismo penal] y la sobrecargada agenda mediática con hechos delictivos, son factores claves para su interpretación” (Dammert, 2012).

Lo anterior se ve reflejado en Chile, donde históricamente se ha presentado una disociación entre victimización y temor. En los últimos años se han registrado los máximos históricos en percepción de temor, con un 90,6 % en 2022 y un 87,6 % en 2023 (Centro de Estudios y Análisis del Delito, 2023), lo que pareciera no solo dar cuenta de la relación con la cantidad de delitos, sino también – entre otras cosas – del tipo de ilícitos, cada vez más violentos, a los que se están enfrentando

los chilenos por el nivel de afectación que generan en la calidad de vida personal, profesional y social.

Figura 5. Evolución de la percepción de temor entre 2013 y 2023



Fuente: elaboración propia sobre la base del Centro de Estudios y Análisis del Delito (2023).

Sumado a lo anterior, en Chile se ha manifestado una baja sostenida de la confianza en la institucionalidad democrática. Entre los años 1995 y 2023 se registró una disminución del 68 % en la confianza a los partidos políticos, un 65 % menos en la confianza al Congreso y un 45 % menos en la confianza al Poder Judicial (Del Solar, et al., 2024). Además, la confianza en el Gobierno ha disminuido en los últimos 15 años, acortándose la brecha existente con el resto de los países de América Latina y el Caribe (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2024).

Lo anterior es fundamental considerando la relación existente entre delincuencia y cohesión social. La evidencia ha sido consistente en afirmar que la confianza en el Gobierno juega un rol positivo en la protección de los sistemas democráticos a pesar de tasas crecientes de criminalidad; la ausencia de instituciones públicas que gocen de la confianza ciudadana es uno de los elementos que impactan sobre los niveles de crimen y temor; la confianza interpersonal juega un rol mediador en la relación entre victimización y sentimientos de inseguridad, entre otros elementos (Dammert, 2012).

En este contexto, al analizar la cohesión social⁶ en Chile podemos observar que, según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), existe un aumento en algunos de los indicadores de la dimensión de redes y cohesión social, en los que el porcentaje de hogares carentes de seguridad pasó de un 41 % en 2017 a un 43,6 % en 2023, y el porcentaje de hogares carentes de trato igualitario pasó de un 14 % a un 17,6 % en el mismo período (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2024). Además, Chile históricamente ha presentado bajos niveles de confianza interpersonal, indicador crucial a la hora de entender la cohesión social (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2024).

Con todo lo anterior, no sería extraño observar un deterioro en indicadores sociales producto de un aumento de la delincuencia, los niveles de violencia y la expansión del crimen organizado en el país (Hernández, 2019).

A nivel político

Ante un aumento de la victimización, de la violencia asociada a la delincuencia y/o de la percepción de inseguridad, las demandas de soluciones inmediatas y el sentido de urgencia que se le exige a la agenda de seguridad muchas veces se genera una respuesta política que excluye y/o contradice las recomendaciones de expertos y la evidencia disponible, cayendo en lo comúnmente denominado “populismo penal” (Díaz y Meller, 2012).

Asimismo, muchas veces la necesidad por recuperar la tranquilidad lleva a las personas a estar dispuestas a ceder sus libertades individuales a cambio de mejorar las condiciones de seguridad del país. Ejemplo de

6 La medición de pobreza multidimensional en Chile incluye cinco dimensiones, una de ellas es redes y cohesión social. Esta fue considerada al entender la importancia que “juegan las redes de apoyo con que cuentan las personas y los hogares en tanto mecanismos que facilitan el cuidado familiar, la cooperación, apoyo mutuo y acceso a recursos materiales, culturales y económicos que facilitan la realización de objetivos personales y colectivos, y destacando la igualdad de trato y la seguridad como factores determinantes que fortalecen la libertad, confianza, calidad de la convivencia y el acceso a oportunidades en la vida cotidiana” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2023, p. 8).

lo anterior se refleja en la encuesta Chile Nos Habla, en la que un 50,1 % de los encuestados manifestaron una respuesta positiva frente a esa situación (Universidad San Sebastián, 2025). Incluso se ha observado una desestimación de la democracia para atender temas de seguridad, como lo reflejó la encuesta Seguridad y Democracia, en la que un 52,8 % de los encuestados indicaron que un gobierno autoritario lo haría mejor en enfrentar la delincuencia, por sobre el 34,7 % que eligen un gobierno democrático para desempeñar tal tarea con mejor resultado (Universidad Diego Portales y Feedback, 2024).

Lo anterior es aún más preocupante si consideramos un aumento de la criminalidad organizada en el país, ya que las organizaciones criminales utilizan la corrupción como uno de los mecanismos para instalar y extender sus redes. Según el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y la Iniciativa Global en contra del Crimen Organizado, “mientras la violencia y otras formas de criminalidad son maneras relevantes para el crimen organizado para proteger sus negocios, la corrupción – particularmente a los más altos niveles de gobierno – es una forma más discretas de mantener el control territorial, asegurar rutas de transporte e infraestructura, evitar la persecución y legalizar las ganancias” (International Institute for Democracy and Electoral Assistance & Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2016, p. 11).

Lamentablemente, en América Latina y el Caribe son múltiples los casos en los que se ha constatado la influencia que tienen las organizaciones criminales en situaciones políticas, aumentando así la desconfianza en las instituciones y erosionando la democracia (Insight Crime, 2024). Esto crea un círculo vicioso en el que una crisis de seguridad genera respuestas políticas insuficientes, afectando la valoración del trabajo de las instituciones responsables y el apoyo a la democracia, lo cual abre un espacio de vulnerabilidad para que grupos criminales organizados aprovechen la oportunidad a su favor para extender sus redes, lo que no hace más que agravar las condiciones de seguridad.

Por último, se debe destacar que, según el Índice de Riesgo Político de América Latina, la inseguridad, el crimen organizado, el narcotráfico, la corrupción y la democracia sin delivery⁷ forman parte de las amenazas estructurales para la estabilidad social y económica de la región (Centro UC de Estudios Internacionales, 2025).

A nivel económico

Los costos directos⁸ asociados al delito y a la violencia en América Latina y el Caribe han sido estimados por el Banco Interamericano de Desarrollo en un promedio de 3,44 % del Producto Interno Bruto (PIB), donde los costos privados representaron un 47 %, los costos públicos un 31 % y los costos sociales un 22 %: “Esta magnitud equivale, aproximadamente, a 78% del presupuesto público para educación, el doble del presupuesto público para asistencia social y 12 veces el presupuesto para investigación y desarrollo de esos países” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2024, p. 13). En Chile se estimaron los costos económicos del crimen en 2,1 % del PIB en 2022, lo que, si bien es menor al promedio regional, representa un 48 % más del porcentaje del PIB estimado en el año 2013 (Balmaceda, et al., 2024).

Por otro lado, existen una serie de estudios que analizan los costos indirectos asociados al crimen y a la violencia a nivel económico. Algunos de ellos reconocen los efectos negativos sobre la participación laboral y el empleo (Robles, et al., 2013), la acumulación de capital y productividad (Fondo Monetario Internacional, 2023), la predisposición a expandir las empresas (Benyishay & Pearlman, 2014), entre otras áreas. En Chile aún son escasos los estudios que exploran esta relación, sin embargo, hay ciertos indicadores que alertan de

⁷ Hace referencia a “La incapacidad de los gobiernos para responder de manera rápida y eficiente a las demandas de la ciudadanía (falta de delivery)” (Centro UC de Estudios Internacionales, 2025, p. 24).

⁸ Considera: 1) costos en capital humano o sociales derivados de la productividad perdida como consecuencia de la victimización por homicidios y delitos no letales, y de la privación de libertad de las personas detenidas; 2) costos públicos entendidos como los recursos que los Estados destinan a mantener los servicios de prevención del delito, y la administración del sistema de justicia penal y 3) costos privados incurridos por las empresas en bienes y servicios para la prevención del crimen (Banco Interamericano de Desarrollo, 2024).

posibles efectos, por ejemplo, la última encuesta de victimización del comercio reportó un aumento en el gasto que realizan las empresas para implementar medidas de seguridad (Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, 2025).

Sumado a lo anterior, la presencia de criminalidad organizada reviste mayor complejidad a la hora de analizar externalidades a nivel económico, especialmente por las distorsiones que genera el lavado de activos, las que “pueden resultar en entradas y salidas desestabilizadoras de capital, como también en crisis bancarias, recaudación ineficiente de ingresos, amplias debilidades de gobernanza, riesgos reputacionales para los centros financieros y pérdida de las correspondientes relaciones bancarias” (Fondo Monetario Internacional, 2018).

Con todo lo anterior, se puede concluir que la delincuencia y la violencia dificultan el crecimiento de los países, generando obstáculos para el desarrollo del sector privado e incrementando la inestabilidad macroeconómica (Bisca, et al., 2024).

3. Efectos en el comercio

Una de las áreas de la economía que más se ve afectada por la delincuencia es el comercio. Este impacto, lejos de ser solo un problema económico, está asociado a la vida de las personas tanto en su ámbito personal como laboral, dado que se ven afectadas, entre otras cosas, en la menor calidad de los productos que consumen, el aumento de precios, el temor asociado al comercio ilegal y las externalidades que este produce en la ciudad.

Una de las principales amenazas al comercio respecto de la delincuencia está dada por los peligros existentes en el ciclo de ingreso, traslado y salida de mercancías que se importan/exportan en el país. Según la encuesta de victimización de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, el primer semestre de 2023 el 5,8 % de los encuestados fue víctima de un robo de mercancía en ruta, mientras el primer semestre

del 2024 este ítem aumentó a un 7,1 %. Más preocupante aún es el porcentaje de revictimización, el cual en 2023 alcanzó un 49,9 % entre los encuestados y en 2024 aumentó a un 64,6 % (Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, 2025).

Este tipo de robo no solo implica pérdidas económicas para la empresa sino también efectos en el costo del negocio, dado el aumento de los precios operacionales para la prevención de estos eventos, retrasos en la entrega de productos e impacto en el precio de estos, aumento del costo de los seguros, entre otros aspectos que generalmente recaen en el consumidor (Pérez, 2013). Esto, sumado a la posible contaminación de cargas que se puede producir en ruta con productos ilegales, afecta constantemente a las empresas y a sus consumidores, obligándolos a invertir más en prevención y aumentar el precio final de los productos.

Por otra parte, la entrada de productos ilegales o falsificados a través de las fronteras produce un impacto en varios niveles. Por una parte, está la pérdida de ingresos para el fisco: según un reporte del Servicio Nacional de Aduanas, entre enero y noviembre de 2024 se incautaron en todo Chile 24.995.293 cajetillas de cigarrillos, lo cual corresponde a una evasión fiscal superior a los 69 millones de dólares. Asimismo, esto afecta a la propiedad intelectual e industrial: en el mismo período se decomisaron 7.426.088 de productos falsificados, dentro de los cuales destacaron artículos de escritorio, ropa, perfumes, juguetes y maquillajes. Adicionalmente, existe un daño a la salud pública: en esos meses se incautaron 4.624.111 productos sin certificación de organismos de salud para ingresar al país, entre ellos dispositivos médicos, productos cosméticos, alimentos y medicamentos de uso humano (Servicio Nacional de Aduanas, 2024).

Sin embargo, la entrada de productos ilegales no termina en la frontera. Estos son transportados, almacenados y distribuidos por redes de contrabando, delito asociado al crimen organizado, que requieren del uso de corrupción, amenaza o violencia para concretar sus ilícitos. Posteriormente, esos productos son vendidos a varios pequeños comerciantes, quienes los comercializan de manera ilícita recibiendo

un retorno económico, pero con la consecuencia de la instalación de mercados ilegales que avanzan en el país.

Dada la ausencia de estrategias efectivas para el control del comercio ilícito, este logra instalarse en las ciudades y, con esto, afectar, además de al comercio establecido que cumple con las normativas y regulaciones, a la seguridad. De acuerdo con un estudio realizado por el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, quienes venden en el comercio ambulante identifican robos en la vía pública indicando que esto ocurre siempre o con bastante frecuencia. Más de la mitad de los compradores del comercio ambulante asocian esta actividad con el aumento en la percepción de in-seguridad (Centro UC de Políticas Públicas, 2023).

Asimismo, quienes participan del comercio formal aseguran que el comercio ilícito tendría cierta incidencia en los niveles de victimización. De acuerdo con la última encuesta de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, el 68,1 % de los negocios que reportan presencia de comercio ilegal en las cercanías fue víctima de algún delito o falta. Del mismo modo, de los que notifican comercio ambulante ilegal en su barrio, un 67,1 % dice que este aumenta la inseguridad de la zona y luego un 54 % que afecta la seguridad de los clientes y empleados (Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, 2025).

Esto tiene especial relevancia porque se traduce en mayor gasto en seguridad para los establecimientos que cumplen con las regulaciones para su operación. De acuerdo con la misma encuesta, un 54 % de los encuestados tiene gastos fijos mensuales en seguridad, los cuales difieren según el tamaño de empresa, fluctuando los promedios desde los \$4 millones las más grandes a \$948 mil las microempresas por local, cifras muy superiores a la medición anterior (Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, 2025).

Sin embargo, no son solo las externalidades negativas que produce este tipo de comercio las que afectan a la seguridad. Diversas fuentes relacionan el comercio ilícito con otros delitos: “Los vínculos entre el

comercio ilícito y el crimen organizado están bien establecidos. Se ha observado la participación de miembros de organizaciones criminales en prácticamente todos los sectores comerciales mundiales, lo que provoca violencia, socava el Estado de derecho, fomenta la corrupción y financia el terrorismo” (Transnational Alliance to Combat Illicit Trade, 2023, p.17).

Según la Interpol (s.f.), este negocio sirve de fuente de financiamiento ilegal para la comisión de otros delitos, muchos de ellos de crimen organizado, tales como el tráfico de drogas, la corrupción, el soborno, el lavado de activos, entre otros. Otros autores aseguran que “el crimen organizado utiliza al comercio ilegal como una diversificación de su portafolio delictual, utilizando las mismas rutas e infraestructuras operativas” (Aleuy, 2019, p. 6).

Y, más allá de los delitos conexos que pueda conllevar el comercio ilícito, es su origen el que debe ser de principal preocupación: la mayoría de los productos que se venden de manera ilegal en la ciudad tienen su origen en el contrabando fronterizo, un delito de crimen organizado transnacional. Los grupos organizados poseen una gran versatilidad para involucrarse en los más variados sectores del comercio ilícito, y, a través de sofisticadas prácticas, son capaces de infiltrarse en todos los niveles de la cadena de suministro.

No obstante, son las consecuencias de este las que concentran las prioridades para las autoridades, centrando su accionar en la parte más visible de la cadena de delitos – el comercio ambulante o ilegal – y no en lo que ocurre previamente a la instalación de esta o destinando esfuerzos a la persecución patrimonial de las organizaciones criminales: “Esta dinámica ha impedido, por una parte, generar una comprensión o legitimidad pública respecto de la gravedad del comercio ilícito y, por otra, no ha contribuido a resolver o minimizar los riesgos de su expansión” (Aleuy, 2019, p. 26).

Así, el foco del abordaje de estos delitos ha sido en su expresión de la llamada “última milla”⁹, por lo que el comercio ilícito ha logrado instalarse en las ciudades con la consecuente disputa territorial por parte de grupos criminales organizados dedicados a la comercialización ilícita de bienes y servicios. Esto generalmente trae violencia y, con ella, aumenta el temor en la población.

Son muchos los ejemplos de intentos de erradicar estas prácticas, entre los que se incluyen desalojos a comerciantes ambulantes, desbaratamientos de lugares de prostitución o multas a fumadores de marihuana en los parques. Todas estas faltas, que se pueden visualizar día a día en las grandes ciudades, tienen su origen en delitos más complejos: contrabando, trata de personas y narcotráfico, respectivamente.

En este contexto, esta cadena de delitos ha atraído la preocupación no solo de las autoridades, sino de quienes sufren este flagelo. Recientemente el Gobierno anunció el lanzamiento de la primera Política Nacional Contra el Comercio Ilícito 2025 – 2030, un esfuerzo público-privado y con aportes de la academia, la cual focalizará sus acciones en cuatro ejes: modernizar la normativa sobre comercio ilícito, abordar de forma interinstitucional la prevención y el control de actividades comerciales ilegales, prevenir integralmente el surgimiento de este tipo de comercio e intervenir su cadena logística (Carvajal, 2025).

Así, la búsqueda de soluciones para abordar el comercio ilícito debe apuntar a una diversidad de acciones que no se concentran en una institución en el Estado. Los gobiernos deben fortalecer las capacidades de quienes participan de la seguridad para compartir información a través de las fronteras, para estar al día con los cambios y diseñar políticas que, involuntariamente, puedan crear oportunidades para los criminales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016). Las policías, Aduanas, el Servicio de Impuestos Internos, los municipios, entre otros, deben articular y coordinar su

9 “Hablamos de delitos ‘de última milla’ para referirnos a la parte fácilmente visible de una cadena de ilícitos que posee una organización relativamente sofisticada” (Gómez, 2022, p. 6).

actuar para poder abordar el fenómeno de manera integral y lograr atacar su origen, no solo su manifestación, con las consecuencias que esto conlleva. Además, la persecución de las organizaciones criminales no solo debe enfocarse en lo penal, sino también en lo económico en el entendido de que, como cualquier negocio, si sus utilidades se ven mermadas su existencia quedará en jaque.

Por último, existen una serie de medidas de fortalecimiento de la economía que podrían limitar las posibilidades de expansión del comercio ilícito, como, por ejemplo, el aumento de ofertas de trabajos formales, el aumento de rentas, entre otras. De esta manera, queda de manifiesto la necesidad imperiosa de los Estados por articular estrategias integrales y a largo plazo para dar respuesta a problemas complejos como la seguridad y criminalidad organizada.

4. Conclusiones

El fenómeno criminal ha cambiado en Chile. Actualmente nos encontramos frente a delitos más violentos, nuevos tipos delictuales y presencia de organizaciones criminales en el país. Esto ha afectado no solo a la seguridad de la población, sino que ha traído consecuencias a nivel social, político y económico, entre las que se encuentran el temor de la población, la baja cohesión social, el aumento en la desconfianza en las instituciones, costos en el empleo, acumulación de capital y predisposición a expandir empresas, entre otras.

Una de las principales amenazas a la economía de los países es el impacto que tiene el comercio ilícito, considerando que presenta una amenaza directa a la seguridad y la estabilidad. Además, tiene un efecto directo en los productos que se comercian, su calidad y su precio; provoca una competencia desigual con los comerciantes establecidos, quienes ven reducidos sus incentivos para permanecer en el sistema formal; incide en la propiedad intelectual e industrial, la salud pública y los impuestos que deja de percibir el Estado, entre otros problemas.

Sin embargo, el enfoque de las políticas para intentar eliminarlo ha sido insuficiente. Esto se da principalmente porque se ha abordado sistemáticamente el último eslabón de la cadena de los delitos y no el origen de estos.

Actualmente existe suficiente evidencia que demuestra que el comercio ilícito tiene una relación con el crimen organizado. En ese contexto, es imperativo encontrar nuevas fórmulas de abordarlo mediante estrategias para combatirlo. Si bien este tipo de delincuencia muchas veces es invisible, se instala en las ciudades de manera relevante.

Existe un reconocimiento casi universal de que, para combatir el comercio ilícito, debe existir una estrecha coordinación entre diversas instituciones que tienen facultades o presencia en los puntos donde se originan los delitos, conformando equipos interinstitucionales para fortalecer la fiscalización de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas. Actualmente, a nivel global existe el Programa de Control de Carga y Pasajeros (PCCP), que es co gestionado por la Organización Mundial de Aduanas y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). A través de este, se han establecido tres tipos de unidades que reúnen a funcionarios de aduanas y representantes de otras agencias de fiscalización bajo los programas Unidades de Control Portuario (PCU), operativas en 113 puertos en 86 países; Unidades de Control de Carga Aérea (ACCU), establecidas en 23 aeropuertos, y Fuerzas de Tarea Conjuntas de Interdicción Aeroportuaria (JAITF), en 36 paí-ses (Saunders, 2024).

Los países de América Latina deben enfrentar este flagelo que afecta a su competitividad y economía de manera decidida, coordinada y con el foco puesto en que, si se quiere terminar de raíz con el comercio ilícito que produce tantas externalidades negativas en las ciudades y la población, se debe comenzar por situar los esfuerzos en el combate a la nueva criminalidad presente en nuestro país.

