

INFORME FINAL

ESTUDIO DE CARACTERIZACIÓN DEL COMERCIO AMBULANTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA

7 de septiembre de 2023

CONTRAPARTE:

Gobierno Regional de Santiago

ASESORÍA TÉCNICA:

Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo



ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN	4
2	FICHA TÉCNICA Y CARACTERIZACIÓN	5
a.	Polígonos del estudio	5
b.	Encuesta a vendedores	5
c.	Encuesta a compradores	9
d.	Observaciones en terreno	10
e.	Entrevistas a vendedores	11
f.	Entrevistas a instituciones	11
3	ACTIVIDAD DE COMERCIO AMBULANTE	12
a.	Diagnóstico sobre el escenario actual	12
b.	Jornada de trabajo e ingreso diario	13
c.	Productos a la venta	14
d.	Modelo de negocios	15
e.	Organización e interacciones entre comerciantes ambulantes	17
f.	Experiencia de compra	17
g.	Percepción o actitudes sobre el comercio ambulante	18
h.	Síntesis del apartado	20
4	REGULARIZACIÓN, FORMALIZACIÓN Y RECONVERSIÓN LABORAL	22
a.	Situación migratoria	22
b.	Posesión de permiso municipal para la venta ambulante	23
c.	Trayectorias laborales de comerciantes ambulantes	24
d.	Valoración de la actividad y sus principales atributos	25
e.	Costo de oportunidad de dejar el comercio ambulante	27
f.	Disposición, conocimiento y percepción sobre la regularización y la formalización	27
g.	Disposición, conocimiento y percepción sobre la reconversión laboral	28
h.	Nudos críticos y oferta para la regularización y la formalización	29
i.	Síntesis del apartado	31
5	USO DEL ESPACIO PÚBLICO Y SEGURIDAD	33
a.	Ocupación del espacio público de comerciantes ambulantes	33
b.	Infraestructura y espacio de venta	33
c.	Pago irregular por uso del espacio de venta, toldos y permisos	34

d.	Percepción de inseguridad	35
e.	Victimización directa a vendedores y compradores	37
f.	Estrategias de seguridad institucional	37
g.	Regulación institucional del uso del espacio público	39
h.	Síntesis del apartado	41
6	FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN	43
a.	Percepción de vendedores sobre la fiscalización y sanción	43
b.	Percepción de compradores sobre la fiscalización y sanción	44
c.	Estrategias de afrontamiento de los vendedores a la fiscalización y la sanción.....	45
d.	Incidencia de sanciones en la disposición a ejercer la venta o compra ambulante	46
e.	Oferta institucional para la fiscalización y sanción	47
f.	Síntesis del apartado	50
7.	CRIMEN ORGANIZADO, INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN PENAL	52
a.	Percepción de bandas criminales organizadas en el territorio	52
b.	Delitos asociados al comercio ambulante.....	53
c.	Crimen organizado y territorio.....	55
d.	Foco y capacidades institucionales	56
e.	Nudos críticos.....	58
f.	Síntesis del apartado	59
8.	CONCLUSIONES	61
a.	Principales conclusiones.....	61
b.	Síntesis.....	63

1 INTRODUCCIÓN

El estudio de comercio ambulante en la Región Metropolitana (RM) constituye una investigación mandatada al Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica por parte del Gobierno Regional Metropolitano, cuyo objetivo corresponde a caracterizar el comercio ambulante en bienes de uso público en la RM.

Este estudio realiza un análisis de observaciones, encuestas a compradores y vendedores, así como entrevistas a vendedores y representantes de instituciones del Estado y la sociedad civil, vinculadas en alguna dimensión al comercio ambulante en la Región Metropolitana.

Su estructura considera ocho capítulos que integran las distintas fuentes de información. Estos son: i) Introducción, ii) Ficha técnica y caracterización, iii) Actividad de comercio ambulante, iv) Regularización, formalización y reconversión laboral, v) Uso del espacio público y seguridad, vi) Fiscalización y sanción, vii) Crimen organizado, investigación y persecución penal, y viii) Conclusiones.

La actividad de comercio ambulante no está regulada consistentemente dentro de los distintos niveles y cuerpos normativos en Chile. En rigor, los instrumentos vigentes no prohíben su existencia, pero sí establecen condiciones que son necesarias para su realización, entre estas: i) quien vende debe poder realizar actividades económicas dentro de Chile, ii) el producto que se oferta debe estar autorizado para la venta al público, iii) el lugar donde se vende debe ser apto para tal fin, iv) debe contarse con su permiso municipal, patente comercial y obligaciones tributarias al día.

En base a las múltiples fuentes consultadas es posible constatar un aumento del comercio ambulante en la Región Metropolitana, que adquiere un impulso desde la crisis sanitaria del COVID del año 2020. Se observa en el ejercicio de esta actividad una respuesta al desempleo o a empleos formales con bajas remuneraciones, un contexto inflacionario, así como una alta presencia de personas extranjeras cuya condición migratoria irregular no les permite acceder a empleos formales.

Aspectos como los recursos destinados a la fiscalización y confiscación de bienes, un sistema de incentivos para la regularización, así como la coordinación interinstitucional para labores de prevención, fiscalización, investigación y persecución penal constituyen desafíos clave para el abordaje efectivo de este fenómeno que tiene lugar en la Región Metropolitana.