Referencias

- Aleuy, M. (2019). *Comercio ilícito y crimen organizado, una mirada local para un problema global*. Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo.
- Balmaceda, M., Hernández, L. y Alfaro, J. (2024). *El costo económico de la delincuencia: Chile 2013–2022*. Centro de Estudios Públicos <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/2380/3437>
- Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF). (2025). *Marco estratégico de seguridad y justicia para el desarrollo* <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/2423/Marco%20estrat%c3%a9gico%20de%20seguridad%20y%20justicia%20para%20el%20desarrollo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2024). *Los costos del crimen y la violencia: Ampliación y actualización de las estimaciones para América Latina y el Caribe* <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Los-costos-del-crimen--y-la-violencia-ampliacion-y-actualizacion-de-las-estimaciones-para-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Benyishay, A. y Pearlman, S. (2014). *Crime and microenterprise growth: Evidence from Mexico*. *World Development*, 56, 139–152 <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X13002325>
- Bisca, P. M., Chau, V., Dudine, P., Espinoza, R. A., Fournier, J., Guérin, P., Hansen, N. H. y Salas, J. (2024). *Violent crime and insecurity in Latin America and the Caribbean: A macroeconomic perspective* (Departmental Papers, 2024(009)) <https://doi.org/10.5089/9798400288470.087>
- Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo. (2024a). Informe “Victimización del Comercio”: Primer semestre 2023 <https://www.cnc.cl/wp-content/uploads/2023/10/25-Medicion-Victimizacion-del-Comercio-I-Semestre-2023.pdf>
- Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo. (2024b). Informe “Victimización del Comercio”: Primer semestre 2024 <https://www.cnc.cl/wp-content/uploads/2024/10/27-Medicion-Victimizacion-del-Comercio-I-Semestre-2024.pdf>
- Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo. (2025). Informe “Victimización del Comercio”: Segundo semestre 2024 <https://www.cnc.cl/wp-content/uploads/2025/04/28-C2Bo-Medicion-Victimizacion-del-Comercio-II-Semestre-2024.pdf>
- Carvajal, J. (2025, 31 de marzo). *Cambios a leyes, reconversión laboral e “infraestructura hostil”: el plan del gobierno contra el comercio ilícito*. La Tercera <https://www.latercera.com/nacional/noticia/cambios-a-leyes-reconversion-laboral-e-infraestructura-hostil-el-plan-del-gobierno-contra-el-comercio-ilicito/>

Centro de Estudios en Seguridad y Crimen Organizado. (2024). *Segundo informe evolutivo esta-dísticas anuales Ministerio Público de Chile 2013–2023: Análisis por categorías de delitos* https://cdn.uss.cl/content/uploads/2024/11/20150917/2_-191124_CESCROUSS_Segundo_informe_MP-categoria-de-delitos-002.pdf

Centro de Estudios Públicos. (1994–2024). *Encuestas CEP* (N.º 29–91) <https://www.cepchile.cl/opinion-publica/encuesta-cep/>

Centro de Estudios y Análisis del Delito. (2023). *ENUSC 2023: Resultados País* <https://cead.spd.gov.cl/?wpdmpro=presentacion-enusc-2023-pais&wpdmmdl=3810>

Centro de Estudios y Análisis del Delito. (2025). *Estadísticas delictuales* <https://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales/>

Centro para la Prevención de Homicidios y Delitos Violentos. (2025). *Informe nacional de víctimas de homicidios consumados en Chile: 2024* https://prevenciondehomicidios.cl/wp-content/uploads/2024/12/Informe_Anuar_de-Homicidios_2023.pdf

Centro UC de Estudios Internacionales. (2025). *Riesgo político América Latina 2025* https://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-cei-uc/2025/INDICE_riesgo_america_latina_2025_compressed.pdf

Centro UC de Políticas Públicas. (2023). *Informe final: Estudio de caracterización del comercio ambulante en la Región Metropolitana* https://politicaspublicas.uc.cl/web/content/uploads/2023/09/Informe-Estudio-Characterizacion-del-Comercio-Ambulante-en-la-RM_-Version-Final.pdf

Dammert, L. (2012). *Inseguridad, crimen y cohesión social: ¿Es posible pasar del discurso a la evidencia?* En F. J. Díaz y P. Meller (eds.), *Violencia y cohesión social en América Latina* (pp. 61-78). CIEPLAN <https://www.cieplan.org/wp-content/uploads/2019/05/Violencia-y-cohesion-social-en-AL.pdf>

Del Solar, M. J. y Fernández, M. A. (2024). *Reporte: Confianza institucional en Chile 1995–2023*. *Faro UDD Núcleo Humanidades y Ciencias Sociales* https://faro.udd.cl/files/2024/04/reportes-faro-confianza-institucional-en-chile-1995-2023_compressed.pdf

Díaz, F. J. y Meller, P. (eds.). (2012). *Violencia y cohesión social en América Latina*. CIEPLAN <https://www.cieplan.org/wp-content/uploads/2019/05/Violencia-y-cohesion-social-en-AL.pdf>

Fiscalía Nacional. (2024a). *Reporte n.º 2 fenómenos criminales: secuestro* <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/archivo?id=53423&pid=324&tid=1&d=1>

Fiscalía Nacional. (2024b). *Informe crimen organizado en Chile* <http://www.fiscalia-dechile.cl/Fiscalia/archivo?id=54810&pid=329&tid=1&d=1>

Fiscalía Nacional. (2025). *Reporte n.º 3 fenómenos criminales: extorsiones* <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/archivo?id=55382&pid=332&tid=1&d=1>

Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2023). Índice global de crimen organizado 2023 <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/09/1%CC%81indice-global-de-crimen-organizado-2023.pdf>

Gómez, J. I. (2022). *Comercio ilícito y su reality actual: un enfoque desde el derecho. Libertad y Desarrollo*.

Hernández, W. (2019). Costos sociales de la victimización en América Latina: Percepción de inseguridad, capital social y percepción de la democracia. *Latin American Research Review* <https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-research-review/article/costos-sociales-de-la-victimizacion-en-america-latina-percepcion-de-inseguridad-capital-social-y-percepcion-de-la-democracia/15F556024B11C63AE610-AD2DF96FCDF8>

International Institute for Democracy and Electoral Assistance & Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2016). *Protecting politics: Deterring the influence of organized crime on local democracy* <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/protecting-politics-deterring-the-influence-of-organized-crime-on-local-democracy.pdf>

International Monetary Fund. (2018). *Review of the Fund's strategy on anti-money laundering and combating the financing of terrorism* <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/PP/2019/pp101718-2018-review-of-the-funds-aml-cft-strategy.ashx>

International Monetary Fund. (2023). *Online Annex 4. Crime and its macroeconomic consequences in Latin America and the Caribbean* <https://imf.org/-/media/Files/Publications/REO/WHD/2023/October/English/onlineannex-4-en.ashx>

Interpol. (s.f). *El comercio de mercancías falsificadas y pirateadas es un delito transnacional* <https://www.interpol.int/es/Delitos/Productos-ilegales/Productos-ilegales-problematica>

Insight Crime. (2024). *GameChangers 2024: Organized crime gets political* <https://insightcrime.org/news/gamechangers-2024-organized-crime-gets-political/>

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2024). *Informe de desarrollo social 2024* <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ids/Informe-desarrollo-social-2024.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016). *Illicit Trade: Converging Criminal Networks. Reviews of Risk Management Policies* <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251847-en>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2024). *Los determinantes de la confianza en las instituciones públicas de Chile* https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2024/11/drivers-of-trust-in-public-institutions-in-chile_ab22c269/9cdf8865-es.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2023). *Informe de resultados medición de la pobreza multidimensional en Chile, Encuesta Casen 2022* <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/Informe%20IPM%20-%20PNUD%20-%20CASEN%202022.pdf>

Pérez, G. (2013). *Seguridad de la cadena logística terrestre en América Latina. Serie Recursos Nacionales e Infraestructura n.º161, Comisión Económica para América Latina (CEPAL)*.

Robles, G., Calderón, G. y Magaloni, B. (2013). *Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México* <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-consecuencias-econ%C3%B3micas-de-la-violencia-del-narcotr%C3%A1fico-en-M%C3%A9xico.pdf>

Saunders, I. (2024). *Lucha contra el comercio ilícito: una visión general de la contribución de la OMA. En Informe: comercio ilícito, WCO News 105(3)* <https://mag.wcoomd.org/es/magazine/wco-news-105-edicion-3-2024/fighting-illicit-trade-wco-contribution/>

Servicio Nacional de Aduanas. (2024, 29 de diciembre). *Incautaciones de Aduanas el 2024: 24,9 millones de cajetillas de cigarrillos y 7.4 millones de productos falsos* <https://www.aduana.cl/incautaciones-de-aduanas-el-2024-24-9-millones-de-cajetillas-de-aduana/2024-12-29/090403.html>

Subsecretaría del Interior. (2022). *Política Nacional contra el Crimen Organizado* <https://www.subinterior.gob.cl/politica-nacional-contra-el-crimen-organizado/>

Transnational Alliance to Combat Illicit Trade. (2023). *Exposing Supply Chain Vulnerabilities to Illicit Trade: A Global Report on Dynamics, Hotspots and Responses Across 10 Sectors. New York*.

Universidad Diego Portales y Feedback. (2024). *Encuesta Nacional de Opinión Pública: Seguridad y Democracia* <https://static1.squarespace.com/static/621d4958e9a71e162e576945/t/66d32a83c3f7d94aee5d9ca9/1725115014245/PPT+Seguridad+%26+Democracia+UDP+Septiembre+2024+VF+1.pdf>

Universidad San Sebastián. (2025). *Encuesta Chile Nos Habla: Seguridad* https://cdn.uss.cl/content/uploads/2025/04/03135652/Resultados-Chile-Nos-Habla_Seguridad.pdf

Normativa municipal en materia de comercio ambulante: estado de cumplimiento de la Ley 21.426 sobre Comercio Ilegal

Sergio Morales¹
Gerente del Observatorio del Comercio Ilícito y Seguridad de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile

El comercio ambulante en Chile constituye hoy una de las problemáticas urbanas más complejas desde la perspectiva de la gestión del espacio público, la economía informal y las políticas de seguridad ciudadana.

Si bien históricamente ha cumplido un rol como mecanismo de subsistencia para sectores vulnerables excluidos del mercado laboral formal, en la última década ha experimentado un proceso de transformación estructural: ha pasado de ser una actividad individual de baja escala a integrarse, en muchos casos, en redes informales de intermediación, suministro y ocupación territorial que operan al margen de los marcos regulatorios vigentes, y a estar vinculada frecuentemente a estructuras de crimen organizado, en las que los vendedores ambulantes pasan a ser el último eslabón de la cadena.

Esta mutación ha tenido como consecuencia directa la expansión sostenida del comercio ambulante en zonas de alta circulación urbana —particularmente en centros históricos, barrios comerciales y entornos de transporte público (estaciones de metro, paraderos de locomoción colectiva y terminales de buses, entre otros)—, generando efectos adversos en términos de competencia desleal con el comercio establecido, congestión peatonal, deterioro del entorno urbano y riesgos sanitarios asociados a la venta de productos sin control.

La gestión de este fenómeno recae principalmente en los municipios, en su calidad de administradores del espacio público, a través de las ordenanzas locales sobre comercio en la vía pública. No obstante, el

¹ Sergio Morales Cruz es abogado y gerente del Observatorio del Comercio Ilícito y Seguridad de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile.

marco normativo vigente presenta una alta fragmentación, dado que cada municipalidad define de manera autónoma los requisitos para el otorgamiento de permisos precarios, los criterios de localización permitida, los tipos de giros autorizables y las sanciones aplicables a quienes incumplan la normativa.

Esta heterogeneidad normativa genera importantes asimetrías territoriales: comunas con criterios más permisivos —ya sea por decisión política o incerteza jurídica sobre su regulación—, siendo necesario avanzar en un mejor marco jurídico, tanto el proveniente de leyes nacionales como de parte de las ordenanzas municipales.

Desde una perspectiva de política pública, la uniformidad de criterios regulatorios en materia de comercio ambulante no supone la eliminación de la autonomía municipal, sino la necesidad de establecer estándares mínimos comunes que permitan equilibrar adecuadamente la función social del espacio público con la inclusión económica de quienes dependen de esta actividad. Ello implica, en primer lugar, definir a nivel nacional lineamientos vinculantes para el otorgamiento de permisos precarios, estableciendo restricciones claras respecto de giros autorizables, temporalidad de los permisos, criterios sanitarios y delimitación espacial. En segundo lugar, requiere la adopción de un marco sancionatorio homogéneo que permita graduar infracciones y aplicar medidas efectivas —como decomisos, multas o restricciones de reincidencia— de manera proporcional y coordinada a nivel intercomunal.

La ausencia de estos mecanismos perpetúa un escenario de desregulación de facto, donde el comercio ambulante se expande no por falta de normas, sino por falta de coherencia en su aplicación territorial. En consecuencia, avanzar hacia un sistema normativo uniforme, sustentado en principios de justicia territorial, protección del espacio público y formalización progresiva de la actividad se configura como una condición indispensable para abordar integralmente esta problemática, superando las respuestas coyunturales y fragmentarias que han predominado hasta ahora.

1. Regulación de comercio ambulante en Chile

Antecedentes

Las ferias y el comercio callejero no son fenómenos recientes en Chile. Tradicionalmente, sitúan su origen ya en la época de la Colonia como una forma de abastecimiento para la población que pasa a consolidarse a comienzos del siglo XX como un canal relevante y de amplia cobertura social para la distribución de alimentos y bienes básicos.

Producto de la escasez de alimentos luego de la crisis de la Gran Depresión de 1929, en ciudades como Santiago se acelera el proceso de formalización de ferias libres por medio de reglamentos municipales (1933 y 1936), abriendo así una institucionalidad para las ferias libres que vinieron a complementar al comercio formal y establecido.

Este trasfondo histórico explica por qué, hasta hoy, la regulación del comercio en la vía pública descansa en gran medida en la esfera municipal: las municipalidades administran calles, plazas y demás bienes nacionales de uso público, y sobre esos espacios definen si conceden o no permisos precarios o concesiones, bajo condiciones y con potestades de fiscalización propias.

2. Marco normativo actual

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18.695)

Esta ley viene a ser la normativa marco de las municipalidades de nuestro país, la cual establece su organización, funcionamiento y atribuciones. Dentro de estas atribuciones esenciales, el artículo 5.º, letra c, de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades dispone que una de ellas es “administrar los bienes municipales y los bienes nacionales de uso público de la comuna...”.

Dicha competencia habilita a los alcaldes a dictar ordenanzas, otorgar permisos de ocupación o concesiones, y fiscalizar el cumplimiento de la normativa dentro de la comuna.

En el caso de realizar una actividad lucrativa en un bien nacional de uso público, no solo se hace exigible el permiso, sino que además es necesario contar con el pago de la patente o tributo municipal respectivo, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto ley número 3.063, conocido como “Ley de rentas municipales”.

Ordenanzas municipales

Atendido que este fenómeno ha quedado circunscrito a su efecto local, es que corresponde a las ordenanzas municipales. Estas han sido definidas, según el artículo 10, inciso segundo, de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, como “normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. En ellas podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes”.

En materia de comercio en bienes nacionales de uso público, estas ordenanzas regulan, entre otras materias, lugares, horarios, dimensiones de los puestos, procedimientos de postulación, productos permitidos, exigencias sanitarias, prohibiciones y sanciones.

Ley n.º 21.426 sobre Comercio Ilegal

Con la publicación en el Diario Oficial de la Ley 21.426 sobre Comercio Ilegal el 12 de febrero de 2022 se regula por primera vez de manera nacional el comercio ambulante en bienes nacionales de uso público.

Esta ley, que tardó casi 15 años en ser aprobada, busca fortalecer la prevención y persecución del comercio ilegal en todas sus formas, vale decir, falsificaciones, piratería, contrabando, venta de bienes hurtados o robados (receptación), comercio clandestino, entre otros fenómenos.

Asimismo, el propósito de esta ley es combatir las organizaciones criminales que operan detrás de estas actividades mediante la figura de “asociación ilícita” y la habilitación de técnicas especiales de investigación, como entregas controladas.

Finalmente, se pretende con ella mejorar la fiscalización y regulación del comercio ambulante y establecido, integrando a municipios, policías, inspectores municipales y al Servicio de Impuestos Internos como agentes con facultades para controlar el cumplimiento de permisos, verificar documentación de origen y aplicar sanciones.

En cuanto a los municipios, esta ley les impone tres obligaciones relevantes en el artículo 5.º de la Ley 21.426:

- Regular el comercio ambulante, los requisitos para la obtención de los permisos y explicitar que se trata de permisos precarios.
- Las municipalidades deberán establecer en sus respectivas ordenanzas los lugares donde se podrá ejercer el comercio ambulante.
- Establecer un sistema único de identificación personal, con registro fotográfico de la persona autorizada para ejercer dicho comercio.

Otras leyes sobre la materia

Además de las normas citadas precedentemente, en nuestro ordenamiento jurídico encontramos una serie de leyes que se refieren al fenómeno del comercio ambulante y sus distintas aristas. Así encontramos:

a. La Ley de Tránsito (DFL 1/ 2009 de la ley 18.290) dispone en su artículo 165, numerales 3 y 4, a propósito del tránsito y el uso de la vía pública, que se prohíbe:

“3.- Ejercer el comercio ambulante en calzadas y bermas o el comercio estacionado sin permiso municipal o sin autorización del Ministerio de Obras Públicas, en su

caso; 4.- Construir o colocar quioscos, casetas y toda otra instalación similar, sin permiso del Ministerio de Obras Públicas o de la municipalidad, en su caso”.

b. El Reglamento Sanitario de los Alimentos (Decreto 977 de 1997 del Ministerio de Salud) autoriza, con una serie de restricciones y requisitos, la venta de alimentos y bebidas envasadas que no requieran de protección del frío o del calor, frutas y verduras enteras, infusiones de té o café, frutos secos, entre otros. En estos casos corresponde a la Seremi de Salud autorizar y fiscalizar dicha actividad.

c. La normativa tributaria exige que el comercio ambulante cumpla con una serie de obligaciones generales, dentro de las que se cuentan la iniciación de actividades, la emisión de boletas de ventas (o boleta diaria, dependiendo del régimen) y el cumplimiento del pago de IVA cuando corresponda.

Asimismo, se contempla en el artículo 97, número 9, del Código Tributario que se contempla una infracción tributaria denominada “comercio clandestino”, la cual sanciona:

“El ejercicio clandestino en cualquier de sus formas del comercio o de la industria con multa de una unidad tributaria anual a diez unidades tributarias anuales y presidio o relegación menores en cualquiera de sus grados y, además, con el comiso de los productos en instalaciones de fabricación y envases respectivos. La reincidencia será sancionada con pena de presidio o relegación menores en sus grados medio a máximo. Para la determinación de la pena aplicable el tribunal tendrá especialmente en cuenta el valor de las especies comerciadas o elaboradas”.

d. Regulación del contrabando. En Chile, el contrabando se encuentra tipificado y sancionado en la Ordenanza de Aduanas (DFL N.º 30 de 2005), en sus artículos 168 y siguientes, entendiéndose por tal “toda acción u omisión destinada a introducir, extraer o intentar

introducir o extraer mercancías (incluido dinero) del territorio nacional eludiendo el control o la intervención aduanera, con el propósito de evadir el pago de derechos, impuestos o prohibiciones de importación o exportación”.

El Servicio Nacional de Aduanas tiene la competencia para perseguir administrativamente estas infracciones, pero cuando el hecho reviste carácter de delito esta acción le corresponde al Ministerio Público.

e. Infracción a la normativa de propiedad intelectual.

La falsificación de marcas y productos industriales, como las patentes de invención, está regulada por la Ley 19.039 sobre Propiedad Industrial, cuyo objetivo es proteger las invenciones, modelos, diseños y signos distintivos.

Algunas de las conductas sancionadas en esta ley son: la falsificación y uso indebido de las marcas comerciales; la violación de derechos de patentes y el almacenamiento, transporte o exposición a la venta de productos que infrinjan derechos de propiedad industrial, aun cuando no se los haya fabricado, si sabía o debía saber que se trataba de falsificaciones.

Estas acciones exigen previa instancia particular del titular o representante de la marca, con lo que implicarían penas de multas de hasta 1.000 UTM y penas privativas de libertad que pueden alcanzar hasta presidio menor en su grado medio a máximo.

Por su parte, la piratería, entendida como la reproducción, distribución o comunicación pública no autorizada de obras intelectuales o artísticas, está regulada por la Ley N° 17.336 sobre Propiedad Intelectual referida al derecho de autor, la cual tipifica en su artículo 79 el delito de reproducción o distribución sin autorización de obras protegidas, previendo sanciones que implican multas de hasta 1.000 UTM y penas privativas de libertad que van hasta presidio menor en su grado mínimo a medio.

3. Hallazgos en estudio de ordenanzas

Por medio de un estudio realizado en la Cámara Nacional de Comercio en el año 2024, se analizó el cumplimiento por parte de los municipios de las tres obligaciones que les impuso en 2022 la Ley 21.426 sobre Comercio Ilegal (precedentemente descrito). Para esto se utilizó una muestra de 68 municipios que representan a las 52 comunas de la Región Metropolitana, incluida Santiago, más el resto de capitales regionales del país, incluyendo la ciudad de Viña del Mar, atendido un criterio de densidad poblacional.

De la revisión de la información remitida por transparencia de estos municipios se pudieron realizar los siguientes hallazgos:

- i. Un 47 % de las municipalidades no cuenta con una ordenanza específica que regule el comercio en la vía pública.
- ii. En cuanto a la antigüedad promedio de las ordenanzas estudiadas, esta es de nueve años: un 36 % tiene una antigüedad de diez años o más.
- iii. En lo que se refiere a las definiciones de comercio ambulante y estacionado, solo un 57 % realiza esta definición en sus ordenanzas y no existe uniformidad entre las distintas comunas que componen este grupo.
- iv. Solo un 59 % de las municipalidades estudiadas establece expresamente que los permisos para ejercer este tipo de comercio son de carácter precario.
- v. Un 32 % de las ordenanzas estudiadas no establece en su normativa que los permisos precarios sean personales, intransferibles e intransmisibles.

- vi. Un 60 % de las ordenanzas no establece dentro de los requisitos para obtención de los permisos precarios la acreditación y preferencia de la situación socioeconómica del solicitante.
- vii. Un 81 % no exige que, para la obtención del permiso, el solicitante haya iniciado actividades en el Servicio de Impuestos Internos.
- viii. Solo un 34 % de los municipios establece como requisito para obtener el permiso tener residencia en la comuna.
- ix. Apenas un 22 % de los municipios ha actualizado sus contenidos a la Ley 21.426 sobre Comercio Ilegal.
- x. Solo un 15 % de los municipios establece en sus ordenanzas los lugares específicos de la comuna donde se puede ejercer el comercio ambulante (autorizado).
- xi. El 18 % de los municipios cuenta con un sistema de identificación personal con fotografía de las personas autorizadas para ejercer el comercio ambulante.
- xii. Finalmente, el 82 % de las ordenanzas estudiadas no contempla una sanción a quien compre en el comercio no autorizado.

4. Propuesta de nueva regulación

De los datos extraídos del estudio de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile (CNC) es posible arribar a la conclusión que, dada la falta de uniformidad y la, en ocasiones, contradictoria regulación de los distintos municipios se hace necesario propender a generar cierta uniformidad en la regulación del comercio ambulante y estacionado que opera en bienes nacionales de uso públicos.

Lo cierto es que las alternativas para superar esta problemática son dos: modificar la Ley 21.426 sobre Comercio Ilegal e incorporar una regulación básica obligatoria para todas las comunas del país o bien impulsar una propuesta de ordenanza modelo que recoja la mejor experiencia de las distintas comunas y permita elevar el estándar de la regulación, generando una normativa más uniforme, focalizada, eficiente y que dé cuenta del carácter excepcional de los permisos precarios, procurando impulsar el comercio formal y establecido.

En este sentido, desde el Observatorio del Comercio Ilícito y Seguridad (OCIS) de la CNC se ha confeccionado una propuesta de ordenanza modelo sobre comercio ambulante, la cual ha sido socializada con distintos alcaldes y con las asociaciones de municipalidades: Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) y la Asociación de Municipios Rurales (AMUR).

Los principales contenidos de esta propuesta de ordenanza son los siguientes:

- i. Objeto y alcance: define que la ordenanza regula requisitos, trámites, giros, prohibiciones y sanciones.
- ii. Definiciones claras: precisa comercio estacionado, ambulante (incluye tracción humana, animal y motorizada), típico/ artesanal, titular/suplente y comiso.}
- iii. Dimensión física de puestos: establece medidas máximas (2 x 2 m).
- iv. Niega permiso a deudores municipales.
- v. Naturaleza del permiso: precario, revocable, personal e intransferible.
- vi. Prohíbe cesiones o contratos sobre el permiso.

- vii. Exige observar normas laborales, tributarias, sanitarias, etc.; la infracción permite caducar y bloquear por un año.
- viii. Régimen del suplente con control estricto: parentesco preferente, acreditación de inhabilidad del titular, plazo acotado y prórroga justificada.
- ix. Pago anticipado y caducidad automática.
- x. Derechos municipales e impuesto a la renta; no pago implica caducidad.
- xi. Sanción al comprador del comercio no autorizado: multa de 1 a 5 UTM a quien compra en comercio sin permiso, salvo prueba de desconocimiento.
- xii. Obligación de respetar giro y ubicación: incumplimiento deja sin efecto el permiso.
- xiii. Deber de aseo del punto de venta: incumplimiento implica término del permiso.
- xiv. Horario uniforme: 08:30–18:30.
- xv. Zonificación y perímetros de exclusión: calles habilitadas y prohibición de instalarse a menos de 200 metros de colegios, hospitales, terminales de transporte, etc.
- xvi. Requisitos socioeconómicos y de residencia: mayores de 18 años, residencia por tres años, estar calificado dentro del tramo del 40 % de los hogares de menores ingresos o mayor vulnerabilidad del Registro Social de Hogares al momento de solicitar el permiso, sin otra actividad/negocio, etc.}
- xvii. Procedimiento con informes técnicos y sociales: toda solicitud de permiso municipal para ejercer el comercio en

la vía pública será conocida por el Departamento de Rentas, el que requerirá un informe previo de la Dirección de Obras Municipales, la que deberá dar cuenta de si hay ocupación de Bien Nacional de Uso Público, y solicitará a su vez un informe social del Departamento de Desarrollo Comunal.

- xviii. Vigencia corta y revisiones periódicas: permiso mensual renovable con reevaluación semestral por parte del municipio.
- xix. Credencial personal e intransferible con QR: registro con datos, giros, ubicación, infracciones; obligación de portar y exhibir dicha credencial.
- xx. Se establece un catálogo de giros autorizados: lista taxativa (artesanía, prensa, lustrabotas, alimentos con autorización sanitaria, etc.)
- xxi. Prohibiciones expresas y tipificadas de funcionamiento: incluye fuera de zona, pornografía, altoparlantes, alcohol/drogas, alimentos en mal estado o sin rotulación, cigarrillos, fármacos, animales, electrónicos sin certificación, etc.
- xxii. Se prohíbe en todo el territorio de la comuna la comercialización, distribución, adquisición, oferta, transporte, almacenamiento o cualquier otra forma de circulación de bienes cuya tenencia, fabricación, origen o comercialización contravenga el ordenamiento jurídico vigente (comercio ilegal).
- xxiii. Se establece un tramo de multas general para las infracciones a la ordenanza, que va de 1 a 5 UTM. Estas se duplicarán en caso de reincidencia.
- xxiv. Los comerciantes ambulantes o estacionarios sin permiso municipal sufrirán el decomiso de las mercaderías y, además, serán sancionados con una multa de 1/2 UTM a 2 UTM.

- xxv. Las fiscalizaciones a la ordenanza se realizarán por Carabineros, Inspectores Municipales, Servicio de Impuestos Internos e Inspectores del Servicio de Salud.
- xxvi. Se establece expresamente que cualquier particular podrá denunciar la violación de esta normativa.
- xxvii. Creación de un Registro municipal de multas impagas por infracción a la ordenanza de comercio ambulante, que deberá ser llevada por los Jueces de Policía Local.

En resumen, este modelo de ordenanza propuesto por la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile busca armonizar la autorización, control y sanción, con foco en formalización (SII/sanitaria), trazabilidad (credencial QR/registro), focalización social (RSH y residencia) y diseño urbano (zonas y perímetros).

5. Conclusiones

Los resultados del estudio realizado por la CNC evidencian un marco normativo municipal insuficiente, heterogéneo y en muchos casos desactualizado frente a la magnitud y complejidad del comercio ambulante en Chile. Un 47 % de las municipalidades carece de ordenanzas específicas sobre la materia, mientras que la antigüedad promedio de las vigentes es de nueve años, lo que revela un desfase significativo frente a las nuevas dinámicas de comercio ilegal y a la reciente legislación nacional, como la Ley 21.426.

Asimismo, la falta de uniformidad en las definiciones y en los requisitos para la obtención de permisos precariza la gestión municipal. El hecho de que solo un 57 % defina lo que se entiende por comercio ambulante y estacionado, y que apenas un 59 % declare expresamente el carácter precario de los permisos refleja vacíos regulatorios que abren espacios a discrecionalidades y conflictos de interpretación. A ello se suma que en un 32 % de los municipios los permisos no se establecen

como personales e intransferibles, debilitando la fiscalización y el ordenamiento del espacio público.

Otro aspecto crítico es la ausencia de criterios de control socioeconómico y tributario. El 60 % de las ordenanzas no exige acreditar situación socioeconómica, y un 81% no vincula el otorgamiento de permisos al inicio de actividades en el Servicio de Impuestos Internos, lo que contribuye a mantener al comercio ambulante en la informalidad, con costos en recaudación fiscal y competencia desleal. Del mismo modo, solo un 34 % considera la residencia comunal como requisito, debilitando el sentido de pertinencia y el apoyo a poblaciones locales vulnerables.

Finalmente, se observa una baja capacidad de actualización y fiscalización. Apenas un 22 % de los municipios han incorporado la Ley 21.426 a sus normativas, solo un 15 % regula los lugares donde se puede ejercer el comercio ambulante y apenas un 18 % cuenta con sistemas de identificación personal. Además, un 82 % de las ordenanzas no sanciona a quienes compran en el comercio no autorizado, lo que impide desincentivar efectivamente la demanda.

En este escenario, resulta imperativo avanzar en una ordenanza modelo que pueda servir de referencia a los municipios del país. Esta herramienta permitiría homogeneizar definiciones, establecer criterios objetivos y modernos para la entrega de permisos, actualizar los mecanismos de fiscalización y sanción, y fortalecer la coordinación con las políticas nacionales de seguridad y comercio formal. De esta forma, se podría transitar hacia una regulación más uniforme, certera y eficiente, que proteja tanto el orden público como a los consumidores, al comercio establecido y a las propias comunidades locales.

Referencias

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). (2022). Regulación vigente de ferias libres y comercio ambulante https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33243/1/BCN_Ferias_libres_comercio_ambulante_mayo2022_vf.pdf

Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile. (2023). Regulación y cumplimiento municipal del comercio ambulante en bienes nacionales de uso público en Chile <https://cnc.cl/wp-content/uploads/2024/10/Estudio-sobre-el-cumplimiento-de-las-Municipalidades-en-Chile.pdf>

Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile. (2025). Ordenanza sobre comercio en la vía pública.

Seguridad ciudadana y comercio ambulante: diagnóstico y propuestas de abordaje

Cristián Crespo¹ y Catalina Zagal²

La seguridad pública constituye un eje central en el actual debate político y social en Chile, particularmente en la Región Metropolitana, donde las dinámicas urbanas presentan desafíos constantes para el diseño e implementación de políticas que resulten efectivas. En este contexto, y con especial énfasis después de la pandemia COVID-19, el comercio ambulante ha emergido como un fenómeno de creciente discusión y preocupación por múltiples razones: su competencia con el mercado establecido, el uso del espacio público y la vinculación con actividades delictivas, entre otras. Su impacto trasciende la esfera económica, en tanto afecta la convivencia social, la seguridad y el desarrollo de sectores estratégicos como el comercio formal, los servicios y el turismo.

El comercio ambulante representa un fenómeno complejo con distintas aristas de análisis. Por un lado, da cuenta de la dificultad de mujeres, migrantes, personas en situación de invalidez o sin calificaciones para acceder a empleos formales que ofrezcan remuneraciones y condiciones de flexibilidad atractivas. Por otro, la proliferación de este comercio en los últimos años plantea desafíos en materia de gestión pública y seguridad ciudadana: fiscalización, regulación y gestión del espacio público, así como prevención de delitos vinculados al crimen organizado, el contrabando y la falsificación de productos.

1 Ingeniero industrial UC, máster en Políticas Públicas de la Universidad de Berkeley y PhD en Políticas Sociales de London School of Economics. Anteriormente, se desempeñó como jefe del Depto. de Evaluación de Políticas Públicas de la Subsecretaría de Prevención del Delito y fue consultor en políticas públicas para diversas empresas y organizaciones, como BID, UAI, Dirección de Presupuestos, BHP Billiton, entre otras.

2 Catalina Zagal es trabajadora social con mención en intervención sociojurídica por la Universidad Alberto Hurtado, diplomada en Métodos Cuantitativos para la Evaluación de Programas Públicos y en Niñez y Políticas Públicas, y magíster en Criminología y Gestión de la Seguridad Ciudadana por la Universidad de Chile. Anteriormente, se desempeñó en la Subsecretaría de Prevención del Delito, el Servicio Nacional de Menores y FOSIS en tareas de diseño, monitoreo y evaluación de programas y proyectos públicos, especialmente en los ámbitos de seguridad, justicia, infancia y adolescencia.

En este marco, el carácter multidimensional del comercio ambulante como problema social, comercial y de seguridad exige un enfoque integral al momento de formular políticas para su abordaje. La flexibilidad laboral, las tareas de cuidado, la precariedad de las remuneraciones y la protección social insuficiente son elementos que inciden en la expansión del comercio informal. A su vez, la legitimación ciudadana de esta actividad mediante la compra se suma a los problemas de tránsito que genera para las personas en la ciudad, en algunos casos, dificultando la aplicación de medidas efectivas para su gestión, lo que tensiona la interacción entre autoridades, comerciantes y consumidores.

Este capítulo del libro tiene como propósito analizar el comercio ambulante en la Región Metropolitana como un caso aplicado de propuestas de diseño de políticas públicas de seguridad basadas en evidencia. A través de un examen detallado de sus aristas sociales, económicas e institucionales, se busca aportar a la comprensión de este fenómeno y a la generación de respuestas pertinentes y atingentes, que equilibren la seguridad pública con los derechos y necesidades de los diversos actores involucrados.

1. Comercio ambulante en la Región Metropolitana: contexto, desafíos y oportunidades

El año 2022, el Gobierno Regional encargó al Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica un estudio sobre comercio ambulante. Este estudio actualizaría la versión realizada en 2015 por la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo. Además de la actualización, tal encargo comprendía caracterizar al comercio ambulante, realizar un análisis de sus causas y factores de riesgo, plantear la propuesta de una metodología para el diseño de una política pública y, finalmente, aplicar dicha propuesta para abordar este fenómeno.

Tal solicitud se estructuró en tres etapas: i. Un estudio de caracterización del comercio ambulante en la Región Metropolitana, ii. Un prediseño

que estableció la metodología requerida y iii. Un diseño que aplicó dicha metodología. Estos productos conformaron las fases de diagnóstico y propuesta de diseño de la política pública dirigida al abordaje integral del comercio ambulante.

2. Metodología

El estudio contempló 5.254 observaciones en 20 polígonos de 13 comunas de la región, 1.606 encuestas a vendedores ambulantes, 1.607 encuestas a compradores de comercio ambulante, 18 entrevistas semi estructuradas a vendedores ambulantes y 22 entrevistas semiestructuradas a representantes de instituciones clave en la temática. Este levantamiento de información cumplió con la magnitud de consulta planificada y brindó los insumos clave que luego serían procesados mediante análisis estadístico y de contenido.

El prediseño incluyó un análisis diagnóstico y la priorización de dos dimensiones centrales: el comercio ambulante asociado a delitos y el que está asociado a faltas. Este análisis se basó en una revisión de escritorio que contempló análisis de literatura especializada, experiencias comparadas, la asesoría técnica de especialistas y entrevistas, tanto individuales como grupales, con representantes del Estado y de organizaciones de la sociedad civil involucrados en alguna de las aristas del fenómeno de comercio ambulante.

En total, se entrevistó a representantes de 18 instituciones del Estado y de la sociedad civil, a quienes se les presentó la propuesta de prediseño. Entre ellos se encuentran la Fiscalía, la Defensoría del Contribuyente, la Policía de Investigaciones, la Fundación Fondo Esperanza, la Vicaría de la Solidaridad, el Servicio Nacional de Aduanas, los Departamentos de Seguridad Municipal y la Subsecretaría de Prevención del Delito.

Esta investigación contó con la asesoría de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (CNC) de manera transversal en sus distintas etapas, así como con la asesoría de la Fundación Paz Ciudadana en la dimensión del comercio ambulante vinculada a delitos.

Una vez incorporada la retroalimentación de las entidades consultadas, la etapa del diseño profundizó en cada uno de los bienes y servicios propuestos, definiendo participantes, plazos, recursos y acciones clave para su implementación. Asimismo, se propusieron indicadores para medir el avance y éxito de la propuesta, cuya fuente de información sería una nueva versión del estudio de caracterización.

3. Descifrando el comercio ambulante: resultados y revelaciones del estudio 2023

A continuación, se presentan los principales aprendizajes del estudio. Estos abarcan diversas dimensiones, desde lo social, laboral, el uso del espacio público, el ámbito económico y de seguridad:

Perfil de vendedoras/es: jefaturas de hogar con cuarto medio entre 30 y 49 años. Entre quienes ejercen esta actividad se observa una distribución similar por sexo, con especial participación de personas entre los 30 y 49 años. En lo que refiere a educación, el 40,6 % cuenta con enseñanza media completa. Dos tercios de las personas se declara como jefatura de hogar, y el mismo porcentaje indica estar al cuidado de niñas o niños.

Una perspectiva migratoria es fundamental. El 42 % de la población que se desempeña en el comercio ambulante corresponde a personas extranjeras, de las cuales el 36,5 % cuentan con visa o residencia en Chile, un porcentaje similar ha hecho la solicitud, pero están en espera de respuesta. Este subgrupo presenta la mayor disposición a obtener un permiso municipal, formalizarse o reconvertirse laboralmente, sin embargo, quienes se encuentran en una situación migratoria irregular presentan limitaciones relevantes en el acceso a formalización de emprendimiento, contratación en empleos formales e incluso capacitación para otras labores productivas.

Actividad atractiva para vendedores. Un 66 % de los vendedores lleva más tres años ejerciendo como ambulante. Además de contar con jornadas diarias de trabajo muy similares a las del empleo formal

(8,6 horas), el comercio ambulante se desempeña seis de los siete días de la semana, con un ingreso bruto (sin descontar gastos) promedio de \$40.000 diario o \$960.000 mensual. Dentro de los principales aspectos que se valoran de esta ocupación, se encuentran la flexibilidad horaria, la autonomía y el contar con ingresos diarios.

Dificultades para la reconversión laboral. El 54,3 % de las personas consultadas no está dispuesta a dejar de ejercer el comercio ambulante y, entre quienes accederían a otros empleos, solo lo harían por ingresos superiores a los \$700.000 mensuales. 21,9 % aceptaría un empleo que demande nuevas habilidades y solo el 8 % ingresaría a un trabajo temporal. En estas cifras inciden factores como la adecuación a la estructura de un trabajo dependiente (jerarquía, horarios, plazos), la escasa flexibilidad con las tareas de cuidado de otras personas (niñas/os o adultos en situación de dependencia), además de las bajas remuneraciones para sus perfiles y los altos tiempos de traslado; todos desincentivos para optar a este tipo de empleos.

Alta informalidad y baja disposición a la formalización. Un tercio de los vendedores cuenta con permiso municipal para realizar la actividad, cifra que baja a un 9 % en el caso de personas migrantes. Algunos factores clave que sustentan tal postura refieren, por un lado, a la percepción de que la formalización y la solicitud de permisos constituyen procesos engorrosos, que traen consigo complejidades tributarias incomprensibles. Por su parte, el 24 % de la ciudadanía está de acuerdo con brindar permiso a todos los casos que lo soliciten y un 59 % si se cumple el requisito de que sus solicitantes se encuentren en situación migratoria regularizada.

Formalización y reconversión como intervención multidimensional. El empeño por incentivar estas medidas implica desarrollar líneas de trabajo colaborativas y coordinadas, en tanto la implementación aislada resulta insuficiente para dar respuesta efectiva ante el carácter multidimensional del fenómeno. Esto implica involucrar actores estatales vinculados a la protección social, educación, emprendimiento y empleo, así como municipios, organizaciones de la

sociedad civil con experiencia en la inserción laboral para personas en situación de vulnerabilidad, además de entes privados que oferten empleo con remuneraciones competitivas a los ingresos que brinda el comercio ambulante.

Mercado atractivo para compradores. Sobre el 90 % de las personas consultadas por su compra en el comercio ambulante declaran encontrarse satisfechas o muy satisfechas, siendo las principales motivaciones el precio y la facilidad para acceder a los bienes ofertados. Esta validación se suma a que un 81 % de las personas no cree que los productos que se venden en el comercio ambulante puedan resultarles inseguros o dañinos. En este escenario, el 60 % de quienes compran no saben distinguir a vendedores ambulantes con o sin permiso.

Discordancia en torno al uso del espacio público. Más de la mitad de las personas que fueron encuestadas al comprar en el comercio ambulante declaran asociar esta actividad con un aumento en la inseguridad en el sector. De hecho, entre quienes están de acuerdo con erradicar el comercio ambulante las razones que destacan aluden a inseguridad y delincuencia, desorden en la vía pública, problemas de limpieza, así como dificultad para transitar por las calles. Junto con ello, la percepción de que el comercio ambulante constituye una competencia desleal para el comercio establecido y que genera impactos negativos en el desplazamiento son razones aludidas para su erradicación.

La fiscalización requiere una perspectiva macroterritorial. Dado que el comercio ambulante constituye una actividad móvil y los municipios funcionan con distintos recursos, así como marcos normativos en la materia, es fundamental considerar estrategias de control que contemplen los desafíos de los operativos de control en espacios limítrofes entre comunas, aspecto que restringe de manera importante la capacidad de control de los cuerpos de seguridad.

Bajo efecto disuasivo de multas. 70 % de los vendedores continuaría con la actividad, aunque lo sancionaran, una cifra similar se registra entre compradores (67 %). Desde los juzgados de policía

local se reconoce la limitada efectividad de esta sanción judicial, considerando además que usualmente las personas no asisten a las citaciones ni realizan el pago de la multa.

Confiscación como punto de quiebre. Si bien un tercio de los vendedores considera poco probable que requisen sus productos, este tipo de medida constituye la mayor preocupación en materia de control, tanto por la pérdida de los productos como de la ganancia diaria asociada a tales bienes. Por su parte, las distintas instituciones públicas involucradas en esta labor dan cuenta de la escasez de recursos para responder a la magnitud de la demanda de fiscalización, transporte, almacenamiento y destrucción de los productos confiscados.

Diferenciar tipologías de comercio ambulante para una intervención pertinente. El tipo de productos ofertados varía en gran medida según la temporada, adecuándose tanto a las estaciones del año como a fechas que convocan alzas en el consumo (como marzo, fiestas patrias y fin de año). Un 36,6 % de los productos corresponde a alimentos (envasados, preparados, frutas o verduras), le siguen en magnitud ropa, artesanías y artículos electrónicos. Por su parte, casi un cuarto de los compradores reconoce adquirir cigarrillos y un 6 % medicamentos. Es clave que las tipologías contemplen los productos que se transan, así como los tipos de infracciones (faltas o delitos) vinculados a la cadena de procesos que permite tal venta (elaboración, importación, almacenamiento y distribución).

La asociación entre comercio ambulante y crimen organizado es parcial³. Existe una percepción que vincula ambos elementos, sin embargo, este lazo se manifiesta principalmente en el control territorial que demanda el pago de recursos para la ocupación de un espacio de venta, así como por la venta de bienes cuya naturaleza o medios de obtención es ilegal, por ejemplo, elementos de contrabando

³ Según la definición del índice global de crimen organizado, este refiere a “actividades ilegales llevadas a cabo por grupos o redes que actúan de forma concertada, involucrando violencia, corrupción o actividades relacionadas con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material” (2021).

como cigarrillos o medicamentos. La percepción sobre la presencia de grupos asociados al crimen organizado varía por territorio y se asocia particularmente a zonas específicas de la ciudad.

Nudos en el ámbito de la investigación y persecución penal.

Las facilidades para la importación de productos, sumadas a la reducida participación del sector privado para emprender denuncias por vulneración de derechos de propiedad industrial o intelectual da forma a una sobredemanda y a la vez una limitación para la capacidad de control del Estado sobre los bienes que ingresan al mercado al por mayor, y luego son suministrados a comerciantes ambulantes. Por otra parte, se requiere robustecer labores de peritaje en flagrancia para brindar pruebas de calidad a la investigación penal sobre distribuidores del comercio ambulante. En la misma línea, a fin de realizar investigaciones efectivas, se demanda la colaboración interinstitucional.

En conclusión, el comercio ambulante se configura como un fenómeno multifacético, con diversos matices, que requiere un enfoque integral. Es esencial reconocer las diversas necesidades sociales – particularmente de jefes de hogar, mujeres cuidadoras y personas migrantes–, al tiempo que se reconoce el atractivo que este mercado representa para vendedores y compradores. En este contexto, resulta crucial implementar estrategias de regularización en los casos en que sea viable, así como enfocar los esfuerzos de fiscalización, sanción, investigación y persecución a aquellos que sean de especial gravedad. De esta manera, para promover un mayor bienestar ciudadano sin agravar el problema, es imprescindible diseñar respuestas diferenciadas que se adapten a las características con las cuales se presenta el comercio ambulante en cada territorio.

4. Modelando soluciones: prediseño estratégico para el comercio ambulante

El prediseño incorporó el análisis diagnóstico, sintetizado en el capítulo previo, y la priorización de dos dimensiones centrales: el comercio ambulante asociado a delitos y el que lo está a las faltas.

La primera dimensión contempla casos que infringen la ley debido al ejercicio de delitos, tanto en la cadena de producción y distribución, así como en la venta, comprendiendo por tanto que estas serían actividades imposibilitadas de regularizarse a través de un permiso/patente municipal o la formalización ante el Servicio de Impuestos Internos (SII). Se consideran por ende actividades como la falsificación, receptación, contrabando, extorsión por uso del espacio público y asociación ilícita.

Por su parte, la dimensión asociada a las faltas analiza aquellos casos que infringen la ordenanza municipal debido a la ausencia de un permiso para realizar la venta ambulante, sin embargo, son susceptibles a ser formalizados, ya sea mediante la obtención de un permiso o patente municipal y/o la iniciación de actividades ante el SII. En este caso, tanto los productos que se ofrecen como la cadena de distribución implicada no involucran delitos. Un ejemplo podría aludir a ropa, accesorios o juguetes que no infrinjan los derechos de propiedad industrial o intelectual, manualidades o artesanías.

Cada una de estas dimensiones se desagregó en tres problemas específicos. Para cada uno de ellos, se elaboró una caracterización, análisis de factores de riesgo e identificación de componentes orientados a su mitigación. A continuación, se presenta una síntesis de cada problema y su caracterización. Estos integran y sintetizan los principales aprendizajes del estudio, presentados en el tercer capítulo. Los componentes se abordarán en mayor detalle en el quinto capítulo, contemplando la retroalimentación de las instituciones sobre su pertinencia.

Limitada capacidad institucional para la fiscalización y el control del comercio

La fiscalización del comercio ambulante enfrenta importantes limitaciones debido a la insuficiencia de recursos humanos y financieros para operativos efectivos, almacenamiento y transporte de bienes confiscados. A pesar de la constante presencia policial o municipal, la mayoría de los vendedores percibe un bajo riesgo de sanción, lo que reduce el efecto disuasivo de los controles. Además, la falta de coordinación interinstitucional dificulta la implementación de operativos eficientes, mientras que el desplazamiento de comerciantes genera desafíos en la gestión territorial, especialmente en los límites intercomunales, donde se pierde jurisdicción.