2 FICHA TÉCNICA Y CARACTERIZACIÓN

a. Polígonos del estudio

El proceso para definir los polígonos constó principalmente de dos pasos. En primer lugar, se definió la cantidad de polígonos que se consideraría por comuna en la Región Metropolitana. Para ello se consideraron los casos policiales disponibilizados por la Subsecretaría de Prevención del Delito, complementando el análisis con información del Gobierno Regional Metropolitano (GORE). En base a esta información se definieron 20 puntos en total. Luego se estableció la ubicación de cada uno de los polígonos donde se realizaría el estudio de caracterización en base a la propuesta de los Santiagos sobre sectores críticos. Finalmente, tal información se ajustó de manera conjunta entre el GORE y el Centro de Políticas Públicas UC. Esto resultó en la siguiente distribución comunal:

Tabla N°1: Distribución comunal de los polígonos

Comuna	Cantidad	Polígonos
Santiago	5	Parque los Reyes Paseo Puente y Cal y Canto Paseo Ahumada y Plaza de Armas Vereda norte Eje Alameda Metro Santa Lucía y San Isidro
Estación Central	3	Alrededores Metro San Alberto Hurtado Alameda vereda sur – Terminal de Buses Alameda vereda sur – Estación Central
Providencia	2	Entre Metro Los Leones y Pedro de Valdivia Alrededores del Costanera Center
Independencia	1	Barrio Las Telas
Recoleta	1	Alrededores Tirso de Molina
Quilicura	1	Estación Intermodal Los Libertadores
Lo Prado	1	Alrededores Metro Las Rejas
Maipú	1	Plaza de Maipú
La Cisterna	1	Estación Intermodal
La Florida	1	Alrededores Paradero 14
Puente Alto	1	Plaza de Puente Alto
San Bernardo	1	Centro de San Bernardo
Melipilla	1	Plaza de Melipilla

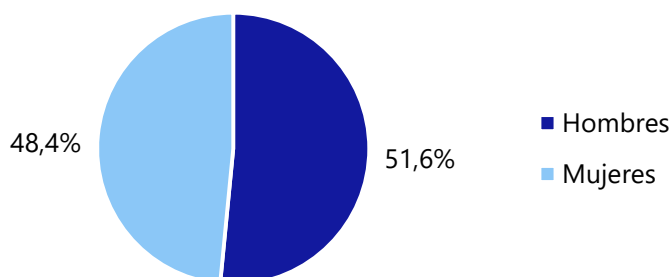
Fuente: elaboración propia.

b. Encuesta a vendedores

La encuesta a vendedores consideró a priori una muestra de 1.600 personas, 80 vendedores por polígono. Finalmente, fueron encuestados 1.606 vendedores. Este instrumento está compuesto por los siguientes módulos: i) actividad de comercio ambulante, ii) formalización de la actividad comercial, iii) seguridad en el sector, iv) fiscalización y sanción y v) datos de clasificación.

La composición del grupo encuestado da cuenta de una distribución similar por sexo, con una presencia ligeramente mayor de hombres que se dedican a la venta ambulante.

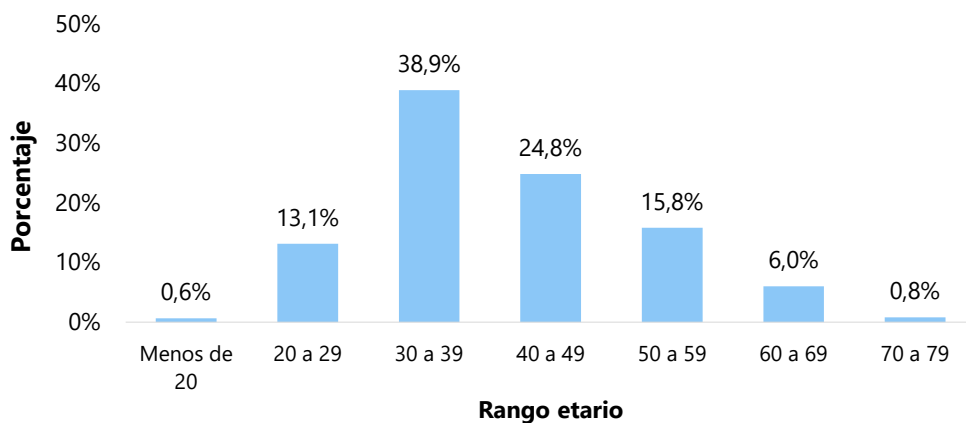
Gráfico N°1: Distribución de vendedores según sexo



Fuente: elaboración propia.

El rango etario que alcanza la mayor frecuencia corresponde al que va entre los 30 a 39 años, con una representación de un 38,9% del total. Le sigue el segmento comprendido por adultos entre los 40 a 49 años (24,8%). El segmento de menores de 20 años tiene una baja frecuencia relativa (0,6%), en tanto el segmento entre 20 a 29 años representa un 13,1% de los vendedores.

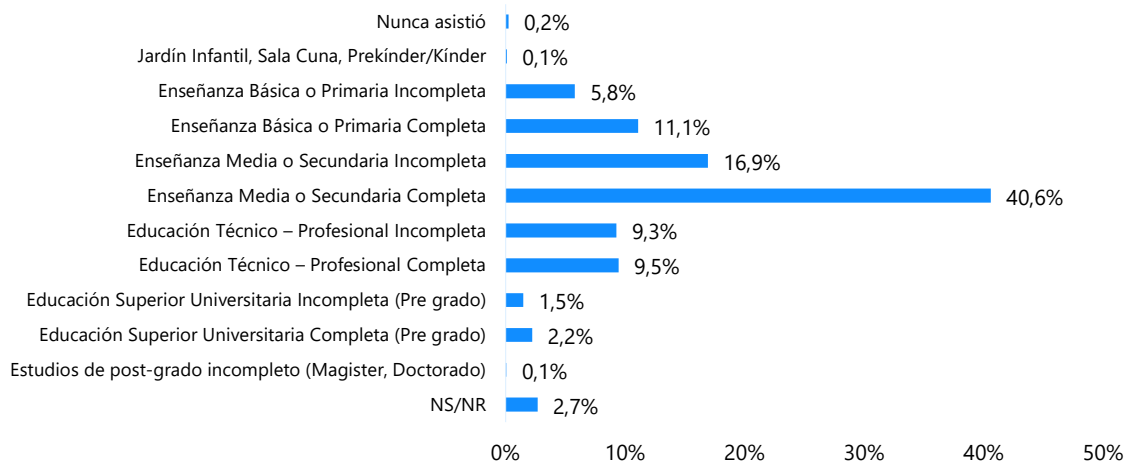
Gráfico N°2: Distribución de vendedores según rango etario



Fuente: elaboración propia.

Respecto al nivel educacional alcanzado, el 40,6% de las personas que ejercen comercio ambulante tiene como nivel máximo enseñanza media o secundaria completa, un 11,7% cuenta con estudios técnico-profesionales o universitarios completos y un 16,9% cursó enseñanza media o secundaria, pero no completó este nivel educacional.

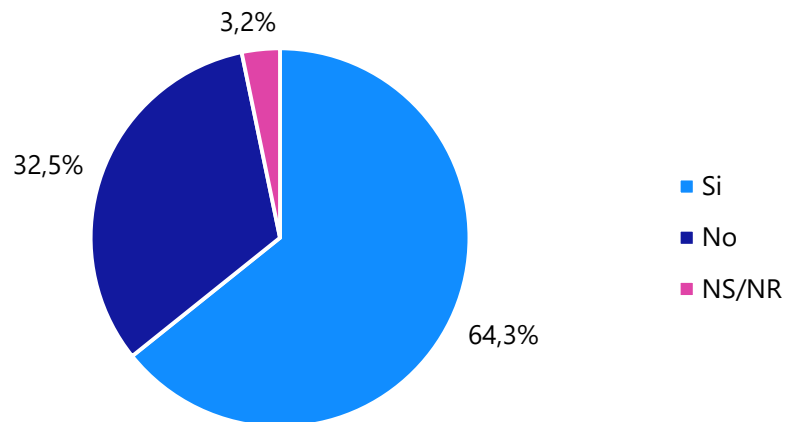
Gráfico N°3: Distribución de vendedores según nivel educativo



Fuente: elaboración propia.

El 64,3%, es decir, aproximadamente dos tercios de las personas que venden en el comercio ambulante declara ser jefatura de hogar.

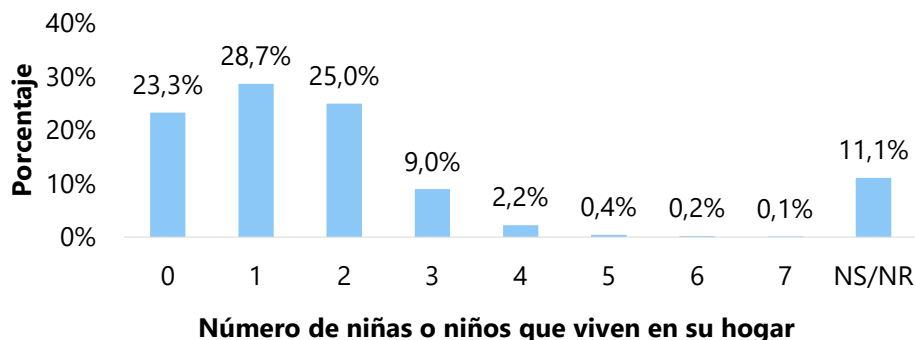
Gráfico N°4: Distribución de vendedores según condición de jefatura de hogar



Fuente: elaboración propia.

65,6% de las personas que venden en el comercio ambulante declaran convivir con al menos un niña o niño, cerca del 30% reside con uno, mientras que el 25% vive con dos.

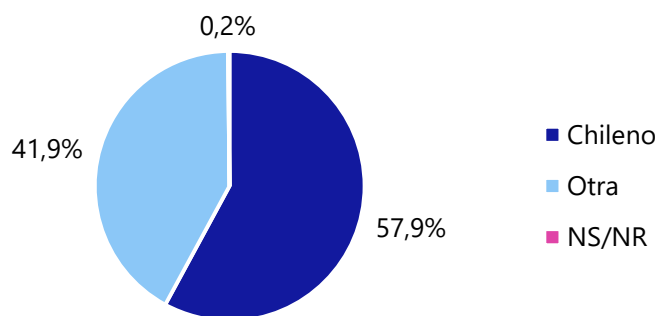
Gráfico N°5: Distribución de vendedores según convivencia con niñas o niños



Fuente: elaboración propia.