Por otro lado, la fiscalización en el ingreso de productos enfrenta barreras adicionales. En 2022, los productos con más suspensiones aduaneras fueron juguetes, ropa, llaveros y cosméticos y, en 2023, se registró un alza significativa en el contrabando de cigarrillos. Sin embargo, la acción de Aduana es limitada, ya que solo puede intervenir si las marcas afectadas presentan querellas, lo que permite la entrada de productos cuando no hay acción privada. Ante esto, el sector privado busca modificar la legislación para convertir la querrella en acción pública, permitiendo una fiscalización más efectiva sin depender de la voluntad de las empresas afectadas.

Escaso foco de investigación en fenómenos criminales asociados al comercio ambulante

El control del comercio ilícito y el crimen organizado asociado a este enfrenta limitaciones, especialmente en la persecución penal debido a la baja prioridad de la materia, así como a la escasez de recursos destinados desde el Ministerio Público y las fuerzas policiales. A pesar de la efectividad del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos (SACFI) en la formalización de causas, solo el 5 % de los recursos de la Fiscalía están destinados a esta área, y el comercio ambulante no es un foco investigativo, aunque delitos conexos como la receptación pueden

abrir líneas de indagación. Además, la dispersión de prioridades investigativas entre fiscalías regionales y la falta de coordinación afectan la capacidad de respuesta frente a organizaciones que operan con violencia, amenazas y extorsión para obtener el control territorial y financiero del comercio ambulante.

El robo de transporte de carga ha evolucionado hacia una modalidad en la que los delincuentes establecen relaciones con los conductores para obtener información privilegiada sobre rutas y mercancías, facilitando la entrega de camiones en supuestos asaltos. La rápida reducción de mercaderías mediante redes organizadas dificulta la trazabilidad de los bienes robados. A esto se suman la baja disposición de privados a colaborar en investigaciones, tanto de delitos de comercio ilícito como de robos masivos desde la cadena de distribución, lo que obstaculiza la persecución penal. Finalmente, la falta de pruebas en flagrancia en casos de robo impide fortalecer las investigaciones y desarticular redes criminales vinculadas al comercio ilegal.

Vinculación de organizaciones criminales con la venta ambulante

La presencia de organizaciones criminales en la gestión del comercio ambulante se evidencia en distintas prácticas. En algunos sectores de la Región Metropolitana, bandas delictuales imponen pagos mediante intimidación y extorsión a comerciantes ambulantes para el uso de espacios públicos. Por otro lado, el aumento sostenido de armas inscritas y extraviadas sugiere un contexto de mayor violencia, con la presencia de armamento de alto calibre en estos espacios.

El comercio ambulante ilegal también se ha convertido en un canal para la distribución de productos obtenidos mediante delitos como el robo de transporte de carga, el contrabando y la falsificación. Se ha identificado una mayor organización en las bandas dedicadas al robo de mercancía, las cuales operan con estructuras jerárquicas y alto poder de fuego. Asimismo, se ha documentado el ingreso de productos genéricos al país, que luego son modificados para venderse como

artículos falsificados. A pesar de los esfuerzos legales para sancionar el comercio ilegal, persisten vacíos normativos que limitan la fiscalización y sanción de la distribución de bienes sin respaldo legal.

La falta de vigilancia y de recursos humanos en zonas de alta incidencia delictiva dificulta el control de estos fenómenos. Esto se traduce en la insuficiente investigación de delitos conexos al comercio ambulante, como el lavado de activos y la corrupción, lo que limita la capacidad del Estado para dismantelar estas estructuras ilícitas.

Aumento de la población económicamente activa ejerciendo o dispuesta a ejercer en el comercio ambulante

El comercio ambulante ha crecido como alternativa laboral para una parte relevante de la población económicamente activa. En este contexto, el empleo informal en comercio registra un aumento sostenido desde el año 2019, con especial aumento entre trabajadores por cuenta propia (53 % trabaja en la calle o vía pública) (CNC, 2024). A pesar de que una porción relevante manifiesta su disposición a formalizarse, persisten barreras significativas como el desconocimiento de los procedimientos, el temor a la pérdida de beneficios sociales y la falta de articulación entre entidades responsables de la formalización.

El comercio ambulante es especialmente valorado por su flexibilidad horaria, autonomía financiera y la generación de ingresos diarios, elementos que disminuyen el atractivo del ingreso a empleos formales, especialmente aquellos con horarios rígidos, turnos rotativos o bajas remuneraciones. La alta proporción de jefaturas de hogar y personas con responsabilidades de cuidado dentro de este grupo refuerza la necesidad de opciones laborales que permitan compatibilizar trabajo y familia, siendo las mujeres uno de los grupos más afectados. Aunque la estabilidad de ingresos es un incentivo para la reconversión laboral, la falta de empleos formales que igualen las condiciones económicas y de flexibilidad del comercio ambulante dificulta este proceso. Además, la escasa certificación de competencias y capacitación ad hoc a las demandas del mercado limita el acceso a trabajos en los sectores

económicos que más demandan recursos humanos.

Dificultades institucionales para regular la venta en bienes nacionales de uso público

El análisis de la regulación del comercio ambulante en la Región Metropolitana revela una falta de homogeneidad normativa entre las comunas, con solo tres actualizaciones tras la entrada en vigor de la ley n.º 21.426. Sumado a esto, la mayoría de los municipios carece de un sistema unificado para el registro de vendedores, lo que dificulta la fiscalización y control efectivo de la actividad. En muchos casos, los vendedores falsifican datos de identidad y residencia, lo que complica aún más las tareas de control y sanción.

Existen también limitaciones para determinar y gestionar los espacios destinados al comercio ambulante. A pesar de la percepción generalizada de que el comercio ambulante genera inseguridad y desorden, la mayoría de los municipios no otorga permisos de manera estructurada ni establece sanciones efectivas para los compradores que participan en el comercio ambulante. Además, la falta de claridad sobre los requisitos y procesos para obtener un permiso municipal genera confusión y desinterés entre los vendedores, quienes en su mayoría no se sienten preocupados por la fiscalización y perciben la formalización como un proceso engorroso y costoso, sin mayores beneficios para su vida cotidiana.

El rol de la ciudadanía es clave: el comercio ambulante se encuentra legitimado socialmente, ya que muchos compradores manifiestan satisfacción, no consideran riesgos en la compra de productos, desconocen las sanciones asociadas y, entre quienes las conocen, resultan indiferentes.

Limitaciones para el empleo formal de personas migrantes que ejercen o tienen disposición a ejercer comercio ambulante

Las personas migrantes representan un porcentaje significativamente alto dentro del comercio ambulante, en comparación con su proporción en la población general. La falta de regularización migratoria es un factor determinante en su exclusión del empleo formal, ya que muchas personas no cuentan con visa o residencia, lo que limita su acceso a alternativas laborales fuera de la informalidad. Esta situación se agrava por barreras adicionales como el desconocimiento de la normativa migratoria y laboral, la imposibilidad de acceder a capacitación, la falta de información sobre la convalidación de estudios y dificultades idiomáticas o de alfabetización. Como resultado, las personas migrantes en situación irregular quedan atrapadas en un círculo de precariedad, en el que su necesidad de empleo las expone a condiciones abusivas, bajos salarios y ausencia de seguridad social.

A pesar de que el 67 % de las personas migrantes que ejerce el comercio ambulante manifiesta disposición a formalizar su empleo, existen obstáculos significativos para hacerlo. La confusión entre formalización y regularización migratoria, el desconocimiento de los mecanismos para obtener permisos municipales y la falta de información sobre el funcionamiento de las instituciones dificultan su acceso a trabajos formales. Adicionalmente a tales obstáculos externos, muchos valoran el comercio ambulante por la facilidad para generar ingresos diarios en un contexto de economía de supervivencia y la posibilidad de enviar remesas de manera constante. En este marco, los servicios de asesoría privada para procesos de regularización suelen ser costosos, lo que refuerza la exclusión laboral de las personas migrantes y su permanencia en la informalidad.

5. De la evidencia a la acción: diseño de propuestas para la gestión del comercio ambulante

En base al diagnóstico realizado en el prediseño, el diseño del plan integral de comercio ambulante para la Región Metropolitana incluyó 30 propuestas para dar respuesta a los seis problemas centrales previamente consignados. Para cada propuesta se especificaron participantes sugeridos, plazos estimados de ejecución, acciones clave y tipo de recursos asociados. Para el monitoreo del plan general se propuso una matriz de indicadores. A continuación, se presentan las propuestas para el abordaje del comercio ambulante por problema, con especial detalle en algunas de ellas.

Propuestas para incrementar la capacidad institucional para la fiscalización y el control del comercio

La magnitud del comercio ambulante supera la capacidad de respuesta policial: es necesario fortalecer los mecanismos de control. A fin de robustecer tal capacidad se presentan las siguientes propuestas: programa regional de fortalecimiento de la fiscalización, fono denuncia anónimo para productos de contrabando, una mesa de coordinación de fiscalización en límites comunales, un mapa de riesgo para el control de venta mayorista a comerciantes ambulantes y una mesa público-privada para el control del ingreso a Chile de productos más vendidos en este tipo de comercio.

El programa de fortalecimiento de fiscalización se orienta a los municipios, en tanto reconoce la disparidad que muchos enfrentan entre demanda de control y recursos para dar respuesta adecuada. Para ello, se contempla el financiamiento de proyectos en cuatro líneas: a. RRHH para la fiscalización en la vía pública, b. vehículos adecuados para el transporte de bienes confiscados, c. espacios y vigilancia para el almacenamiento temporal de bienes confiscados y d. destrucción de bienes confiscados. Las entidades más importantes para la ejecución de este componente corresponden al Gobierno Regional Metropolitano y los municipios, contemplando un mediano plazo en el que los recursos

refieran principalmente a presupuesto para el financiamiento de los proyectos, además de horas profesionales para la implementación de las actividades clave. Entre tales actividades se encuentra el diseño de guías con directrices para cada tipo de proyecto, la elaboración de un sistema de indicadores de la inversión, elaboración y gestión de convenios, así como de la evaluación de diseño y de resultados sobre los proyectos financiados.

Propuestas para incrementar el foco de investigación en fenómenos criminales asociados al comercio ambulante

Aumentar la investigación del comercio ambulante exige identificar delitos asociados que resulten prioritarios para la labor de Fiscalía. En esta línea, los dos componentes propuestos refieren a un acuerdo regional para la focalización de fenómenos criminales conexos al comercio ambulante para el robustecimiento de la respuesta operativa y un proyecto de fortalecimiento para el traspaso de información en flagrancia en casos de robo a transportes de distribución.

En mayor detalle, el acuerdo relativo a focos criminales asume que el comercio ambulante por sí solo no implica una prioridad investigativa para Fiscalía: este componente apunta a identificar los fenómenos criminales conexos al comercio ambulante priorizados por cada una de las cuatro zonas de Fiscalía en la Región Metropolitana, a fin de identificar elementos comunes como institución investigadora, especialmente aquellos que podrían vincularse al crimen organizado. Esto cobra mayor pertinencia ante la reciente reforma constitucional que crea la Fiscalía supraterritorial especializada en crimen organizado y delitos de alta complejidad.

El plazo para impulsar esta iniciativa es corto: SACFI es la principal institución participante y los recursos se asocian al financiamiento de horas profesionales. En este marco, las actividades más relevantes identificadas con los equipos consultados refieren a la identificación de prioridades de cada zona: el análisis del vínculo entre prácticas ilícitas, como uso de armas, venta de narcóticos, robo de transporte, asociación

ilícita, entre otras, y el comercio ambulante, además de la formalización de los focos.

Propuestas para el abordaje de la vinculación de organizaciones criminales con la venta ambulante

El abordaje de la presencia criminal en la venta ambulante se estructura en cinco ejes estratégicos: desde la investigación de bandas hasta el monitoreo del fraude institucional mediante cinco componentes: 1. Proyecto investigativo de sectores con bandas criminales asociadas al comercio ambulante, 2. Proyecto de fortalecimiento territorial del control del contrabando y robo de transportes de distribución, 3. Plan de neutralización en principales núcleos de venta ambulante asociados a delitos del crimen organizado, 4. Protocolos para la desarticulación patrimonial de organizaciones criminales en zonas focalizadas y 5. Observatorio de fraude y corrupción en instituciones públicas asociadas a la temática.

En línea con el proyecto destacado en el problema anterior, el primer componente, relativo al proyecto investigativo, se centra en el software Detective Heredia de inteligencia artificial que actualmente permite identificar la red de vínculos entre personas participantes de delitos contra la propiedad, considerando registros propios de Fiscalía que dan cuenta de modus operandi, lugar, horario y perfil de víctimas. Esta propuesta puntual apunta al financiamiento de la ampliación del software actual para incorporar el análisis de vínculos entre personas participantes en comercio ambulante con delitos conexos como, por ejemplo, receptación, falsificación o asociación ilícita, para su investigación y control en zonas de alta incidencia. La cantidad de instituciones participantes es amplia y parte por el Gobierno Regional Metropolitano, Fiscalía, Carabineros, Policía de Investigaciones, la Delegación Presidencial Regional y equipos municipales de seguridad. Los recursos necesarios para esta propuesta involucran principalmente el financiamiento de la tecnología para el software, horas profesionales para el cruce de información y análisis, así como para las tareas de contraparte.

Propuestas para mitigar el aumento de la población económicamente activa ejerciendo o dispuesta a ejercer comercio ambulante

A fin de abordar el comercio ambulante asociado a faltas, en primer lugar, se proponen seis componentes para hacer frente al problema de aumento de la población económicamente activa que ejerce o está dispuesta a ejercer comercio ambulante: tres orientados a la formalización y otros tres a la reconversión.

Dentro de las iniciativas contempladas en formalización, se propone un plan de apoyo para la formalización que se sostiene sobre tres pilares, los cuales fueron definidos en base al análisis conjunto a instituciones que generan intervención en la materia. Los pilares apuntan a: capacitación para el emprendimiento, asesoría jurídica y tributaria para la formalización ante el SII, y orientación para postular a programas y fondos destinados a emprendimientos formalizados. En este componente, la participación de la sociedad civil mediante sus entes ejecutores territoriales es clave, así como la Defensoría del Contribuyente, los municipios y el propio gobierno regional. En términos temporales, es pertinente pensar este tipo de iniciativas en un mediano plazo, en base al trabajo de un equipo coordinador de las tareas del plan, así como para el financiamiento de las asesorías jurídicas. Dado que existe experiencia en este tipo de apoyos, la coordinación entre instituciones y la construcción de alianzas son aspectos fundamentales, así como también lo es la generación de un sistema de monitoreo post intervención para la evaluación del éxito, adherencia y sostenibilidad de los emprendimientos.

En lo que refiere a reconversión, se propone un programa de reconversión a oficios de ejercicio autónomo formalizados que integra la capacitación y certificación en oficios de alta demanda, junto con el acompañamiento para la formalización y el acceso prioritario a vitrinas públicas, ya sea mediante un directorio web o alianzas con el sector privado. Su ejecución requiere analizar la disposición de los comerciantes ambulantes a comprometerse con la formalización,

mapear la oferta existente para capacitación en SENCE, diseñar los programas formativos y generar alianzas con actores privados para integrar a la población capacitada en plataformas de empleo. Según las consultas con los actores del ecosistema, su implementación podría ocurrir a mediano plazo, con SENCE, las OMIL y la sociedad civil como principales colaboradores, y demandaría financiamiento para equipos y plataformas web.

Propuestas para fortalecer la institucionalidad para regular la venta en bienes nacionales de uso público

Fortalecer la regulación de la venta en bienes nacionales de uso público implica superar la heterogeneidad normativa y fomentar la coordinación intermunicipal mediante iniciativas integrales, que abarcan desde un plan macroterritorial y capacitación de municipios hasta plataformas de registro y campañas de concientización para lograr una gestión efectiva y unificada del comercio ambulante. De las nueve propuestas generadas, a continuación se profundiza en tres.

El plan macroterritorial para abordar el comercio ambulante entre municipios se propone resolver la heterogeneidad de la normativa de comercio ambulante entre distintas comunas, así como fomentar la coordinación para el control del desplazamiento del comercio ambulante, especialmente en las zonas limítrofes entre territorios comunales. Para la implementación de esta propuesta es esencial la participación voluntaria de los municipios, así como de la gobernación y la Delegación Presidencial Regional. Este constituye un proyecto a largo plazo que involucra voluntades políticas y horas profesionales para la convocatoria y gestión de acuerdos.

La formulación de convenios entre el GORE RMS y los municipios busca asesorar en la gestión del espacio público para el comercio ambulante, implementando alternativas basadas en buenas prácticas nacionales e internacionales adaptadas al contexto local. Esta iniciativa propone establecer un sistema de permisos para vender en zonas definidas o rotativas, complementar con restricciones que limiten la venta en

áreas sensibles y promover la relocalización de vendedores en espacios equipados con servicios adecuados, como instalaciones higiénicas y áreas de venta rotativas. Su implementación requiere el financiamiento y la colaboración coordinada de diversas instituciones, con el objetivo de lograr una gestión territorial eficiente y sostenible a largo plazo.

La campaña de concientización ciudadana tiene como objetivo informar sobre los riesgos asociados a la compra en el comercio ambulante ilegal, destacando tanto el monto de las sanciones como los peligros sanitarios y físicos, especialmente en productos como alimentos, medicamentos y artículos eléctricos. Además, busca difundir información sobre las medidas de reforzamiento de fiscalización aplicadas a los compradores, tales como el uso de cámaras y otros dispositivos de control, y esclarecer el origen de ciertos productos y los delitos vinculados a su comercialización. Se trata de una iniciativa de corto plazo que requiere financiamiento para el diseño y ejecución de la campaña, y que involucra a actores clave como el GORE, la CNC y los municipios.

Propuestas para abordar las limitaciones para el empleo formal de personas migrantes que ejercen o tienen disposición a ejercer en el comercio ambulante

Para enfrentar las barreras que dificultan el acceso de personas migrantes al empleo formal y que se relacionan con su participación en el comercio ambulante, se diseñaron tres propuestas articuladas entre el Estado y la sociedad civil orientadas a informar, acompañar e integrar laboralmente a esta población. Tales propuestas, validadas en conjunto con actores de los distintos sectores, son: 1. Campaña informativa sobre normativa y funcionamiento de la institucionalidad migratoria, 2. Proyecto piloto de acompañamiento presencial a migrantes y 3. Proyecto piloto de acogida migrante y empleo para comerciantes ambulantes.

La campaña informativa sobre normativa y funcionamiento de la institucionalidad tiene cuatro focos (empleo, capacitación, certificación y convalidación de estudios), con estrategias diferenciadas según

la población objetivo, ya sea la población migrante, las instituciones públicas, de la sociedad civil y las empresas privadas. Esta iniciativa implica un compromiso de distintos sectores, desde el sector de comercio, la administración del Estado, la sociedad civil y los niveles locales con recursos que se vinculan a horas profesionales para coordinación y financiamiento del diseño y ejecución de campaña.

6. Conclusiones

El ejercicio reflejado en este capítulo del libro se propone, por un lado, evidenciar que el fenómeno del comercio ambulante en la Región Metropolitana encierra múltiples dimensiones que, al ser examinadas de manera integral, demandan la adopción de un enfoque que trascienda el ámbito de la seguridad. Por otro, ilustrar un ejercicio de diseño de política pública basado en evidencia (diagnóstico, análisis de literatura especializada, consulta a expertas/os).

En base a este ejercicio, es posible sostener que el comercio ambulante es un fenómeno que trasciende la tradicional dicotomía de orden versus desorden o seguridad versus delincuencia. Sus implicancias abarcan dimensiones sociales, laborales, económicas y urbanísticas que deben ser observadas y abordadas de manera integral.

La informalidad que caracteriza esta actividad no puede ser solucionada únicamente mediante aumentos en los controles policiales o la imposición de sanciones que, en muchos casos, han demostrado bajos efectos disuasivos. Es necesario, ante todo, comprender que la permanencia en el mercado informal responde a la escasez de alternativas que permitan una inserción atractiva en el empleo formal, lo cual se ve agravado por la dificultad de los procesos de formalización. Por ello, las estrategias que se proponen consideran intervenciones que generen incentivos para la capacitación, la certificación de competencias y la creación de condiciones laborales dignas.

Las propuestas que se plasman en este trabajo, adicionalmente, se orientan a fortalecer la fiscalización y el control a través de la dotación de recursos adecuados y la implementación de mecanismos interinstitucionales pertinentes a la realidad de cada contexto, así como de la promoción de procesos de formalización y reconversión que articulen a entidades públicas, municipios y organismos de la sociedad civil. Estas medidas pretenden no solo mitigar los efectos negativos del comercio ambulante en términos de seguridad y orden en el espacio público, sino también transformar esta actividad en una plataforma para impulsar estrategias de inclusión social y desarrollo urbano.

Es innegable el rol de ciertos actores clave en la implementación de respuestas a este fenómeno. Las entidades del Gobierno Regional y las municipalidades deben establecer una coordinación fluida y permanente que permita la integración de recursos y el desarrollo de operativos eficientes, superando las limitaciones que impone la falta de homogeneidad normativa entre comunas o los límites jurisdiccionales. Asimismo, la acción conjunta de las instituciones encargadas de la seguridad, como Fiscalía, Carabineros y la Policía de Investigaciones, es esencial para reforzar la fiscalización y el control, especialmente en lo que respecta a la identificación y seguimiento de actividades relacionadas a delitos conectados al comercio ambulante, tales como el contrabando y la receptación.

Adicionalmente, la participación de la academia y los centros de políticas públicas resulta fundamental para aportar evidencia y análisis que sustenten las propuestas, mientras que el involucramiento de organizaciones de la sociedad civil y el sector privado en procesos de capacitación y asesoría contribuye a ofrecer alternativas laborales viables. La suma de esfuerzos por parte de los distintos sectores del ecosistema, coordinados y sostenidos en el tiempo, permitirá no solo la detección temprana de irregularidades, sino también la consolidación de un entorno de diálogo que potencie la implementación de soluciones adaptadas a las diversas realidades territoriales.

A la luz de estos análisis, resulta evidente que abordar el comercio ambulante como un problema integral implica no solo mejorar los mecanismos de fiscalización y control, sino también diseñar políticas públicas que integren medidas de inclusión social y de promoción del empleo formal. Este enfoque holístico asume, aunque no por ello aborda, las distintas condiciones que perpetúan la informalidad, como la precariedad, la falta de protección social y la desigualdad en el acceso a oportunidades laborales, que afecta especialmente a mujeres cuidadoras y personas migrantes. Las propuestas intentan, por tanto, proyectarse desde el diagnóstico hacia la generación de alternativas que fortalezcan tanto la seguridad ciudadana como el bienestar general, sin olvidarse de la dimensión humana y social que envuelve este comercio.

En síntesis, las conclusiones derivadas del análisis plantean la necesidad de adoptar un paradigma integrador y coordinado, en el cual las diversas iniciativas, desde la modernización de los procesos de fiscalización y el fortalecimiento interinstitucional, pasando por estrategias de urbanismo hasta el diseño de planes de formalización y reconversión laboral, se interrelacionen para generar una respuesta efectiva y sostenible, que promueva la equidad y el ordenamiento del espacio público en beneficio de todos los habitantes de la Región Metropolitana.