En lo que refiere a nacionalidad, el 58% de las personas que ejercen el comercio ambulante corresponden a población chilena. Por su parte la población migrante presenta una frecuencia bastante relevante, en tanto constituye cerca del 42%.

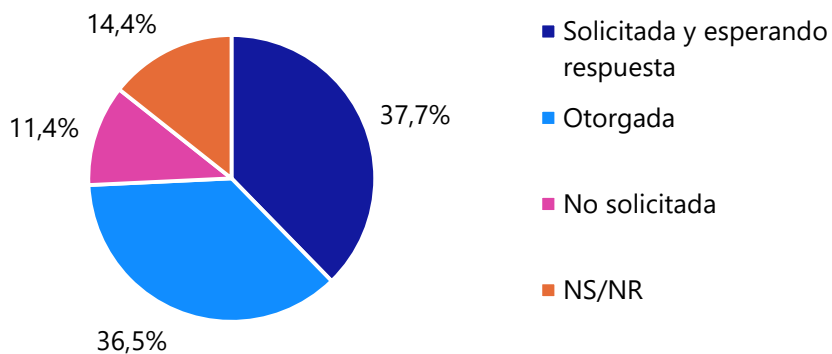
Gráfico N°6: Distribución de vendedores según nacionalidad



Fuente: elaboración propia.

Entre quienes se identifican como personas migrantes, la situación relativa a visa o residencia se divide en una proporción similar entre quienes cuentan con visa o residencia otorgada (36,5%) y quienes han solicitado su visa o residencia y se encuentran en espera de respuesta (37,7%). En tanto un 11,4% no ha solicitado su visa o residencia y un 14,4% no sabe o no responde esta pregunta.

Gráfico N°7: Situación de visa o residencia de población migrante que ejerce el comercio ambulante



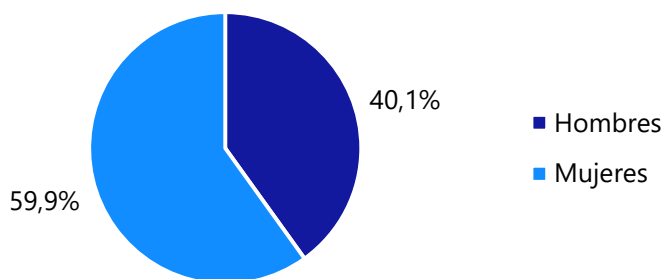
Fuente: elaboración propia.

c. Encuesta a compradores

La muestra para este grupo consideró a priori a 1.600 personas, 80 compradores por polígono. Finalmente, se encuestó a 1.607 compradores. El instrumento se estructura en los siguientes módulos: i) experiencia de compra y actitudes respecto al comercio ambulante, ii) seguridad en el sector, iii) fiscalización y sanción, y iv) datos de clasificación.

Las mujeres abarcan tres quintos del total de personas que compran en el comercio ambulante.

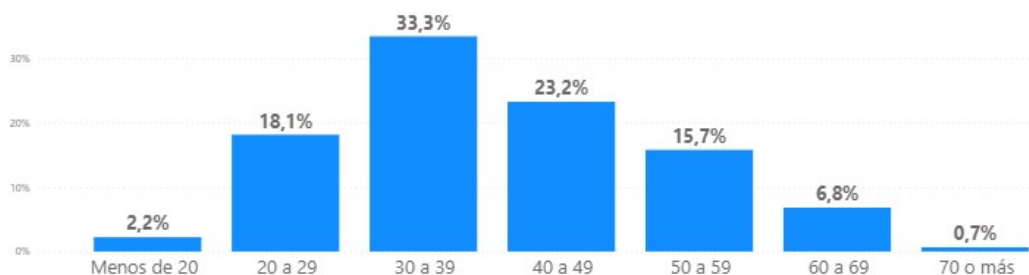
Gráfico N°8: Distribución de compradores según sexo



Fuente: elaboración propia.

La distribución etaria de las personas que compran en el comercio ambulante es similar a la de vendedores, en tanto el rango de 30 a 39 años alcanza la mayor representación, independiente del sexo o nacionalidad.

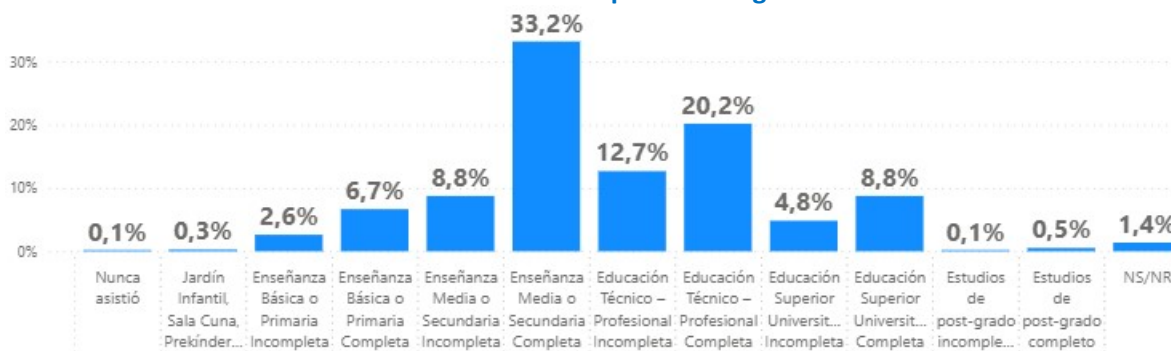
Gráfico N°9: Distribución de compradores según rango etario



Fuente: elaboración propia.

El nivel educacional predominante en los compradores es de enseñanza media o secundaria completa, independiente del sexo o nacionalidad, seguido de la educación técnico-profesional.

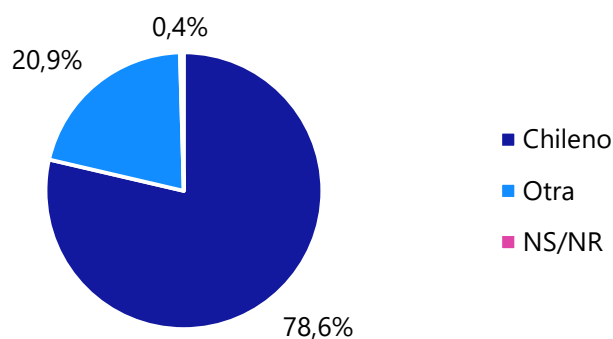
Gráfico N°10: Distribución de compradores según nivel educativo



Fuente: elaboración propia.

La muestra indica que aproximadamente cuatro de cada cinco compradores del comercio ambulante son chilenos/as.

Gráfico N°11: Distribución de compradores según nacionalidad



Fuente: elaboración propia.

d. Observaciones en terreno

Se realizaron 5.254 observaciones en terreno, distribuidas en los 20 polígonos seleccionados. La pauta de observación está compuesta por dos niveles. En el primer nivel se recoge información del

sector. En el segundo nivel se levanta la información por vendedor, precisando si está acompañado, tipo de productos que vende, elementos utilizados, seguridad e interacciones.

e. Entrevistas a vendedores

La muestra consideró 18 entrevistas semiestructuradas a personas que ejercen el comercio ambulante. La pauta de entrevista abarcó nueve módulos: i) caracterización, ii) trayectoria laboral, iii) ejercicio del comercio ambulante, iv) conversión laboral, v) mercancía, vi) espacio de venta, vii) fiscalización, viii) multas y persecución penal, y ix) seguridad.

f. Entrevistas a instituciones

22 entrevistas fueron realizadas a instituciones. Para definir las entidades que serían consultadas se consideró aquellas que fuesen más relevantes para el estudio, definiendo según los siguientes ejes:

Tabla N°2: Instituciones entrevistadas

Eje	Institución
Seguridad	1. Subsecretaría del Interior 2. Subsecretaría de Prevención del Delito 3. Delegación Presidencial Regional Metropolitana 4. Gobierno Regional Metropolitano 5. Carabineros de Chile (2)
Fiscalización y sanción	6. Servicio Nacional de Aduanas 7. Servicio de Impuestos Internos 8. Secretaría Regional Ministerial de Salud 9. Instituto de Salud Pública 10. Juzgado de Policía Local
Investigación y persecución penal	11. Ministerio Público: Fiscalía 12. Policía de Investigaciones (2)
Municipios	13. Municipio de Estación Central 14. Municipio de Santiago 15. Municipio de Providencia
Sociedad civil	16. Servicio Jesuita Migrante 17. Fundación Emplea 18. Fundación Fondo Esperanza
Servicios de acción específica	19. Servicio Nacional de Migraciones 20. Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol

Fuente: elaboración propia.

Los módulos de las entrevistas tienen la siguiente estructura: i) presentación y rol de la institución, ii) diagnóstico, iii) fiscalización, iv) multas y persecución penal, y v) recomendaciones. Sin perjuicio de lo anterior, existieron algunas variaciones en la estructura de la entrevista según el tipo de institución. De todas formas, las preguntas específicas se adaptan según la institución entrevistada.

3 ACTIVIDAD DE COMERCIO AMBULANTE

a. Diagnóstico sobre el escenario actual

El estallido social del año 2018 y el abandono situacional de ciertas zonas de la ciudad, la pandemia del año 2020 con alzas en la venta informal *online* que luego del desconfinamiento se desplazaron a la vía pública, el alto nivel de inflación junto al incremento del desempleo, así como el alza en la llegada de personas migrantes por larga estadía son los principales elementos que dan forma, desde la percepción de vendedores y representantes de instituciones, al aumento del comercio ambulante en la Región Metropolitana, especialmente en el área urbana.

“Yo creo que va a aumentar, porque cada día es más difícil conseguir un lugar donde ponerse, cada día hay caras nuevas, no es algo que tú ves a las mismas personas, todos los días llega alguien nuevo y lo dejan ponerse, después no lo dejan. Entonces me imagino que unos meses va a estar terrible, mientras no buscan soluciones (...) mientras no se haga eso, la gente va a seguir saliendo a la calle” (Vendedor, 2023).

Con el cambio en la magnitud, esta actividad ha mostrado también transformaciones en el perfil y la organización de quienes ejercen la actividad, el tipo de bienes y servicios que se ofrecen, así como la ubicación e infraestructura utilizada para la venta.