Referencias

Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo. (2024). *Informalidad en el comercio*. <https://www.cnc.cl/wp-content/uploads/2024/05/Analisis-Informalidad-del-Comercio-EFM-2024.pdf>

Seguridad y educación para la construcción de ciudadanía y entrega de oportunidades

Tatiana Arce¹

El pasado 17 de marzo, la jornada en el Liceo Bicentenario Insuco N.º 2 inició de forma diferente. A solo dos cuadras del establecimiento, un doble homicidio alteró la dinámica del sector: un operativo policial a plena luz del día. Lo anterior, no solo evidencia los contrastes de un sector dinámico, sino también la realidad de diversas comunidades educativas que, pese a los desafíos que enfrentan, siguen comprometidas con el poder transformador de la educación.

En palabras del director del recinto educacional, Rafael Contreras, “existe una naturalización de la violencia y eso es lo riesgoso. Para nuestras familias, que vienen de distintas partes de la ciudad, el liceo sigue siendo una oportunidad para romper las barreras socioeconómicas y culturales de nuestros estudiantes”.

Figura 1. Estudiantes del Liceo Bicentenario Insuco N.º 2 en clases prácticas



¹ Profesora de Historia y Ciencias Sociales, magíster en Currículum Educacional y executivemaster en Gestión de Empresas y Organizaciones del ESE Business School, Universidad de los Andes. Cuenta con una sólida trayectoria en dirección y gestión educativa, ha liderado procesos de mejora en establecimientos y ha impulsado el Modelo Educativo Comeduc, fortaleciendo la educación técnico-profesional con enfoque en innovación, emprendimiento y vinculación con el sector productivo. En la actualidad es la directora de Educación de la Fundación Educacional Comeduc.

La seguridad y la educación son dos pilares fundamentales en la construcción de una sociedad equitativa y con oportunidades reales para todos. Desde esa perspectiva, el concepto de seguridad escolar cobra especial relevancia, pues contempla la convivencia dentro de los establecimientos, así como también las condiciones del entorno en el que se desenvuelven las comunidades. Cerda (2024) plantea que existen diversos factores asociados al ausentismo escolar: problemas de salud, acceso al transporte público, conflictos familiares, dificultades económicas, entre otros. Por lo mismo, se trata de una problemática con soluciones de carácter transversal, ya que “no solo afecta el rendimiento académico de los estudiantes, sino que también tiene repercusiones a largo plazo, como la deserción escolar, la exclusión social, y la perpetuación de la desigualdad” (p.21).

En ese marco, de acuerdo con lo señalado por Bellei y Contreras (2024), tras el retorno a la presencialidad, se ha registrado un aumento sostenido en situaciones de violencia escolar, ausentismo docente y problemas de salud entre estudiantes. Es por ello que el rol del sistema educativo, como plataforma estructural de desarrollo, cobra especial relevancia. Resulta importante mencionar que no es posible pensar en crecimiento económico, cohesión social ni democracia robusta sin una educación que garantice trayectorias seguras y significativas. No obstante, ¿cuánto de eso está presente en las diversas iniciativas que hoy existen en Chile?

Según cifras entregadas por el Ministerio de Educación (Mineduc), más de 50.000 estudiantes se encuentran desvinculados del sistema escolar, y la tasa de asistencia, aunque mejoró levemente en 2023, aún no se recupera a niveles prepandemia. Esto refleja la continuidad de grandes desigualdades en el acceso a recursos educativos, puntos de conexión y acompañamiento emocional. A pesar de contar con leyes de inclusión y marcos normativos atingentes, la implementación enfrenta trabas estructurales, como la falta de colaboración intersectorial efectiva y la desconexión entre políticas públicas, y la vida cotidiana de las comunidades escolares.

Particularmente, la Educación Media Técnico-Profesional (EMTP) concentra una importante proporción de estudiantes provenientes de contextos vulnerables. En ese marco, el 54 % de los estudiantes que eligen esta línea formativa pertenecen al 40 % del grupo de menores ingresos del país, lo que representa un nivel significativamente mayor que en la educación científico-humanista (Mineduc, 2021). Esta realidad otorga a la EMTP una relevancia adicional, ya que se convierte en una herramienta clave para la movilidad social y la reducción de brechas socioeconómicas.

Sin embargo, para que la EMTP cumpla efectivamente este rol, es fundamental fortalecer el sistema educativo en su conjunto, desde la educación inicial hasta la articulación con la educación superior y, posteriormente, con el mercado laboral. La Ley N.º 21.091 sobre Educación Superior (2018) mandata promover la articulación de los estudios y el proceso formativo, incluyendo el reconocimiento de conocimientos previamente adquiridos.

En ese contexto, estipula que tanto institutos profesionales (IP) como centros de formación técnica (CFT) deban propiciar la articulación entre niveles y tipos de formación técnico-profesional (Mineduc, 2023). No obstante, persisten desafíos en la implementación efectiva de estas articulaciones, lo que limita las oportunidades de continuidad educativa y laboral para los egresados de la EMTP.

El presente capítulo tiene como propósito analizar cómo la seguridad escolar impacta en la formación ciudadana, en la inclusión y en la generación de oportunidades reales para los estudiantes, con especial énfasis en la educación técnico-profesional. Desde esa perspectiva, se busca establecer que una educación transformadora puede romper con patrones de exclusión y generar trayectorias de vida seguras y prometedoras.

La educación técnico-profesional no solo ofrece un acercamiento temprano y constante con el mundo laboral, sino que también cumple una función social clave al brindar herramientas para que los jóvenes

se inserten en este entorno de manera activa y responsable. Tal como señala Education at a Glance (2020), “Una formación técnico-profesional bien articulada con el mercado laboral y la educación superior puede reducir brechas sociales y mejorar la empleabilidad de los jóvenes” (p. 45). Así, garantizar entornos educativos seguros y transformadores no sería un privilegio, sino más bien una necesidad urgente si el objetivo es dar paso a un país con mayor cohesión, participación ciudadana y desarrollo sostenible.

1. Seguridad externa: el contexto como factor determinante

La experiencia escolar de los estudiantes va más allá del aula. Para muchos jóvenes, el trayecto diario hacia sus establecimientos implica recorrer distintos entornos urbanos, enfrentar desafíos en el acceso al transporte público y adaptarse a diversas condiciones de seguridad en su comunidad. En ese sentido, el derecho a la educación se ve condicionado por factores externos que escapan a la acción directa de los establecimientos educacionales, pero que inciden profundamente en sus trayectorias formativas.

Entornos inseguros y trayectorias interrumpidas

Los establecimientos ubicados en zonas con una alta concentración de delitos como desorden urbano, comercio informal o microtráfico enfrentan una realidad adversa, ya que deben cumplir su rol pedagógico mientras operan como espacios de protección y contención emocional. De acuerdo con lo expuesto en el Seminario Valoras UC (2025), los equipos directivos identifican la inseguridad del entorno como un factor determinante en tres ejes: asistencia, clima escolar y salud mental de estudiantes y docentes.

La red de establecimientos de la Fundación Educacional Comeduc cuenta con presencia en cinco regiones del país, gracias a lo que ha podido constatar que tal situación no es exclusiva del Gran Santiago. En

Curicó, el Instituto Politécnico Bicentenario Juan Terrier Dailly (JTD) se ha transformado en un referente técnico-profesional en contextos de alta vulnerabilidad.

Lo anterior quedó en evidencia en la mejora sostenida en los resultados de la prueba Simce (2018-2024) de 2.º medio, con un incremento de 51 puntos en Matemática y 17 en Lenguaje, superando incluso los niveles prepandemia, lo que contrasta con la tendencia nacional: resultados que reflejan un sistema que está lejos de cumplir con la promesa de una educación de calidad como motor de desarrollo.

Figura 2. Estudiantes de la especialidad de Programación en el Instituto Politécnico Bicentenario Juan Terrier Dailly



Este avance no es casual. El establecimiento ha apostado por la incorporación sistemática de tecnología, como el uso de Google Classroom, y por una gestión educativa que entiende la innovación como herramienta de equidad. Estas acciones se han vuelto aún más relevantes considerando la complejidad geográfica y social del territorio en el que han sido implementadas.

Retiro anticipado y educación adaptativa en contextos rurales

Actualmente, el 46 % de la matrícula del JTD proviene de zonas rurales. En los años postpandemia, específicamente en 2021 y 2022, la locomoción colectiva de la zona sufrió un importante cambio: los viajes a las localidades rurales disminuyeron en un 60 % y en algunos sectores, como Los Niches, solo existía un medio efectivo de movilización. Esto generó un obstáculo tangible para la asistencia escolar.

Ante ello, el equipo desarrolló una respuesta flexible y comprometida con el bienestar de sus alumnos mediante un sistema de “retiro anticipado” dirigido a estudiantes rurales, lo que les permitía alcanzar con tiempo, y de forma segura, el transporte público. En paralelo, los docentes reforzaron el uso de plataformas digitales para garantizar la continuidad del aprendizaje. Esta medida demuestra cómo una comunidad escolar puede adaptar sus estrategias para asegurar el derecho a la educación, incluso en condiciones complejas.

Figura 3. Estudiantes del Instituto Politécnico Bicentenario Juan Terrier Dailly de Curicó



¿Qué nos dice el ausentismo crónico?

El ausentismo crónico se define como la asistencia escolar igual o inferior al 85 % en un periodo escolar determinado. En otras palabras, estudiantes que faltan, en promedio, más de una vez cada dos semanas, lo que equivale a al menos un mes completo de clases al año. Más allá del número, este indicador actúa como una señal de alerta temprana, ya que suele estar asociado a otras situaciones de riesgo como la baja sostenida del rendimiento escolar, la pérdida de vínculos con la comunidad educativa y un aumento significativo en la probabilidad de deserción (Fundación Presente, 2024).

Frente a esta realidad, la asistencia diaria no es un indicador administrativo, sino una condición básica para garantizar el derecho a aprender, crecer en comunidad y construir proyectos de vida alejados del riesgo y la exclusión.

Movilización y riesgos asociados a los trayectos

Más allá de la ruralidad, el problema del transporte inseguro afecta a estudiantes en todo el país. Muchos deben recorrer largas distancias para acceder a una especialidad que no se ofrece en su comuna de origen. Este traslado no solo representa un costo económico, sino un riesgo constante que termina influyendo en la asistencia y permanencia escolar.

Entre las causas del ausentismo crónico se encuentran la inseguridad en los trayectos, los conflictos familiares y la desvinculación emocional con la escuela, muchas veces causada por condiciones externas que exceden el trabajo pedagógico del aula.

Estrategias de prevención y articulación territorial

Frente a este panorama, se vuelve imprescindible avanzar hacia modelos de corresponsabilidad territorial. Ningún establecimiento puede enfrentar la inseguridad externa en solitario. La construcción

de trayectorias educativas seguras requiere la articulación de diversos actores como municipios, juntas de vecinos, centros de salud, policías, organizaciones comunitarias y, por supuesto, las propias familias.

En la red Comeduc, en la que los estudiantes cursan una trayectoria educativa de cuatro años (desde 1.º medio hasta la titulación como técnicos de nivel medio tras su práctica profesional), cada interrupción en el proceso formativo representa una amenaza directa a la proyección de sus vidas. Por eso, iniciativas como las de JTD no solo permiten sostener trayectorias, sino que demuestran que es posible avanzar hacia la calidad educativa incluso en contextos de alta vulnerabilidad cuando existe un compromiso profundo por parte de la comunidad escolar y un enfoque flexible, y adaptativo, por parte del sistema.

2. Seguridad interna: clima escolar, bienestar y aprendizaje socioemocionales

El 27 de marzo de 2025, alrededor del mediodía, en Avenida Recoleta se observó un lienzo con la frase “Basta de inseguridad en las escuelas” colgado en la fachada de un liceo. Esta consigna, además de contar con una evidente carga simbólica, representa una problemática concreta que afecta a diversas comunidades educativas en el país: la percepción de inseguridad dentro y fuera de los establecimientos escolares.

Ese mismo día, una delegación de Finlandia visitó el Instituto Tecnológico y Comercial de Recoleta (Inteco), un establecimiento reconocido por su cohesión institucional, eficiencia interna y aplicación transversal de tecnología en la enseñanza.

Figura 4. Intervención social en Av. El Salto, Recoleta



Sin embargo, el contexto observado en las inmediaciones del instituto evidenciaba que, incluso en comunidades educativas con altos niveles de innovación y organización, la seguridad y la violencia escolar continúan siendo desafíos urgentes. De acuerdo con datos del Ministerio de Educación de Chile (Mineduc, 2024), la percepción de inseguridad en entornos escolares ha aumentado en los últimos años, lo que ha llevado a diversas instituciones a fortalecer sus estrategias de convivencia escolar y prevención de la violencia.

La escuela como reflejo de la sociedad

La escuela no está aislada del mundo. Es, por definición, una representación de la sociedad en la que habita. Por eso, no debería sorprendernos que, en un país con altos niveles de percepción de inseguridad, también se haya normalizado la violencia al interior de los establecimientos educacionales. La encuesta “Chile nos habla” realizada por la Universidad San Sebastián (2024) revela que el 83,9 % de la ciudadanía cree que la violencia se ha tomado los colegios, mientras que un 89,8 % opina que los padres y apoderados deben cumplir un rol clave en revertir esta situación.

Según lo planteado en el seminario Valoras UC (2025), la violencia escolar no es un hecho aislado ni una conducta desviada, sino una expresión de múltiples factores estructurales y afectivos que se cruzan en la vida de niños, niñas y adolescentes. El clima escolar, es decir, las percepciones, vínculos y emociones que se viven dentro del espacio educativo, se transforma entonces en un terreno decisivo para mitigar o agravar estos conflictos.

En efecto, la evidencia empírica confirma que la violencia está presente y normalizada en la experiencia escolar de muchos jóvenes en Chile. Según los últimos resultados de la Encuesta Nacional de la Juventud, el 84 % de los estudiantes ha presenciado, visto o escuchado algún episodio de bullying en su colegio. Además, el 46 % de los jóvenes entre 15 y 19 años ha experimentado directamente violencia física o psicológica en la escuela. Un 60 % ha presenciado insultos o garabatos, un 33 % se ha sentido discriminado por parte de sus compañeros, y uno de cada cuatro ha sido víctima de ciberacoso. Más alarmante aún, el 95 % de los estudiantes ha escuchado comentarios LGTB-fóbicos en su entorno escolar.

Estas cifras no solo dan cuenta de un fenómeno masivo, sino que revelan el profundo impacto que tiene en la formación ética, emocional y ciudadana de quienes serán los adultos del mañana. La violencia no es solo un obstáculo para el aprendizaje; es una amenaza directa para el desarrollo integral de las personas y para la sociedad en su conjunto.

Clima escolar: una construcción diaria

Un buen clima escolar no es el resultado de un reglamento bien redactado, sino de relaciones que se cuidan, rutinas que se respetan, emociones que se contienen y espacios que se sienten propios. Es un trabajo continuo de todos los actores de la comunidad: directivos, docentes, asistentes, estudiantes y familias. La pedagogía ritual, como la que ha impulsado Inteco, ayuda a construir pertenencia, establecer horizontes comunes y fortalecer la convivencia.

Sobre el punto anterior, Muñoz (2023) señala: “Gestionar la convivencia no puede ser entendido solo como responder a conflictos, sino como una tarea estructural y formativa que da sentido al espacio educativo”. Por ende, avanzar hacia una gestión integral de la convivencia implica abandonar el paradigma reactivo y construir culturas escolares que prioricen el respeto, el bienestar y la formación ciudadana.

Pero cuando no hay sentido de pertenencia, cuando las escuelas se vuelven espacios ajenos u hostiles, la desafección se instala y, con ella, la violencia como forma de expresión. Por eso, hablar de seguridad interna no puede reducirse a la presencia de cámaras o rondas policiales. Se trata, ante todo, de construir comunidades humanas que reparen, contengan y proyecten.

Tal como puntualizó el director del Insuco N.º2, Rafael Contreras, el clima escolar debe ser una construcción diaria orientada a “asegurar que el liceo sea un espacio seguro para desarrollar mejores aprendizajes”. Sin embargo, en muchos casos, la urgencia por contener la violencia ha desplazado el foco del aprendizaje mismo. La escuela debe proteger, sí, pero también debe enseñar, formar, transformar. No podemos permitir que la urgencia silencie lo importante: el núcleo pedagógico y el desarrollo de habilidades que permitan a los jóvenes enfrentar los desafíos del siglo XXI como una oportunidad y no como una amenaza.

Figura 5. estudiantes del Liceo Bicentenario Insuco N.º2



Aprendizajes socioemocionales y formación ciudadana

Durante décadas, predominó la idea de que expresar emociones era una señal de debilidad. Frases como “los niños no lloran”, “la razón siempre debe imponerse al corazón” o “ser valiente es no mostrar miedo ni dolor” reflejaban una concepción sociocultural que priorizaba el pensamiento racional sobre la dimensión emocional. Este paradigma influyó en generaciones que crecieron en entornos donde pensar más y sentir menos se estableció como norma. En el ámbito educativo, esta perspectiva llevó a una separación marcada entre los aspectos cognitivos y emocionales del aprendizaje, favoreciendo exclusivamente la transmisión de contenidos (Damasio, 1994).

Sin embargo, investigaciones contemporáneas han demostrado que este enfoque reduccionista limitó el desarrollo integral de los estudiantes y los dejó sin herramientas clave para enfrentar un mundo cada vez más complejo y desafiante (Immordino-Yang y Damasio, 2007). En respuesta a esta evidencia, la educación ha evolucionado hacia un modelo holístico que reconoce la interdependencia entre las dimensiones cognitiva, emocional y social del proceso formativo (Zins et al., 2004). Este cambio de paradigma destaca la importancia de integrar el aprendizaje socioemocional en el currículo escolar, promoviendo un desarrollo más equilibrado y significativo.

El aprendizaje, por su naturaleza, es un proceso integral. Tanto los enfoques tradicionales como las corrientes pedagógicas contemporáneas coinciden en que la educación debe atender al desarrollo completo del individuo. En este contexto, Fullan (2020) plantea que la pedagogía debe construirse a partir de una alianza auténtica entre docentes y estudiantes, promoviendo la participación del alumnado y las experiencias educativas con sentido. Esta colaboración es fundamental para desarrollar sistemas educativos capaces de preparar a los estudiantes para enfrentar los desafíos de un mundo en constante cambio, combinando competencias cognitivas, sociales y emocionales.

La creciente relevancia de la educación socioemocional responde a la necesidad de formar ciudadanos preparados para los desafíos del siglo XXI. Su implementación implica una transformación tanto en el paradigma educativo como en las prácticas pedagógicas. En ese sentido, Fullan y Langworthy (2014) destacan que las nuevas pedagogías deben basarse en una asociación de aprendizaje en la que docentes y estudiantes colaboren en la construcción del conocimiento, integrando habilidades como la creatividad, la comunicación y el pensamiento crítico.

Los programas de educación socioemocional y formación ciudadana no pueden seguir considerándose complementarios o transversales de manera difusa; deben ocupar un lugar central en el currículo escolar. Una escuela que prioriza la enseñanza de habilidades técnicas, pero no fomenta la convivencia y los valores ciudadanos no cumple plenamente su misión formativa. Esta situación es especialmente crítica en contextos donde los estudiantes carecen, fuera del entorno escolar, de espacios seguros y de apoyo que contribuyan a su desarrollo personal y social.

¿Cuál es el rol del Estado frente a la violencia escolar? Una mirada a la institucionalidad educativa

El análisis de la seguridad y el bienestar dentro de los establecimientos escolares exige una revisión crítica de la institucionalidad del sistema educativo chileno. Resulta fundamental cuestionar el rol del Estado en la creación de condiciones que favorezcan el desarrollo integral de los estudiantes, así como evaluar la existencia de una estrategia articulada y sistémica frente al fenómeno de la violencia escolar. En este sentido, surge la interrogante sobre si las políticas actuales abordan sus causas estructurales o si, por el contrario, se limitan a gestionar sus síntomas.

En respuesta a las demandas estudiantiles que, desde hace décadas, han visibilizado profundas desigualdades en el acceso y la calidad de la educación, en 2011 se promulgó la Ley N.º 20.529, que dio origen al Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar (SAC).

Este sistema situó a las escuelas en el centro del quehacer educativo y distribuyó responsabilidades entre cuatro organismos autónomos:

- i. Ministerio de Educación: órgano rector que diseña e implementa políticas públicas, entrega apoyo técnico-pedagógico, elabora el currículo y define estándares de aprendizaje y desempeño.
- ii. Superintendencia de Educación: fiscaliza el cumplimiento de la normativa, audita la gestión de recursos, y atiende denuncias de la comunidad escolar.
- iii. Agencia de Calidad de la Educación: evalúa logros de aprendizaje, aplica instrumentos como el Simce y los Indicadores de Desarrollo Personal y Social, e informa a la comunidad educativa.
- iv. Consejo Nacional de Educación (CNED): aprueba el currículo nacional y los estándares establecidos por el Ministerio.

Tal como indica el Ministerio de Educación (2023), “el SAC busca fortalecer el mejoramiento continuo de la calidad educativa desde una visión sistémica, otorgando atribuciones complementarias a los distintos organismos para que colaboren y fiscalicen en torno a un mismo objetivo: mejorar los aprendizajes de los estudiantes”.

Aunque este sistema representó un avance en términos de regulación y transparencia, la realidad es que no ha logrado constituirse en una respuesta estructural ni integrada frente a uno de los fenómenos más complejos que vive la escuela contemporánea: la violencia en sus múltiples expresiones. Desde su creación, la violencia no solo no ha disminuido, sino que ha mutado y se ha profundizado. El estallido social de 2019 trajo consigo nuevas formas de protesta estudiantil, con alto protagonismo de estudiantes secundarios, y tras la pandemia, emergieron formas de violencia más silenciosas, íntimas y difíciles de contener, vinculadas directamente a la salud mental y el malestar subjetivo de los estudiantes.

En este escenario, la respuesta del sistema ha sido, mayoritariamente, reactiva. Frente a cada nueva manifestación de conflicto, se han elaborado protocolos, manuales y formularios. Hoy, el éxito de una comunidad educativa parece estar definido por su capacidad de implementar procedimientos formales frente a eventos de agresión, acoso o riesgo. Esta lógica operativa, impulsada principalmente por la Superintendencia de Educación, ha sobrecargado a los equipos directivos con demandas administrativas que consumen horas valiosas que podrían destinarse a la formación, la contención emocional, el desarrollo de la identidad comunitaria y el fortalecimiento del vínculo pedagógico.

El problema de fondo es que no existe una estrategia nacional, articulada entre los organismos del SAC, que aborde la violencia escolar desde una mirada sistémica. No hay una campaña pública sostenida, como las que lideró el Ministerio de Salud durante la pandemia, que interpele a toda la sociedad sobre el daño que la violencia causa en los procesos formativos. Tampoco se han generado mecanismos estructurales para fortalecer los aprendizajes socioemocionales o transformar la cultura escolar desde lo cotidiano. ¿Dónde están las políticas preventivas que van más allá del aula? ¿Dónde está la articulación real entre salud mental, convivencia escolar y formación ciudadana?