El perfil de quienes ejercen esta actividad se encuentra compuesto principalmente por personas de mediana edad, en similar proporción de sexos, al cuidado de niñas o niños, así como extranjeras en condición migratoria irregular impedidas de ejercer empleos formales. Las cifras de este estudio dan cuenta también de una proporción de personas con estudios técnicos, superiores y de postgrado, así como trabajadores formales que buscan un segundo ingreso para complementar bajas remuneraciones. Otra de las transformaciones refiere al empleo de trabajadores informales por otros trabajadores informales que involucra el pago de un porcentaje de lo ganado a la persona que actúa de “empleador”.

El aumento del comercio ambulante ha tenido implicancias en la experiencia de habitar el espacio público, tanto para transeúntes cuyo paso se ve obstaculizado, como para vendedoras y vendedores que advierten amenazas a su seguridad.

Las facilidades para la importación a gran y pequeña escala han dado pie al ingreso de una mayor cantidad de mercancía para la venta, entre tales, objetos de contrabando. Asociado a ello, el mercado de la falsificación también ha experimentado un giro, incorporando talleres de falsificación dentro del país. En esta línea, el comercio ambulante ampara hoy también organizaciones criminales dedicadas a suministrar la venta de artículos ilegales a quienes se encuentran vendiendo en las calles, utilizando en casos, estrategias como las amenazas y la extorsión para controlar el uso de la vía pública.

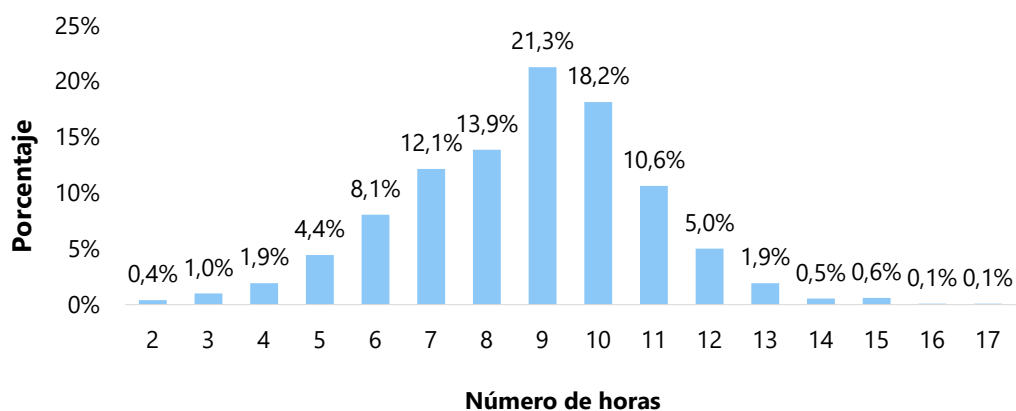
El cambio en este escenario de dinámicas laborales y productos ofrecidos, así como la importante heterogeneidad regulatoria al respecto en los territorios y la nueva Ley N° 21.426, sobre el comercio ilegal, han implicado un desafío para las instituciones, tanto del Estado como de la sociedad civil, pues demanda articulación para abordar un problema con múltiples dimensiones. Por tal motivo, desde el área de protección social, empleo y capacitación, seguridad ciudadana, salud, justicia,

transportes y entes fiscalizadores, se destaca el desafío de fortalecer sus líneas de trabajo conjuntas para abordar de manera pertinente y efectiva el fenómeno.

b. Jornada de trabajo e ingreso diario

La jornada laboral de las personas que ejercen el comercio ambulante considera semanalmente seis días de trabajo y uno de descanso, ejerciendo de lunes a sábado, con un promedio diario de 8,3 horas, independiente del sexo.

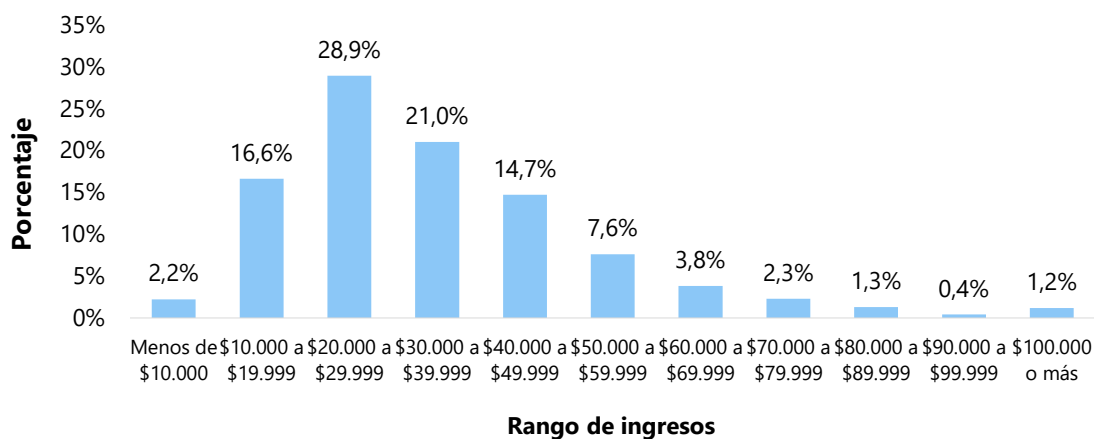
Gráfico N°12: Jornada laboral diaria de personas que ejercen el comercio ambulante



Fuente: elaboración propia.

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. Bajo esta premisa, el ingreso mensual promedio alcanzaría aproximadamente \$960.000 si se consideran seis días de trabajo a la semana. Cabe aclarar que a los ingresos se le deben descontar los costos para llegar a la ganancia.

Gráfico N°13: Ingreso diario de personas que ejercen el comercio ambulante



Fuente: elaboración propia.

Ante tales cifras, cabe considerar la incertidumbre a la cual se encuentran sujetos los ingresos diarios del comercio ambulante, tanto por la falta de cobertura ante ausencias por motivos de salud o accidentes, la posible confiscación de los productos, así como por el limitado resguardo de las condiciones climáticas, aspectos que dotan de una vulnerabilidad significativa el sostén económico de quienes ejercen la actividad.

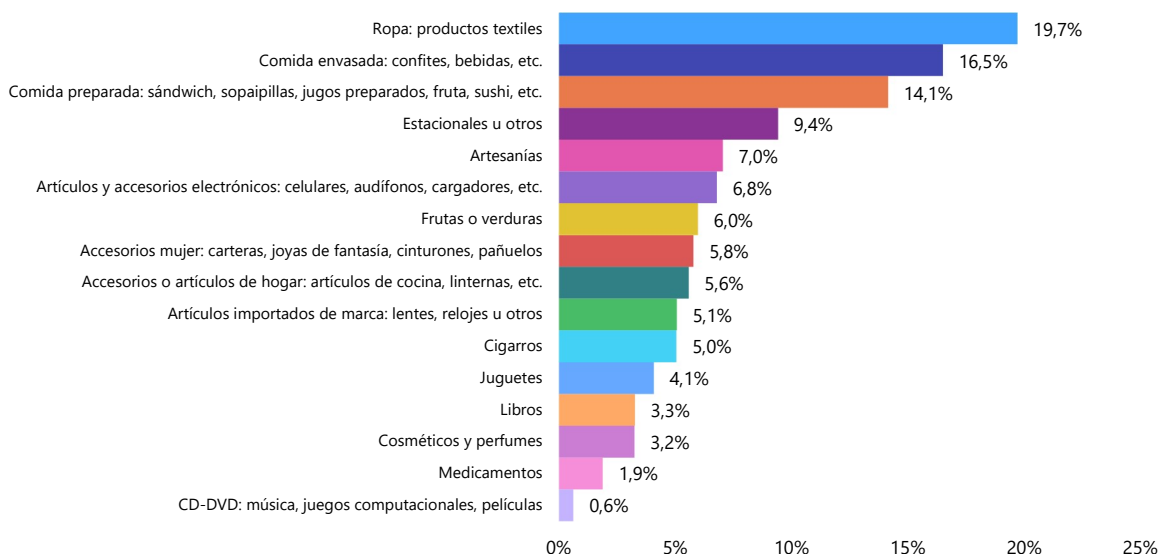
“Hay hartas desventajas porque si una está enferma o tiene un accidente uno no va a ir a trabajar y pierde esos días, nadie se los paga, no hay una salud, uno tiene que ocupar la salud digamos del consultorio que es malísima que uno tiene que estar horas” (Vendedora, 2023).

c. Productos a la venta

La ropa es el tipo de producto que más se oferta, alcanzando un 19,7% de las observaciones, seguida por la comida envasada (confites o bebidas, por ejemplo) y la comida preparada, con un 16,5% y 14,1%, respectivamente. Mientras que tanto hombres como mujeres venden productos textiles, la venta de comida envasada es una actividad principalmente masculina y la comida preparada una actividad femenina.

Existen múltiples categorías, con una representación que varía entre un 2% a un 5% del tipo de productos ofertados, cuya venta requiere la autorización de una autoridad administrativa siendo ilegal su comercialización, por ejemplo, cigarros o medicamentos (5,0% y 1,9% de las observaciones, respectivamente) o que no necesitan autorización para su venta, pero su origen no puede ser verificado por las autoridades, por ejemplo, artículos importados de marca, libros, cosméticos y perfumes (3% a 5% cada categoría).