Mientras el Estado mantenga una mirada fragmentada del fenómeno, seguirá operando como bombero: apagando incendios, sin cuestionarse por qué se siguen encendiendo. Necesitamos una institucionalidad que deje de reaccionar y comience a construir entornos seguros desde la prevención, desde el vínculo, desde la convicción de que solo formando comunidad podremos formar ciudadanía.

Recuperar la escuela como espacio protector

Pensar la escuela como un espacio protector es, quizás, uno de los mayores desafíos de nuestro tiempo. No basta con sostener la infraestructura, garantizar una cobertura curricular o cumplir con la normativa vigente. Proteger, en clave educativa, es asegurar la continuidad del proceso

formativo en condiciones dignas, generar confianza, reparar las heridas de una sociedad fracturada y abrir horizontes de posibilidad donde a veces solo hay incertidumbre. En este contexto, resulta fundamental reconocer y aprender de aquellas comunidades escolares que, en medio de la complejidad, han logrado construir proyectos educativos sólidos, sostenidos y transformadores. Tal es el caso de Insuco N.º2 de Santiago, ubicado en el barrio República, un sector tensionado por constantes manifestaciones y diversos acontecimientos de orden público que han desafiado sistemáticamente la operación regular del servicio educativo.

Frente a este entorno desafiante, la comunidad educativa del Insuco N.º2 ha demostrado que es posible no solo resistir, sino avanzar. Durante los últimos años, el mismo liceo ha logrado crecer sostenidamente en indicadores clave como eficiencia interna, niveles de titulación, retención escolar y aprendizajes. Estos resultados no han sido fruto del azar, ni de un contexto favorable, sino de una estrategia institucional que combina visión, liderazgo y compromiso colectivo. En el centro de esta estrategia está la convicción de que la escuela debe mantenerse abierta, funcionando, formando. Por eso, frente a cualquier evento externo, el mensaje institucional es claro: “clases normales”. Si las condiciones del entorno se tornan riesgosas, se activan protocolos previamente definidos que establecen zonas de seguridad dentro del establecimiento, impidiendo traslados hasta que se garantice la protección de toda la comunidad. Esta medida, lejos de ser una decisión aislada, responde a una política institucional de la Fundación Educacional Comeduc que prioriza la continuidad del servicio educativo como condición básica para la protección de los estudiantes.

Pero no se trata solo de protocolos. La fuerza del Insuco N.º 2 radica en haber comprendido que el cuidado se construye en comunidad. El equipo directivo ha impulsado un modelo de liderazgo distribuido y colaborativo, en el que cada actor —docentes, profesionales, asistentes de la educación y estudiantes— asume un rol activo en la creación de un ambiente seguro y formativo. Esta forma de conducción ha permitido consolidar una cultura escolar coherente, basada en la corresponsabilidad, la transparencia y el propósito compartido.

La comunicación interna tiene un foco preventivo, orientado a la anticipación de conflictos, y todas las actividades que se desarrollan —académicas, recreativas, formativas— están conectadas con el aprendizaje y el desarrollo comunitario. No hay tiempos muertos, ni espacios desvinculados del proyecto educativo.

Un elemento distintivo de esta experiencia ha sido la generación de redes externas significativas. A través de vínculos sostenidos con universidades, especialmente con facultades de psicología y educación, se han desarrollado procesos de formación permanente para los equipos profesionales, fortaleciendo sus competencias para abordar temas de salud mental, convivencia escolar y acompañamiento emocional. Estas alianzas no solo han mejorado las capacidades técnicas del equipo, sino que también han permitido instalar una lógica de colaboración interinstitucional, en la que se comparten saberes, se construyen respuestas conjuntas y se multiplica el impacto formativo.

En paralelo, el liceo ha trabajado sostenidamente en la formación de líderes estudiantiles, quienes no solo ejercen roles representativos, sino también funciones de mediación entre pares. Estos estudiantes, formados con herramientas socioemocionales y ciudadanas, son capaces de intervenir en situaciones de tensión, prevenir escaladas de conflicto y promover una cultura de diálogo y contención. Su presencia activa en la vida escolar no solo contribuye a la mejora de la convivencia, sino que envía un mensaje potente sobre el rol protagónico que los estudiantes pueden y deben tener en la construcción de escuelas más justas y seguras.

Asimismo, otro de los pilares del modelo educativo de Insuco N.º 2 ha sido la creación de una oferta académica atractiva, flexible y vinculada con el mundo real. A través de programas de alternancia, educación dual, pasantías e intercambios de experiencias, los estudiantes acceden a trayectorias formativas que amplían su horizonte de sentido, fortalecen su sistema de creencias y consolidan sus proyectos de vida. Esta conexión temprana con la educación superior y con el mundo del trabajo no solo mejora los resultados académicos, sino que, sobre todo, alimenta la autoestima, la esperanza y la construcción de altas

expectativas. En definitiva, quien ha vivido experiencias poderosas puede imaginar un futuro distinto.

La experiencia de Insuco N.º2 demuestra que la protección no se garantiza con cámaras ni cierres perimetrales, sino con comunidad. Y que una escuela protegida no es la que reacciona más rápido frente a la crisis, sino la que cultiva vínculos, ofrece certezas y abre caminos. Si tuviéramos que sintetizar esta experiencia en una sola frase, sería: colaboración, confianza y comunidad con sentido.

3. Conclusión

La seguridad como cimiento para una educación transformadora y equitativa

Referirse al concepto de seguridad en el ámbito educativo implica reconocerla como la base fundamental sobre la cual se sustentan todos los demás derechos. Sin condiciones adecuadas de protección, cuidado y continuidad, ninguna política educativa, por avanzada que sea, podrá generar efectos sostenibles en el tiempo. A lo largo de la historia, la seguridad en las escuelas ha sido concebida predominantemente como un problema de vigilancia o respuesta ante emergencias. Sin embargo, este análisis busca demostrar que se trata de un aspecto estructural y transversal, cuya influencia abarca no solo la protección física de la comunidad escolar, sino también las condiciones necesarias para la enseñanza, el aprendizaje y la convivencia.

Desde esta convicción, la Fundación Educacional Comeduc ha definido con claridad su propósito: “Formar humana y profesionalmente a jóvenes, con el propósito de mejorar su calidad de vida a través del emprendimiento, formación ciudadana, inserción laboral y estudios superiores, mediante una gestión basada en la mejora continua de nuestros liceos” (2024). Esta misión cobra especial sentido cuando se observa cómo, en los contextos más complejos del país, sus comunidades escolares han logrado ofrecer trayectorias educativas significativas, coherentes y transformadoras.

Ninguna comunidad escolar puede sostener por sí sola el esfuerzo de garantizar entornos seguros y propicios para el aprendizaje. Es necesaria una acción decidida por parte del Estado, que trascienda la mera reacción protocolar y avance hacia un enfoque preventivo y estructural. Se requiere una política nacional articulada que conciba la seguridad como una dimensión transversal de la equidad educativa, integrando la salud mental, los aprendizajes socioemocionales, la convivencia escolar y la formación ciudadana como ejes centrales de la política pública en educación. La problemática actual no responde a “casos aislados”, sino que constituye un síntoma de una fractura social profunda que atraviesa los sistemas escolares y desafía su misión fundamental.

En un contexto donde la desafección y la desconfianza se intensifican y muchos jóvenes perciben un futuro incierto, la escuela continúa siendo, en varios casos, el único espacio capaz de reconstruir el tejido social y proyectar esperanza. Para que esto sea posible, la educación debe trascender su rol instructivo y convertirse en un espacio de acogida; la escuela debe no solo evaluar, sino también escuchar; y la política educativa debe ir más allá de la fiscalización, promoviendo una cultura de confianza y colaboración.

La modernización del sistema educativo no puede seguir postergándose. Si bien el cambio representa un desafío—especialmente en un sector donde las culturas organizacionales han tendido a ser rígidas y resistentes a la innovación—el contexto actual demanda una transformación profunda. Se requiere una visión holística del desarrollo humano, en la que la asistencia escolar sea comprendida no solo como un registro administrativo, sino como un indicador del vínculo entre estudiantes y comunidad educativa. Asimismo, es fundamental garantizar trayectorias formativas con sentido, que permitan a los estudiantes vivir experiencias significativas capaces de transformar sus expectativas y aspiraciones.

Desde una perspectiva histórica, Harari (2018) plantea que, mientras en el pasado educar equivalía a construir una casa sólida y permanente,

en la actualidad la formación debe asemejarse al armado de una carpa ligera, adaptable a nuevos contextos y desafíos. En este sentido, la capacidad de adaptación y la creatividad se tornan competencias esenciales para quienes enfrentarán el mundo del siglo XXI. Así, el objetivo de la educación no debe limitarse a preparar a los estudiantes para resistir la incertidumbre, sino dotarlos de las herramientas necesarias para habitarla con dignidad y propósito.

Recuperar la escuela como un espacio protector, formativo y transformador es, sin duda, una de las tareas más urgentes de nuestro tiempo. Solo en aquellos entornos donde se fomenta la colaboración, se fortalece la confianza y se construye comunidad con sentido podrá surgir la ciudadanía que se anhela para el futuro de Chile.

Referencias

ADN Radio. (2025, marzo 16). *Más de 10 disparos percutados: esto es todo lo que se sabe del doble homicidio a sujetos al interior de un auto en el centro de Santiago* <https://www.adnradio.cl/2025/03/16/mas-de-10-disparos-percutados-esto-es-todo-lo-que-se-sabe-del-doble-homicidio-a-sujetos-al-interior-de-un-auto-en-el-centro-de-santiago/>

Bellei, C. y Contreras, D. (2024). *Informe sobre violencia escolar y salud mental post-pandemia*. Centro de Estudios Educativos.

Fullan, M. (2020). *Los impulsores correctos para el éxito de todo el sistema* https://michaelfullan.ca/wp-content/uploads/2021/04/21_Right-Drivers-Spanish-comp.pdf

Fullan, M. y Langworthy, M. (2014). *Cómo las nuevas pedagogías logran el aprendizaje en profundidad* <https://www.pearson.com/content/dam/one-dot-com/one-dot-com/global/Files/about-pearson/innovation/open-ideas/ARichSeamSpanish.pdf>

Fundación Educativa Comeduc. (2025). *¿Quiénes somos?* <https://comeduc.cl/quienes-somos/>

Fundación Presente. (2024). *Impulsar la asistencia desde el monitoreo: Informe de resultados*. Santiago, Chile.

Harari, Y. N. (2018). *21 lecciones para el siglo XXI*. Debate.

Ministerio de Educación. (2021). *Estadísticas de matrícula y caracterización de estudiantes de Educación Media Técnico Profesional*. Santiago, Chile.

Ministerio de Educación. (2023a). *Informe sobre articulación en la educación técnico-profesional*. Santiago, Chile.

Ministerio de Educación. (2023b). *Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar* <https://www.mineduc.cl/sistema-de-aseguramiento-de-la-calidad/>

Ministerio de Educación. (2024). *Boletín de asistencia y desvinculación escolar 2023*. Santiago, Chile.

Muñoz, G. (2023). *La convivencia escolar como factor estructurante del aprendizaje*. Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile.

OECD. (2020). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*. OECD Publishing.

UNICEF, BID y Ministerio de Salud. (2022–2023). *Informe sobre salud mental en adolescentes postpandemia*. Santiago, Chile

Propuestas para combatir el comercio ilícito

SICPA¹

Chile ha visto un aumento del comercio ilícito desde el fin de la pandemia, lo que se refleja en las cifras de la última encuesta de percepción del comercio ilícito publicadas por la Cámara Nacional de Comercio (CNC). La vinculación del comercio ilícito con grupos delictuales y el crimen organizado amenaza con efectos aún más nocivos, más allá de los perjuicios a los ciudadanos y consumidores, el daño económico para el comercio establecido y el Fisco.

El Observatorio del Comercio Ilícito y Seguridad Pública (OCIS) ha promovido la colaboración público-privada con una serie de propuestas a las autoridades. En el marco de este trabajo, se proponen en este informe una serie de medidas vinculadas a la aplicación de tecnologías de trazabilidad para combatir la falsificación y el contrabando de productos, ayudando a los consumidores y entes fiscalizadores a distinguir los productos legales en el mercado y así reducir los riesgos de consumir los ilícitos.

Estas medidas consisten en: (1) la extensión de la trazabilidad fiscal a otros productos con impuestos específicos, más allá del actual programa de control de cigarrillos; (2) adoptar un sello producto legal y auténtico para productos sensibles como medicamentos, cosméticos y juguetes que permitan su validación segura por parte de consumidores y entes fiscalizadores y (3) mejorar los sellos SEC de productos de electrónica brindando mayor seguridad a los consumidores. Estas medidas ayudarían a combatir eficazmente el comercio ilícito y a la vez asegurar una competencia leal entre agentes económicos, aumentando la recaudación de impuestos.

¹ SICPA es una empresa tecnológica suiza privada que respalda la gobernanza eficaz y la prosperidad a largo plazo de las naciones. SICPA marca el pulso de la soberanía, permitiendo a gobiernos e instituciones autenticar y proteger sus activos estratégicos y es especialmente conocida por garantizar la seguridad de la mayoría de los billetes de banco del mundo.

Chile tiene un marco legal muy favorable para la adopción de estas tecnologías, que permite aplicarlas bajo un enfoque de iniciativas público-privadas, beneficiándose con la implementación de las mejores prácticas internacionales, recomendadas por entidades especializadas en control fiscal.

1. Antecedentes

El comercio ilícito ha crecido de manera significativa en los últimos años en Chile generando una percepción de delincuencia asociada a estas actividades. La Cámara Nacional de Comercio (CNC) lleva a cabo anualmente la encuesta de percepción del comercio ilícito², la que muestra importantes cambios entre el 2023 y el 2024, año de la última ejecución de este instrumento.

Una primera conclusión es que la percepción de los encuestados acerca del comercio ambulante está asociada a delitos, actos ilegales y al impacto en los espacios públicos, tales como desorden, suciedad, entre otros (37 % en 2024 y 15 % en 2023).

En el caso del comercio ilegal la percepción de delitos y actos ilegales sube casi dos veces (68 %) respecto al caso del comercio ambulante y muestra una asociación similar al contrabando (75 %).

El nivel de conocimiento del comercio ilícito sube de 66 % a 73 % entre 2023 y 2024 y la asociación del comercio ilícito a las mafias que se financian con esta actividad sube de 80 % a 88 % entre dichos años.

Los efectos de esta actividad ilícita no son novedad: según la medición de 2024, 9 de cada 10 encuestados conoce las implicancias de este comercio y más de un 85 % de ellos cree que es dañino para el país y para los ciudadanos.

2 Cámara Nacional de Comercio. (2025). Encuesta Nacional de Comercio Ilícito y Contrabando: <https://www.cnc.cl/wp-content/uploads/2025/01/PPT-Encuesta-Nacional-Comercio-Illicito-y-Contrabando-2024-21-enero.pdf>

Un 36 % de los encuestados señala haber comprado algo en el comercio informal en los últimos tres meses. Los productos más adquiridos en el dicho comercio son: ropa, frutas y verduras, artículos para el hogar, artículos de aseo y cigarrillos.

Las compras en el mercado informal son motivadas por el menor precio de los productos (1 de cada 2 compradores) y por la ubicación al paso (1 de cada 3).

En algunos productos los encuestados declaran saber reconocer un producto ilegal de uno formal, como cigarrillos, zapatos y ropa, pero en otros es menor el número que declara distinguirlos, en las categorías de tecnología, juguetes, medicamentos y cosméticos. Esto muestra la importancia de incorporar mecanismos que ayuden a la ciudadanía y a los fiscalizadores a diferenciar los productos legales de los ilegales en el mercado.

En cuanto a las medidas para reducir el comercio ilícito, 9 de cada 10 están de acuerdo en que deberían tomarse medidas para disminuirlo y la mayoría de los encuestados cree que falta fiscalización del Gobierno central (19 %) y de los gobiernos locales (48 %).

2. Volumen del comercio ilícito

En Chile el fenómeno del comercio ilícito es ampliamente estudiado en encuestas de percepción, análisis focalizados en ciertos productos y también por el INE en las encuestas de informalidad en el empleo.

Sin embargo, son pocos los análisis de la informalidad desagregados por sector y que consideren su impacto en la recaudación fiscal. El Servicio de Impuestos Internos (SII) publicó en abril del 2025 un estudio de brechas de cumplimiento tributario³. En este se incluye una evaluación del impacto de la informalidad en cada impuesto.

³ Servicio de Impuestos Internos. (2025). Proyecto de construcción de mapas de brechas tributarias: https://www.sii.cl/sobre_el_sii/informe_de_brechas.pdf

El mencionado documento señala, con respecto a la brecha de cumplimiento del IVA, que en el sector comercio informal dicho impuesto representó una evasión de US\$ 250 millones en 2020, con un total de pérdidas de IVA por la actividad informal de la economía de US\$ 738 millones. Este monto de evasión es aproximadamente un 7,7 % del total de evasión de IVA en el 2020, estimada en US\$ 3.250.

3. Experiencia comparada en el control del comercio ilícito

Diversas entidades especializadas recomiendan medidas para reducir el comercio ilícito de productos: la Organización de las Naciones Unidas⁴, el Banco Mundial⁵, el Fondo Monetario Internacional⁶ y la Organización Mundial de la Salud⁷, entre otras.

Tradicionalmente se creía que los productos más afectados con el contrabando y el comercio ilícito eran los que estaban afectos a impuestos adicionales al IVA, como los cigarrillos, alcoholes y combustibles. Ahora se tiene claro que esta actividad afecta también a todos los productos que tengan un alto valor para los consumidores o una calidad especial, como medicamentos, juguetes, ropa, alimentos y productos electrónicos, como hemos visto en la encuesta del comercio ilícito realizada por la CNC.

Para los productos con impuestos específicos, la experiencia comparada demuestra que existen una serie de medidas que implican el control de la venta de productos nocivos, como los cigarrillos y bebidas alcohólicas. Recientemente se han agregado también los impuestos al azúcar. Todos estos productos requieren un sistema de licenciamiento

4 https://www.unodc.org/documents/counterfeit/FocusSheet/Counterfeit_focussheet_EN_HIRES.pdf

5 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/677451548260528135/pdf/133959-REPL-PUBLIC-6-2-2019-19-59-24-WBGTobaccoIllicitTradeFINALvweb.pdf>

6 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/howtonotes/2016/howtonote1603.pdf>

7 <https://fctc.who.int/es/resources/publications/9789241505246>

y registro de importadores y productores locales, así como un sistema de marcación y trazabilidad que permita tanto a entes fiscalizadores como a consumidores distinguir en el mercado los que son legales de los ilegales.

La aplicación del sistema de trazabilidad fiscal de cigarrillos en Chile, llamado SITRAF, es un ejemplo de esto, ya que gracias a la marcación del producto que permite verificar su origen y legalidad se ha logrado recaudar más de US\$ 640 millones de dólares adicionales desde su implementación por el SII en el año 2019.

La experiencia internacional es abundante en cuanto a los beneficios de estos sistemas de trazabilidad fiscal, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 1. Impacto de programas de trazabilidad fiscal de productos
Son sistemas como estos los que se pueden aplicar también en otros productos amenazados por el comercio ilícito, a través de lo que se denominan **soluciones de protección de marca**.

País	Producto	Año de implementación	Impacto
Albania	Cerveza	2011	50 % de aumento en recaudación por impuesto específico en 2012 versus 2011.
Brasil	Tabaco	2007	US\$100 millones de recaudación adicional en 2008 vs. 2007. 30 % de crecimiento en recaudación en 2010 vs. 2009.
Brasil	Cerveza	2008	20 % de crecimiento en recaudación por impuesto específico en 2010 vs. 2009.
EE. UU. California	Tabaco	2005	US\$110 millones de recaudación adicional en 2007 vs. 2006.
Ecuador	Licor	2016	20 % de crecimiento en recaudación durante 2017 vs. 2016.

País	Producto	Año de implementación	Impacto
Ecuador	Cerveza	2016	22 % de aumento en recaudación durante 2017 vs. 2016.
Ecuador	Cerveza artesanal	2016	380 % de crecimiento en recaudación durante 2017 vs. 2016.
Kenia	Tabaco	2013	45 % aumentó la recaudación en 2014 comparado a 2013.
Kenia	Licor	2013	53 % aumentó la recaudación en 2014 comparado a 2013.
República Dominicana	Tabaco, licor y cerveza	2019	73 % aumentó recaudación por impuesto específico en 2020 vs. 2019.
Turquía	Tabaco	2007	31,5 % aumentó la recaudación en 2008 vs. 2007.
Turquía	Licor	2007	16,5 % aumentó la recaudación en 2008 vs. 2007.
Togo	Tabaco, licor y cerveza	2020	90 % aumentó el número de empresas registradas.

Fuente: entidades fiscales responsables de cada país.

La aplicación de estos sistemas abarca diversas categorías afectadas por esta problemática, como los alimentos, productos electrónicos, medicamentos, cosméticos, juguetes, artículos de aseo y limpieza, ropa, entre otros.

Existe variada experiencia internacional en la aplicación de estas soluciones que se pueden tomar como referencia. Una de ellas son los productos de electrónica de la marca AMD en Estados Unidos, que incluyen en su empaque una etiqueta de seguridad para ayudar a los consumidores a reconocer los productos auténticos. Otro ejemplo son los productos Stanley en Brasil, que llevan una etiqueta verificable a simple vista que fácilmente ayuda a verificar si el producto es original. También hay ejemplos de productos con denominación de origen, como el café Lojano en Ecuador, que incluye una etiqueta y un código de seguridad que permiten la verificación a simple vista y con una aplicación para smartphones. Otra categoría similar son las semillas

agrícolas, que son falsificadas causando grandes daños a los cultivos y productividad del sector. En Ecuador y Brasil cuentan con sistemas reconocidos por el Estado, con etiquetas de seguridad y códigos descifrables con una aplicación de smartphone, que ayuda a validar el carácter auténtico y legal de los productos.

Estos son ejemplos internacionales de cómo la trazabilidad y marcación de productos han ayudado al combate del comercio ilícito, siendo una forma de proteger a los consumidores y también al Fisco en su recaudación de impuestos.

Ejemplos de sellos de protección de productos

Este tipo de soluciones, que es el equivalente a incluir la seguridad de un billete de banco en el producto para validar su legalidad, a un costo bajo comparado con el perjuicio que causan los productos ilegales, son aplicadas en más de 120 países a nivel global. Estas tecnologías son casi imposibles de falsificar y aseguran la disponibilidad de elementos adicionales de verificación, de fácil uso, en caso de duda acerca del origen del producto, otorgando herramientas adicionales a los fiscalizadores para combatir efectivamente el comercio ilícito en terreno y a los consumidores para validar la autenticidad de los productos que adquieren.

El sistema de protección funciona de manera sencilla y efectiva. Los importadores y productores de productos legales aplican un sello de identificación segura a los empaques en el proceso de internación de las mercaderías o en el de producción, según corresponda. Una vez aplicada a los productos auténticos y legales, esta cualidad garantizada por el sello de identificación segura puede ser verificada de manera sencilla por los consumidores y por los fiscalizadores, ya sea a simple vista por las características de seguridad abierta del sello, como el cambio de color o de imagen al mirarlo desde distintos ángulos, o por la lectura del código con un smartphone.

Ejemplo de sello de identificación segura. El programa se complementa y apoya con campañas de difusión masiva, llamando a los consumidores a verificar la calidad del producto para saber si es legal y auténtico, a utilizar las herramientas de verificación dispuestas para la validación del sello seguro y a denunciar si detectan productos que no cumplen con la legalidad o carecen de autenticidad.

Estos sistemas han generado importantes beneficios en la recaudación en países donde se han implementado, ayudando a reducir de manera significativa el daño provocado por el comercio ilícito de productos.

4. Marco legal favorable en Chile para adoptar soluciones de trazabilidad de productos

En Chile contamos con un marco legal favorable para implementar una trazabilidad de productos que permita proteger los que son legales y ayude a los fiscalizadores y consumidores a controlar los artículos que se venden en el mercado.

En la Reforma Tributaria del año 2014, luego modificada en el año 2016, se incluyó en el Código Tributario⁸ la facultad para que el SII establezca sistemas de trazabilidad de productos sujetos a impuestos específicos. Luego, en el año 2024, se aprobó una modificación de este artículo eliminando la condición de que estos sean afectados por impuestos específicos, dejándolo de manera amplia para que pueda ser aplicado a cualquier producto de interés fiscal.

La particularidad de esta disposición legal, que debe ser reglamentada en un decreto emitido por el Ministerio de Hacienda, es que el costo asociado al sistema puede ser deducido de cualquier impuesto por el contribuyente obligado a aplicar el sistema.

⁸ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6374>

Artículo 60 quinquies.- Los productores, fabricantes, importadores, elaboradores, envasadores, distribuidores y comerciantes de bienes afectos a impuestos específicos, que el Servicio de Impuestos Internos determine mediante resolución, deberán implementar sistemas de trazabilidad en resguardo del interés fiscal. La información electrónica para la trazabilidad originada en el sistema de marcación referido anteriormente será proporcionada al Servicio mediante los sistemas informáticos que éste disponga con arreglo al presente artículo.

De esta manera, un sistema de marcación para la trazabilidad de productos que tenga como objetivo promover el consumo de productos legales puede beneficiar a consumidores, a la industria legalmente establecida y al Fisco, protegiendo la salud, la competencia leal entre agentes económicos y los impuestos de destino fiscal.

Otra ventaja de esta legislación es que establece claramente que, una vez adoptado el sistema de trazabilidad, se faculta al SII para incautar los productos que no cumplan con el sistema de marcación establecido, además de aplicar las multas correspondientes.

Gracias a este escenario regulatorio, Chile está hoy en un pie favorable para aplicar estas exigencias de certificación y trazabilidad a los productos que circulen en el país, sin significar esto un mayor costo para la industria y permitiendo a los consumidores acceder a artículos seguros y de calidad. A lo anterior además se suma la mayor recaudación fiscal que significa para el Fisco la aplicación de tecnologías de trazabilidad, lo que la transforma en una política realista y de rápida implementación, con múltiples beneficios para el país.

5. Propuesta de trazabilidad de productos

Un programa de trazabilidad de productos otorga beneficios a consumidores, dueños de marca y al Estado. A los consumidores porque permite proteger la salud de la población, asegurar la calidad de los productos y la protección del medioambiente; a los dueños de las marcas porque sus ingresos no se ven mermados por productos falsificados y al Estado porque protege los ingresos fiscales y facilita la fiscalización, lo que ayuda a reducir el comercio ilícito y la actividad de las bandas criminales.

Por ello, proponemos tres medidas asociadas a la trazabilidad de productos que ayuden a combatir el comercio ilícito.

Trazabilidad de productos afectos a impuestos específicos

Una primera propuesta es extender la actual aplicación de la trazabilidad fiscal, que actualmente se aplica a los cigarrillos. Otros productos que tienen una carga tributaria adicional al IVA, como las bebidas alcohólicas, las bebidas refrescantes y los combustibles, podrían ser incluidos en el programa de trazabilidad fiscal para asegurar el correcto pago de los impuestos y evitar las falsificaciones y el contrabando, prácticas del comercio ilegal asociadas al crimen organizado que amenazan a la ciudadanía, restan recursos al Estado y representan una competencia desleal al comercio establecido y los productores autorizados.

Las disposiciones legales que rigen esta materia indican que se requiere la emisión de un decreto que regule la trazabilidad de estos productos y luego una licitación pública para la provisión de un sistema tecnológico que opere este sistema.

Trazabilidad de productos sensibles con un sello de producto legal y auténtico

Una segunda medida es la implementación del “sello de producto legal y auténtico” para apoyar la lucha contra el comercio ilegal, facilitando a los consumidores la información que les permita prevenir daños por la adquisición de productos falsos y/o ilegales.

Este programa consistiría en una etiqueta segura adicionada a los productos legales que entregue más información y facilidad de autenticación de aquellos que cumplen con los estándares y certificaciones requeridos por la autoridad para ser comercializados en el país, visibilizando a los que no cumplen con estos estándares para apoyar la competencia leal entre agentes económicos y combatir la falsificación. Se propone en principio aplicárselo a los juguetes, medicamentos y/o cosméticos.

Se sugiere realizar un trabajo de definición y captura de recomendaciones de aplicación del programa de trazabilidad fiscal a productos sensibles, aprovechando la Ley de cumplimiento tributario y el apoyo de la Cámara Nacional de Comercio de Chile.

Sello seguro SEC

Es posible mejorar la seguridad de los productos electrónicos, que deben cumplir estándares establecidos por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, aplicando en los empaques y/o directamente en los productos sellos seguros con el objetivo de proporcionarles mayor seguridad a los consumidores, que podrían verificar de manera simple que lo que compraron cumple con los estándares exigidos y, a su vez, apoyar las acciones de control de las autoridades.

Aspectos técnicos de los sellos seguros

Para asegurar la efectividad de un programa de trazabilidad y de sellos seguros, para productos sensibles y los que deben cumplir los

estándares de la SEC, se deben considerar algunos aspectos técnicos imprescindibles:

- i. **Diseño, funcionalidad y visibilidad:** el sello debe ser visible y atractivo para aumentar la conciencia pública. Al mismo tiempo, debe reflejar la seriedad y confianza en la administración, despertar la curiosidad del consumidor y comunicar su función y propósito.
- ii. **Seguridad:** el sello debe ser muy difícil de copiar. Este requisito está impulsado tanto por la necesidad de una solución efectiva como permanente en el tiempo, evitando desacreditaciones por falsificaciones y dando garantías suficientes a los consumidores y a la población en general.
- iii. **Evidencia de manipulación:** no debe ser posible retirar un sello de un producto legal y aplicarlo a otro o este debe autodestruirse al abrir el paquete del producto para ser consumido.
- iv. **Robustez:** el sello debe seguir siendo verificable incluso si se ve afectado por la humedad, los líquidos y otros posibles agentes en base a la naturaleza del producto y su manipulación.
- v. **Aplicabilidad:** el sello debe ser fácil de aplicar, ya sea manual o mecánicamente, para simplificar el trabajo que deben realizar los importadores o productores locales encargados de la aplicación.
- vi. **Trazabilidad:** cada sello debe poder entregar información fidedigna acerca del origen productivo como del estado de validez que dicho producto tiene para el fiscalizador y el consumidor.

Como ya se mencionó, hay una oportunidad única con la Ley de cumplimiento tributario aprobada en septiembre de 2024, que incluye en el Código Tributario una modificación que permite al SII implementar sistemas de trazabilidad fiscal en productos de interés, con la posibilidad de que los fabricantes, importadores o comercializadores de productos paguen por dichos sistemas y puedan deducir el costo como crédito contra impuestos mensuales o anuales.

Con la experiencia que tiene brindando servicios, la Cámara Nacional de Comercio puede aportar a los asociados y al Estado promoviendo una iniciativa público-privada y canalizando la información apropiada para la adecuada implementación de un programa que reduzca el comercio ilícito en sectores críticos como los juguetes, medicamentos y cosméticos, entre otros.

Referencias

Cámara Nacional de Comercio. (2025). *Encuesta Nacional de Comercio Ilícito y Contrabando*. <https://www.cnc.cl/wp-content/uploads/2025/01/PPT-Encuesta-Nacional-Comercio-Illicito-y-Contrabando-2024-21-enero.pdf>

International Monetary Fund (IMF). (2016). *How to Notes: Strengthening Adherence to Tax Law*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/howtonotes/2016/howtonote1603.pdf>

Ministerio de Hacienda. (1953, 24 de julio). *DFL 211 | Fija normas para la defensa de la libre competencia*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6374>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2014). *Counterfeit: Don't support organized crime*. https://www.unodc.org/documents/counterfeit/FocusSheet/Counterfeit_focussheet_EN_HIRES.pdf

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2013). *Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco*. <https://fctc.who.int/es/resources/publications/9789241505246>

Servicio de Impuestos Internos. (2025). *Proyecto de construcción de mapas de brechas tributarias*. https://www.sii.cl/sobre_el_sii/informe_de_brechas.pdf

World Bank Group. (2019). *Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/677451548260528135/pdf/133959-REPL-PUBLIC-6-2-2019-19-59-24-WBGTo-baccollitTradeFINALvweb.pdf>

Estado de la seguridad en el comercio chileno y su relación con la informalidad: evidencia y desafíos desde el sector privado

Bernardita Silva¹

La seguridad pública se ha convertido en uno de los principales desafíos que enfrenta Chile en los últimos años. El aumento sostenido de delitos violentos, la expansión del crimen organizado y la creciente percepción de inseguridad han impactado fuertemente el entorno urbano y comercial, afectando la actividad económica y debilitando los espacios de interacción social.

Dentro de este contexto, el comercio formal, los servicios y el turismo aparecen como sectores especialmente vulnerables, debido a su alta exposición en el espacio público. A través del Observatorio del Comercio Ilícito y Seguridad (OCIS), la Cámara Nacional de Comercio (CNC) ha desarrollado diversos estudios para caracterizar este fenómeno, medir sus impactos y generar propuestas de políticas públicas orientadas a revertirlo.

Este capítulo recoge esa evidencia, combinándola con experiencias internacionales y proponiendo una mirada integral sobre los principales desafíos que enfrenta el país en materia de seguridad y comercio formal.

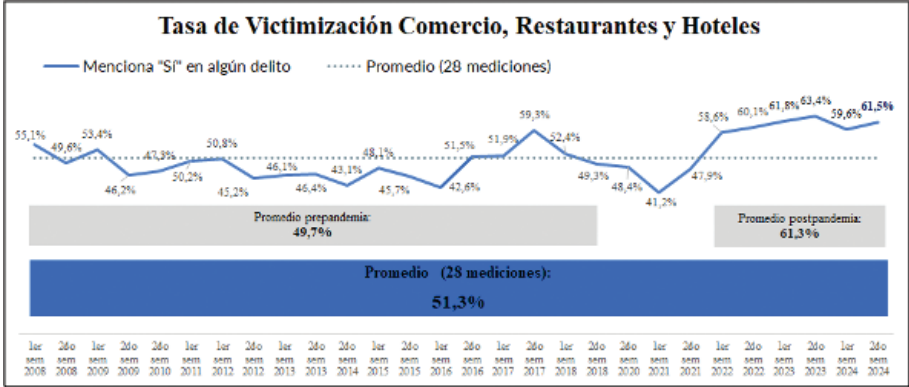
1. Victimización del comercio: evolución reciente

La victimización del comercio en Chile ha seguido una trayectoria preocupante en los últimos años, en la que se reflejan cambios estructurales en el entorno urbano y de seguridad pública.

¹ Profesora de Historia y Ciencias Sociales, Magíster en Curriculum Educacional y un Executive Master en Gestión de Empresas y Organizaciones del ESE Business School, Universidad de los Andes. Cuenta con una sólida trayectoria en dirección y gestión educativa, ha liderado procesos de mejora en establecimientos y ha impulsado el Modelo Educativo Comeduc, fortaleciendo la educación técnico-profesional con enfoque en innovación, emprendimiento y vinculación con el sector productivo. En la actualidad, es directora de Educación de la Fundación Educacional Comeduc.

Según la Encuesta Nacional de Victimización del Comercio, realizada por la CNC a 1.202 locales de las principales ciudades de Chile, se puede ver un fenómeno preocupante en todas sus mediciones, en el que los niveles de victimización se han acentuado aún más en los últimos años. Antes de la pandemia (2019), los niveles de victimización del comercio ya eran elevados, con tasas cercanas al 50 %. Sin embargo, el escenario postpandemia (2020– 2024) aceleró el deterioro. En el segundo semestre de 2022, la victimización subió a 57 % y, para el segundo semestre de 2024, alcanzó un 61,5 %, es decir, seis de cada diez locales fueron víctima de algún delito durante dicho período.

Figura 1. Tasa de victimización en comercio, restaurantes y hoteles



Fuente: Departamento de Estudios de la CNC.

En cuanto a la percepción de seguridad, los datos también dan cuenta de un ambiente preocupante. Un 47 % de los locatarios encuestados percibe que su barrio comercial es “poco” o “nada seguro”, un 50 % cree que la violencia con que atacan los delincuentes ha aumentado y cerca de un tercio da cuenta de la presencia de bandas de crimen organizado en el exterior de sus locales, entre los que destacan los de las ciudades de Valparaíso-Viña y Santiago.

Esta situación refleja no solo un deterioro del entorno físico, sino también un impacto económico directo (pérdidas por robos, daño

a la infraestructura, incremento del gasto en seguridad) y un efecto psicológico en los trabajadores, lo que debilita incluso la permanencia de la actividad formal en zonas de alto riesgo delictual.

A su vez, la victimización no afecta de manera homogénea. Las pymes son más vulnerables a sufrir robos violentos o daños materiales, en tanto tienen menos capacidad para asumir los costos asociados. Por su parte, según ubicación geográfica, en zonas céntricas de Santiago, Valparaíso, Concepción y Temuco, se reportan los índices más altos de victimización versus Puerto Montt, que evidencia los niveles más bajos.

El aumento de la victimización e inseguridad no responde solo a factores coyunturales. Se relaciona con cambios profundos en el ecosistema criminal:

- Desplazamiento de redes criminales hacia barrios comerciales que antes eran seguros.
- Expansión de la informalidad urbana, especialmente comercio ambulante no regulado. Este fenómeno se ha visto acentuado con el alto número de inmigrantes que han entrado al país en los últimos años.
- Debilitamiento de la fiscalización municipal y policial, saturada por nuevas demandas de seguridad pública.

El comercio ambulante ha actuado como un catalizador de la inseguridad. Estudios muestran que la presencia masiva de comercio informal duplica la percepción de inseguridad entre locatarios y consumidores. Por su parte, la encuesta de victimización muestra que aquellos locales con comercio ambulante en la parte externa de sus negocios alcanzan una tasa de victimización de 70,4 % versus la de 55,7 % de los que no tienen, brecha que se ha evidenciado en todas las mediciones.

El crimen organizado, además, ha penetrado los espacios comerciales informales. Se ha instalado el control de territorio mediante “derechos de piso” exigidos a vendedores ambulantes, lavado de activos a través de

mercancías falsificadas vendidas en ferias no reguladas y la utilización de zonas comerciales informales como “pantallas” para tráfico de bienes robados.

Chile enfrenta entonces una doble victimización. La directa, a través de robos, asaltos y vandalismo contra locales establecidos, y la indirecta, mediante el deterioro de la calidad del entorno comercial, que disuade la inversión, reduce el flujo de clientes formales y deprime la actividad económica urbana.

Comparado regionalmente, Chile ha descendido en rankings de seguridad ciudadana, y los expertos coinciden en que el espacio público comercial ha dejado de ser visto como un entorno protegido, pasando a ser un frente vulnerable al crimen y la informalidad.

La victimización del comercio, entonces, no es solo una consecuencia del delito común: refleja una transformación estructural del ecosistema urbano y económico, que, si no se aborda de manera integral, amenaza con erosionar permanentemente la base del comercio formal en el país.

2. Comercio ilícito y contrabando: magnitud e impacto

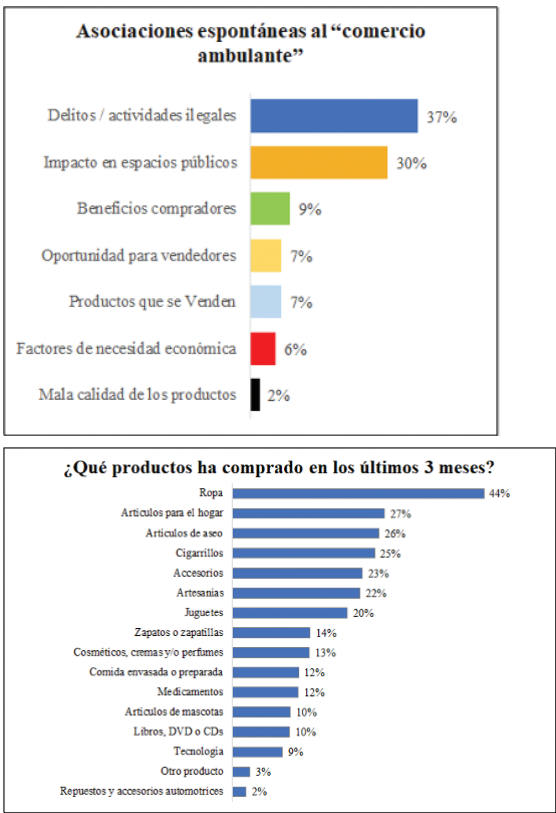
El comercio ilícito y el contrabando han evolucionado en Chile hacia fenómenos de mayor complejidad, organización y alcance. Ya no se trata únicamente de actividades marginales o informales, se trata de estructuras que afectan gravemente la competencia leal, la recaudación fiscal y la seguridad pública.

Según la Segunda Encuesta Nacional sobre Comercio Ilícito y Contrabando realizada por la CNC en diciembre del 2024 a 576 consumidores, la sociedad chilena está preocupada por el comercio ilegal, el comercio ambulante informal y el contrabando. La mayoría de los ciudadanos no solo reconoce y comprende los conceptos de comercio ambulante informal, comercio ilegal y contrabando, sino que los asocia de manera inmediata con ilegalidad, delincuencia y un impacto negativo en el espacio público. Sin embargo, pese a esta

relación con conceptos negativos, una de cada tres personas reconoce haber comprado, al menos una vez en el último mes, en el comercio ambulante informal.

Rubros estratégicos como vestuario, artículos para el hogar, cigarrillos, juguetes, tecnología, calzado y perfumes concentran la mayor parte de los productos demandados, reflejando una red de distribución cada vez más sofisticada que conecta mercados internacionales, redes locales de contrabando y vendedores informales urbanos. Por su parte, la encuesta dio cuenta que un 41 % de los consumidores sabe distinguir algunos productos de contrabando, piratería y/o falsificación, dada las características físicas y visuales de estos.

Figura 2. Asociaciones espontáneas al “comercio ambulante”



Fuente: Departamento de Estudios de la CNC.

Si bien los datos muestran un leve aumento en la tolerancia hacia el comercio ilegal, transversal a distintos grupos sociodemográficos, esta normalización convive con una demanda creciente por mayor fiscalización. En otras palabras, mientras parte de la ciudadanía recurre o acepta estas prácticas como respuesta a necesidades económicas, persiste la expectativa de que el Estado recupere el control del orden público y del comercio legítimo. La informalidad, en este sentido, se tolera, pero no se legitima.

A pesar de algunos avances puntuales, Chile enfrenta serias limitaciones estructurales en su combate contra el comercio ilícito. Si bien existen mesas de trabajo público-privadas impulsadas desde el Ministerio de Economía y programas de fiscalización conjunta entre Aduanas, SII y policías, no se ha logrado una estrategia nacional integral y sostenida en el tiempo. Las leyes de contrabando existentes, por ejemplo, no han sido actualizadas para abordar el auge del comercio ilícito digital ni la modalidad del microcontrabando hormiga, en la que múltiples pequeñas cargas de mercancías ilegales ingresan sin control al país.

Hoy, el comercio ilícito opera en Chile con un nivel de normalización preocupante. La alta pasividad social hacia la compra de productos falsificados o de contrabando, motivada principalmente por sus precios más bajos, ha debilitado los incentivos a la formalidad y ha permitido que redes criminales diversifiquen sus ingresos sin enfrentar sanciones significativas. Esta situación no solo erosiona la base tributaria del país, sino que también desincentiva la inversión formal, incrementa los costos de seguridad para el comercio establecido y profundiza la fragmentación del espacio urbano.

Expertos nacionales e internacionales coinciden en que combatir eficazmente el comercio ilícito requiere, más allá de operativos policiales aislados, una estrategia estructural que combine modernización legislativa, fortalecimiento de capacidades aduaneras y fiscales, acuerdos de colaboración con plataformas digitales, y campañas públicas destinadas a reducir la tolerancia ciudadana hacia el consumo ilegal, educando a potenciales compradores mediante

campañas de sensibilización sobre las implicancias de comprar en el comercio no establecido. No enfrentar este fenómeno con la seriedad que amerita significa seguir debilitando al comercio formal, perpetuar la informalidad y abrir aún más espacio a la consolidación del crimen organizado en los circuitos económicos del país.

El contrabando y el comercio ilícito, por tanto, no son fenómenos marginales: son un ataque directo a la sostenibilidad económica, a la equidad tributaria y a la seguridad urbana de Chile.

3. Comercio ambulante: caracterización y riesgos

El crecimiento descontrolado del comercio ambulante en los espacios públicos urbanos de Chile ha dejado de ser un fenómeno meramente económico para convertirse en un desafío social, de seguridad, orden y formalización comercial. Lo que comenzó como una respuesta de subsistencia para ciertos segmentos vulnerables hoy representa una forma estructurada de ocupación del espacio público, muchas veces ligada a redes de criminalidad organizada y casos de informalidad extrema.

El estallido social junto con la pandemia, seguido de una alta inflación, un incremento del desempleo y el alza en la llegada de personas migrantes por larga estadía fueron todas causas que contribuyeron al aumento del comercio ambulante, que se ha transformado en uno de los fenómenos más visibles del deterioro urbano en los últimos años.

El Estudio de Caracterización Sociodemográfica del Comercio Ambulante en la Región Metropolitana (2023), elaborado en conjunto entre la CNC y el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica para el Gobierno Regional, revela que:

- El 48,4 % de los vendedores ambulantes son hombres y el 51,6 % son mujeres.
- El rango etario que alcanza la mayor frecuencia corresponde al que va entre los 30 y los 39 años, con una representación de un 38,9 % del total.

- El nivel educativo, en su gran mayoría, no sobrepasa la enseñanza media.
- El 64,3 %, es decir, aproximadamente dos tercios de las personas que venden en el comercio ambulante declara ser jefatura de hogar.
- Aproximadamente un 30 % de las personas indica que lleva entre tres y cinco años vendiendo en la calle, mientras que cerca de un cuarto lleva entre uno y tres años. Un 36,2 % lleva más de cinco años realizando esta actividad.
- La presencia de migrantes ha crecido fuertemente: cerca de 42 % de los vendedores ambulantes son extranjeros, concentrados principalmente en comunas céntricas de la Región Metropolitana y en el norte del país.
- Alrededor de la mitad de las personas que ejercen el comercio ambulante percibe diariamente entre \$20.000 a \$40.000. El ingreso promedio diario en esta actividad asciende a un valor cercano a \$40.000, lo cual varía según la comuna, siendo la mediana \$35.000.
- Un 72 % de quienes ejercen el comercio ambulante no cuenta con un permiso municipal. Esta situación de irregularidad para el ejercicio de la actividad se presenta en similar proporción entre mujeres y hombres. Esta cifra aumenta significativamente en el caso de vendedores migrantes: el 90,6 % declara no contar con un permiso municipal.
- Del total de personas vendedoras consultadas, solo el 38 % estaría dispuesto a dejar de ejercer el comercio ambulante y un 54,3 % no estaría dispuesto a dejar de ser vendedor ambulante, aunque sus ingresos mensuales líquidos superen los \$850.000.

La falta de fiscalización efectiva, la permisividad institucional y la presión económica de sectores vulnerables han llevado a la consolidación de verdaderas “zonas liberadas” para la informalidad.

El comercio ambulante constituye entonces un fenómeno complejo y de múltiples dimensiones, que ha evidenciado un crecimiento considerable en los últimos años y exige ser abordado de manera integral.

Por un lado, su expansión responde a factores sociales, vinculados

a las necesidades económicas de jefes de hogar y de migrantes, particularmente en el contexto de las recientes crisis que ha enfrentado el país. En este sentido, es fundamental incorporar un enfoque migratorio en el análisis del problema, especialmente respecto de aquellos migrantes en situación irregular, quienes enfrentan serias dificultades para acceder a procesos de formalización o reconversión laboral.

Por otro lado, el comercio ambulante prospera también debido a que ofrece un mercado atractivo tanto para quienes venden como para quienes compran. La alta satisfacción de los vendedores con esta actividad, los ingresos que logran obtener y otros beneficios asociados explican en parte la baja predisposición hacia la formalización o el cambio de actividad. En paralelo, los niveles de satisfacción de los compradores son igualmente elevados.

Asimismo, es importante considerar que existen oportunidades para regularizar ciertos segmentos del comercio ambulante, dada su diversidad en cuanto a tipos de productos y orígenes. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de estas actividades opera sin contar con las autorizaciones correspondientes, lo que plantea la necesidad de construir tipologías que permitan entregar respuestas más efectivas, promoviendo la regularización en aquellos casos en que sea viable.

Por último, una fracción del comercio ambulante está vinculada a redes de crimen organizado. En estos casos, resulta crucial enfocar las estrategias de fiscalización, sanción, investigación y persecución penal en los componentes delictivos del fenómeno para entregar respuestas más eficientes. No obstante, existen importantes limitaciones para abordar este desafío, como la falta de una perspectiva macro-territorial, la baja efectividad de las estrategias centradas únicamente en multas, las restricciones de recursos para acciones de decomiso y las dificultades para la investigación y persecución judicial.

En conclusión, para avanzar hacia un mayor bienestar social y evitar agravar el problema, se vuelve indispensable diseñar soluciones

diferenciadas, ajustadas a las diversas realidades que presenta el comercio ambulante. A su vez, este no puede seguir tratándose solo como un fenómeno de subsistencia: en muchos casos, es parte de una estructura informal organizada que impacta directamente en la formalidad y la seguridad urbana.

4. Seguridad privada: respuesta del mercado y sobrecostos para el comercio formal

El crecimiento explosivo de la industria de la seguridad privada en Chile en la última década refleja no solo un cambio de comportamiento en los consumidores y empresas, sino también una profunda transformación del entorno de riesgos que enfrenta el comercio formal. Ante la percepción extendida de ineficacia de la seguridad pública para proteger los espacios comerciales, los actores privados han debido asumir, de manera creciente, la función de proteger su propia actividad económica.

Según el informe elaborado por la CNC sobre la evolución del sector de seguridad privada entre 2013 y 2023, realizado con datos del SII, las actividades de servicios administrativos y de apoyo han experimentado un fuerte incremento en los últimos diez años, con un alza del 113 % en el número de empresas entre 2013 y 2023. Dentro de esta actividad, uno de los subrubros que más ha crecido, tanto en ventas como en número de empresas, es el de servicios de seguridad privada, impulsado por una mayor demanda y preocupación ciudadana por la seguridad.

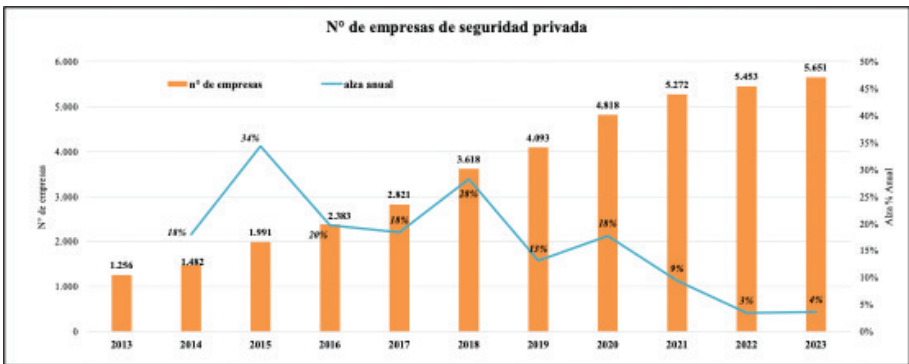
El sector de seguridad privada (exceptuando el transporte de valores en vehículos blindados) ha registrado un aumento constante en el número de empresas que se dedican a esta actividad. En 2013, se contabilizaban 1.256 empresas con giro en seguridad privada, cifra que aumentó a 5.651² en 2023, lo que representa un crecimiento 350 %. Respecto a las ventas totales, se observó un incremento real del 416 % entre el 2013 y

2 Del total empresas al 2023, 1.087 no tienen información de ventas en el SII.

2023, alcanzando los US\$2.857 millones el año pasado. Esto refleja el creciente gasto en seguridad privada en el país.

Finalmente, el número de trabajadores dependientes reportados por estas empresas también creció significativamente, llegando a 300.000 en 2023, de los cuales un 10 % corresponde a trabajadores en la modalidad de honorarios.

Figura 3. Número de empresas de seguridad privada



Fuente: Departamento Estudios de la CNC en base a datos estadísticos del SII.

La Encuesta Nacional de Victimización del Comercio de la CNC también da cuenta de este fenómeno. Más de siete medidas de seguridad tiene en promedio cada local encuestado, un 46 % aumentó sus medidas de seguridad durante el segundo semestre de 2024 y un 54% dijo tener gastos fijos mensuales en seguridad. Esto incluye sistemas de alarmas, cámaras de monitoreo, rejas y medidas de protección, sistemas de control de acceso, colaboración con vecinos, contratación de guardias, entre otros. A este gasto directo se suma el costo de oportunidad de destinar recursos a seguridad en lugar de a inversión, innovación o expansión comercial.

El impacto de estos sobre costos no es homogéneo:

- Las grandes cadenas comerciales logran diluir estos gastos dentro de sus estructuras financieras, aunque con impacto en precios finales.
- Las pymes y comercios locales enfrentan márgenes estrechos, por lo que el gasto en seguridad puede significar la diferencia entre operar o cerrar.

Más grave aún es la aparición de un segmento informal dentro de la seguridad privada. Empresas no acreditadas bajo las normas del OS10 de Carabineros de Chile ofrecen servicios de bajo costo, sin garantías ni capacitación adecuada, lo que expone a los comercios a nuevos riesgos de vulnerabilidad y genera un mercado de seguridad paralelo, informal y riesgoso.

La situación actual evidencia una transferencia de funciones básicas de seguridad pública al sector privado, fenómeno documentado en otros países de América Latina con graves consecuencias:

- Aumento de la desigualdad en el acceso a entornos seguros (solo quienes pueden pagar logran una protección efectiva).
- Disminución de la legitimidad del Estado como garante de orden y seguridad.
- Proliferación de “zonas liberadas”, donde la seguridad depende exclusivamente de arreglos privados.

El informe de CLAPES UC sobre gasto en seguridad privada en Chile refuerza esta tendencia, indicando que la expansión del gasto privado en seguridad está directamente correlacionada con la percepción de inseguridad y la pérdida de control territorial por parte de las instituciones públicas.

Frente a este escenario, los expertos coinciden en la necesidad de:

- Reformar la legislación sobre seguridad privada, estableciendo mayores estándares de certificación, control y fiscalización de empresas y personal.

- Fortalecer los mecanismos de fiscalización del OS10 y los municipios respecto a empresas informales.
- Redefinir el rol del Estado en la provisión de seguridad en espacios públicos comerciales, evitando su privatización completa.
- Implementar estrategias de colaboración público-privada, en las que los comercios, municipios y fuerzas de orden diseñen conjuntamente planes de seguridad barrial, con costos compartidos y monitoreo público.

En síntesis, la expansión de la seguridad privada en Chile debe ser entendida no solo como respuesta a la percepción de inseguridad, sino como síntoma de un proceso de abandono paulatino de las funciones básicas del Estado en materia de protección del comercio formal.

Abordar esta tendencia de forma integral será esencial para restaurar la confianza, proteger la actividad económica y recuperar la legitimidad del espacio público como ámbito seguro para el desarrollo del comercio y los servicios.

5. Informalidad digital: el desafío emergente

Las compras digitales representan una oportunidad clave para el crecimiento del sector del comercio, permitiendo que pequeños emprendedores amplíen su alcance y accedan a nuevos mercados. Sin embargo, para que este desarrollo sea sostenible, es fundamental avanzar en su formalización. La informalidad y la evasión de impuestos en compras digitales sigue siendo un desafío importante del cual debemos hacernos cargo.

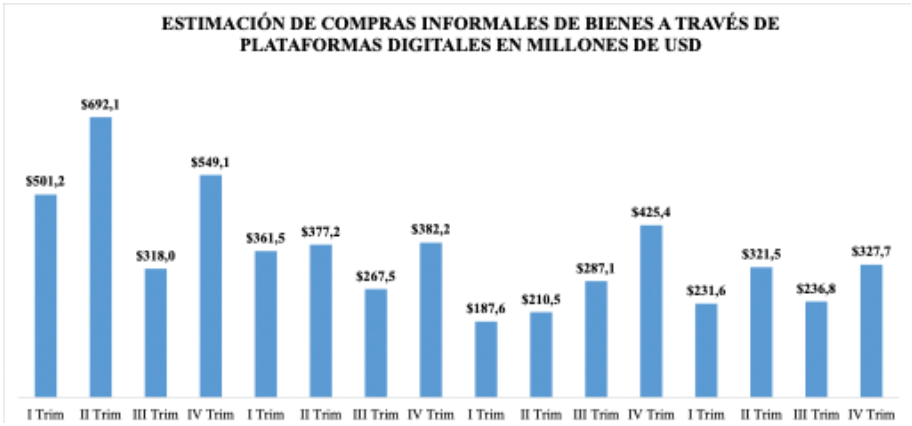
La informalidad digital ha emergido como una nueva frontera para el comercio informal en Chile, que se ha transformado en un fenómeno dinámico, masivo y difícil de fiscalizar. Su crecimiento se explica por la combinación de avances tecnológicos, cambios en el comportamiento del consumidor y vacíos normativos en la regulación del comercio electrónico. A diferencia del comercio informal tradicional, que se manifiesta en el espacio físico, la informalidad digital opera en entornos

virtuales, particularmente en redes sociales, en las que el control es más difuso y la trazabilidad casi inexistente.

Según el estudio más reciente de la CNC sobre informalidad en el comercio electrónico (IV trimestre 2024), se estima que un 9,8 % de las transacciones en plataformas digitales fueron informales, alcanzado un estimado de US\$327,6 millones.

De esta manera, el 2024 cierra con un estimado de US\$1.143,4 millones en compras informales digitales, lo que representa un alza de 3 % frente a lo estimado en 2023, y equivale a poco más de un 10 % del e-commerce. Esta cifra no solo refleja el volumen transado, sino también la magnitud de la evasión fiscal, la competencia desleal y el daño a los consumidores que adquieren productos sin garantías, regulación ni canales formales de reclamo.

Figura 4. Estimación de compras informales de bienes a través de plataformas digitales en millones de USD



Fuente: Departamento Estudios de la CNC.

La distribución de las transacciones informales según canal da cuenta de que un 37 % fueron en tiendas internacionales (compras que entraron con algún grado de irregularidad), seguido de las redes sociales con un 24 % del total y luego los marketplaces con un 16 %. Finalmente, un 12 % proviene de otras tiendas nacionales de menor tamaño y un 11 % de tiendas especializadas nacionales.

Por su parte, al analizar la informalidad que hay dentro de cada canal, es decir, el peso de compras informales por canal de compra, se evidencia que un de 46 % de las transacciones en las redes sociales son informales, muy por sobre el resto de los canales. Estos canales permiten a vendedores operar sin iniciación de actividades, emisión de boletas o facturas, control de origen de los productos ni cumplimiento de las normativas sanitarias, tributarias o comerciales. Además, el contacto entre vendedor y comprador se da muchas veces en espacios privados, sin la intermediación de plataformas que exijan verificación o garantías.

Desde el punto de vista del comercio formal, la expansión de esta informalidad digital representa un problema estructural:

- Aumenta la competencia “desleal” en rubros clave (vestuario, calzado, tecnología, productos de belleza y hogar).
- Genera presión sobre los precios.
- Reduce la legitimidad de la formalización ante los ojos del consumidor promedio, especialmente en segmentos jóvenes acostumbrados a comprar por redes sociales.

Desde el punto de vista institucional, el fenómeno pone en evidencia vacíos de política pública y regulación digital. Si bien el SII ha avanzado en monitorear plataformas digitales de mayor tamaño, no existe aún una estrategia integral para fiscalizar el comercio informal que opera directamente en redes sociales o a través de perfiles personales.

Frente a este escenario, la CNC ha propuesto avanzar en las siguientes líneas:

- Actualizar la legislación tributaria para exigir formalización digital mínima a quienes venden de forma sistemática por redes sociales.
- Fortalecer la fiscalización tecnológica del SII y Aduanas, incluyendo compras informales transfronterizas.
- Diseñar campañas públicas de educación al consumidor, que visibilicen los riesgos de comprar productos sin garantía, origen ni trazabilidad.

- Impulsar alianzas con plataformas digitales, promoviendo criterios de autorregulación, bloqueo de cuentas irregulares y canales de denuncia.
- Desarrollar de un manual de buenas prácticas para los consumidores del comercio electrónico, con herramientas y recomendaciones para una compra digital segura y confiable.

La informalidad digital no es un fenómeno marginal ni pasajero. Si no se aborda con decisión, corre el riesgo de consolidarse como un nuevo estándar de comercio desregulado, debilitando aún más al sector formal y al propio sistema tributario chileno. En un escenario económico frágil, donde las pymes buscan estabilidad y el Estado requiere mejorar su recaudación, tolerar la informalidad digital equivale a desincentivar la formalidad y ampliar la desigualdad competitiva.

6. Evidencia internacional y aprendizajes comparados

El aumento de la informalidad comercial y la criminalidad urbana no es un fenómeno exclusivo de Chile. A lo largo de América Latina y otras regiones del mundo, la pandemia del COVID-19 actuó como un catalizador de procesos ya en curso, exacerbando la precarización laboral, debilitando los controles institucionales y generando un terreno fértil para el crimen organizado. En este contexto, el comercio informal, en especial el ambulante y el digital, se ha entrelazado con redes delictivas, tráfico de mercancías y economías paralelas.

Un estudio de la OCDE señala que tras la pandemia se consolidó una “economía informal resiliente”, sostenida por redes sociales, digitalización parcial de las transacciones y ausencia de regulación efectiva. Esta informalidad “moderna” no es necesariamente marginal ni exclusivamente de subsistencia; en muchos países, representa un canal paralelo de comercialización, muchas veces conectado al contrabando, la evasión fiscal y el crimen organizado.

La experiencia latinoamericana muestra que los focos de comercio ambulante se convierten en puntos críticos para el control territorial de bandas organizadas. En ciudades como Lima, Bogotá y Buenos Aires, autoridades han documentado cómo las redes delictivas usan la venta callejera como fachada para el tráfico de mercancías, drogas o armas. Chile no está al margen, investigaciones recientes constatan que el comercio informal en sectores céntricos de importantes ciudades del país presenta vínculos crecientes con grupos organizados que operan mediante amenazas, extorsión y control de espacios públicos.

En cuanto a políticas de prevención, destacan experiencias integrales como la del municipio de Medellín, que combinó formalización económica, recuperación del espacio público y fortalecimiento de las capacidades policiales especializadas. En Barcelona, se ha utilizado inteligencia artificial y mapeo dinámico de ventas informales para focalizar los operativos y sanciones, diferenciando entre venta informal por necesidad y redes delictuales organizadas.

La evidencia internacional refuerza la necesidad de una mirada estructural e integrada frente a la inseguridad y la informalidad. La criminalidad no se combate solo con operativos policiales, sino con información, coordinación y marcos normativos que aborden simultáneamente la raíz económica, social e institucional del problema.

Tabla 1. Políticas de prevención del comercio ambulante en ciudades de España y Latinoamérica

Ciudad	Estrategia aplicada	Resultados/ Aprendizajes
Bogotá (Colombia)	Reordenamiento urbano + formalización regulada + control policial coordinado.	Reducción del comercio informal en zonas críticas en un 30 %; mejora en percepción de seguridad en 15 puntos.
Barcelona (España)	Tolerancia cero al comercio ilícito + inserción social + campañas al consumidor.	Reducción del comercio informal en zonas turísticas en más del 50 %; más de 2.000 personas derivadas a programas de formación laboral.
Medellín (Colombia)	Formalización + capacitación laboral + patrulla-je especializado.	Disminución del ambulante no autorizado en 40 % en zonas céntricas; 55 % de inserción laboral en programas de reconversión.
Ciudad de México (México)	Inteligencia fiscal + cooperación con plataformas digitales + reformas normativas.	Identificados más de 12.000 vendedores informales; aumento del 15 % en recaudación del sector informal digital.

Fuente: elaboración propia.

7. Conclusiones preliminares

El presente documento ha evidenciado que la seguridad pública y la informalidad, lejos de ser fenómenos aislados o coyunturales, se han transformado en elementos estructurales que tensionan el funcionamiento del comercio formal en Chile. La creciente presencia de delitos, la expansión del comercio ambulante y el auge del contrabando y la informalidad digital configuran un entorno que exige respuestas más allá de lo policial o administrativo. Se requiere una política integral que reconozca la complejidad del problema y que combine institucionalidad, fiscalización, oferta pública, innovación regulatoria y voluntad política.

Uno de los principales hallazgos del estudio es la consolidación de un ecosistema informal que se expande tanto en el espacio físico como digital. Este fenómeno no solo debilita la actividad económica formal, sino que pone en jaque la cohesión urbana, la recaudación tributaria y la legitimidad del Estado en su rol de garante del orden público y de la competencia justa. En muchos casos, la informalidad ha dejado de ser una estrategia de subsistencia para convertirse en un modelo comercial con presencia territorial, capacidad logística y vínculos crecientes con redes delictuales.

El comercio formal, por su parte, se ha visto obligado a absorber sobrecostos y a operar en condiciones de creciente incertidumbre. Las pymes, en particular, enfrentan una doble vulnerabilidad: por un lado, el costo económico directo asociado a la seguridad y la competencia desleal; por otro, la invisibilidad de su situación frente a la toma de decisiones públicas, muchas veces centradas en medidas de corto plazo sin un enfoque de sostenibilidad ni equidad.

Otro elemento transversal que emerge es la falta de coordinación efectiva entre actores públicos y privados. Si bien existen esfuerzos aislados desde distintos organismos, el problema supera los márgenes de acción individual. El combate al comercio ilícito, la recuperación del espacio público y la regulación del entorno digital requieren una gobernanza colaborativa y sostenida en el tiempo, con mecanismos institucionales que articulen a los distintos niveles del Estado y al sector privado.

Chile cuenta con buenas prácticas, diagnósticos y capacidades técnicas. Pero lo que falta, en gran medida, es decisión. Decisión para actuar en conjunto, para recuperar el control del territorio, para diferenciar entre informalidad por necesidad y por oportunismo, y para diseñar mecanismos reales de transición hacia la formalidad. La evidencia internacional muestra que esto es posible cuando hay visión, alianzas y constancia.

Desde la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile reafirmamos nuestro compromiso con un modelo de desarrollo que ponga en el centro la legalidad, la competitividad y el bienestar social. Este capítulo no solo busca aportar evidencia y diagnóstico, sino también generar una hoja de ruta propositiva para avanzar hacia un ecosistema comercial más justo, seguro y sostenible.

Referencias

Ajuntament de Barcelona. (2021). *Informe d'avaluació del Pla contra el Comerç Il·legal*.

Alcaldía de Medellín. (2021). *Resultados del Plan de Formalización del Centro*.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2022). *Seguridad ciudadana y comercio formal en América Latina*.

Cámara Nacional de Comercio (CNC) y Centro de Políticas Públicas UC. (2023). *Estudio de caracterización del comercio ambulante en la RM*.

Cámara Nacional de Comercio. (2024). *Encuesta de victimización – Gasto en seguridad por tamaño de empresa*.

Cámara Nacional de Comercio. (2024). *Encuesta de victimización del comercio, II semestre 2024*.

Cámara Nacional de Comercio. (2024). *Informe de informalidad digital en el comercio electrónico – IV trimestre*.

Cámara Nacional de Comercio. (2024). *Informe sobre la evolución del sector de seguridad privada en Chile 2013–2023*.

Cámara Nacional de Comercio. (2024). *Presentación de resultados: PPT encuesta nacional de contrabando*.

Cámara Nacional de Comercio. (2024). *Segunda encuesta nacional sobre el comercio ilícito y contrabando en Chile*.

Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile. (2024). *Un pacto para la seguridad – Documento de posición gremial*.

CLAPES UC. (2023). *Costos de seguridad privada en Chile: evolución y desafíos*.

CLAPES UC. (2023). *Costos en seguridad para empresas en entornos de riesgo*.

- CNC. (2022). *Presentación: comercio ambulante en barrio Meiggs*.
- CNC. (2023). *Claves del comercio informal en Chile – Informe de síntesis*.
- CNC. (2023). *Fortalecimiento del comercio formal – Propuestas público-privadas*.
- CNC. (2023). *Propuesta de política pública para abordar el comercio ambulante*.
- CNC. (2024). *Informe final prediseño Plan Comercio Ambulante*.
- Gobierno de Chile. (2022). *Ley N°21.426 sobre comercio ilícito*.
- Observatorio de Seguridad de Bogotá. (2012). *Evaluación del Plan de Espacio Público Comercial*.
- OCDE. (2021). *Taxation and the Digital Economy in Latin America*.
- OCDE. (2021). *The Informal Economy in Latin America: A Development Challenge*.
- SAT (México). (2022). *Fiscalización del comercio informal en plataformas*.
- SAT (México). (2022). *Informalidad en plataformas digitales: estrategias de fiscalización*.