Gráfico N°14: Tipos de productos a la venta en el comercio ambulante



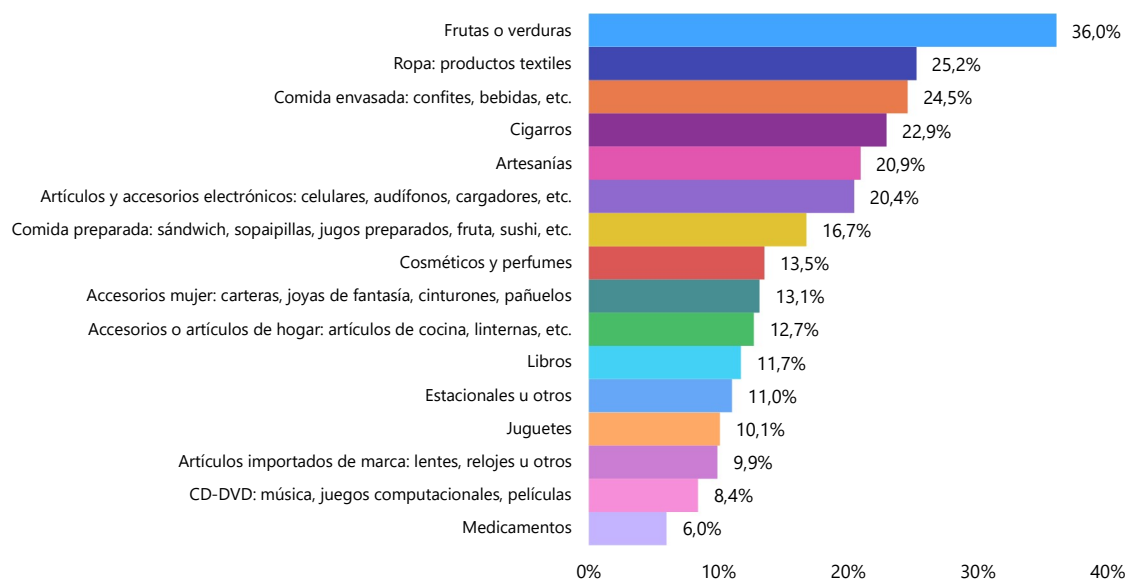
Fuente: elaboración propia.

El 65% de quienes venden, mantienen el tipo de productos a través del año, este es principalmente el caso de quienes venden comida, sin embargo, un 35% responde a la demanda estacional (ej.: sandalias en verano), variando en razón del nivel de demanda: si no se vende bien, se busca algo más. En múltiples casos las personas venden más de un tipo de producto a la vez.

“Pucha, he vendido de todo en realidad; ropa, juguetes, ahora último estoy con artesanía. Acá vendo joyas, aritos, cadenas, pulseras y también velitas y jabones. Eso vendo ahora, pero eso lo llevo vendiendo desde que me puse acá, antes no había vendido joyas” (Vendedora, 2023).

Al consultar a compradores, respecto a qué productos adquieren en la calle, si bien la preferencia de productos depende de la comuna, en general los productos primordiales corresponden a frutas o verduras (36,0%), ropa y productos textiles (25,2%), así como comida envasada (24,5%). Cigarros (22,9%), artesanía (20,9%) y artículos electrónicos (20,4%) también presentan una demanda relevante. Un 6,0% de los compradores reconoce adquirir medicamentos en la calle.

Gráfico N°15: Tipos de productos más comprados en el comercio ambulante



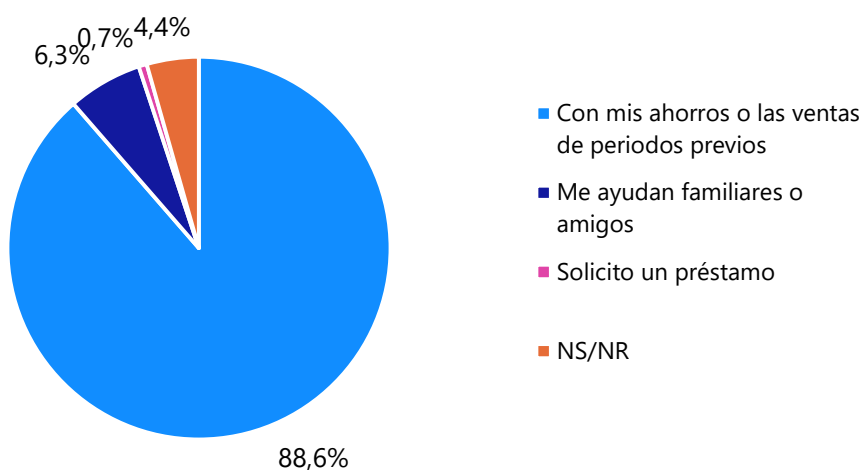
Fuente: elaboración propia.

Además de los productos mencionados, se reconoce también la implementación de servicios que van desde la manicure hasta procedimientos de salud en la vía pública, como, por ejemplo, la instalación de frenillos en Plaza Argentina de Estación Central.

d. Modelo de negocios

La fuente principal de financiamiento para ejercer el comercio ambulante, en la mayoría de los casos, corresponde a ahorros. De los vendedores y vendedoras entrevistadas, solo una de ellas declara haber recibido ayuda económica de redes personales. Los resultados de la encuesta apoyan esta tesis, en tanto el 88,6% de las personas indican haber financiado sus gastos para ejercer la actividad, como por ejemplo la compra de productos a distribuidores, con ahorros o ventas de periodos previos, y solo el 6,3% declara haber recibido ayuda de familiares o amigos.

Gráfico N°16: Financiamiento para poder ejercer la actividad



Fuente: elaboración propia.

Una vez en marcha el comercio ambulante, los fondos para reinvertir emergen de las propias ganancias, apartando cada día una porción para gastos personales y otra para comprar los productos que se pondrán en venta. En este sentido, el ahorro constituye una estrategia clave para el financiamiento de la actividad, especialmente ante la amenaza de la confiscación de los productos.

Para fijar precios, la estrategia considera el costo de compra y la posibilidad de obtener una ganancia alta por producto, sin embargo, esto se regula según los precios del entorno donde se sitúa la venta.

“Uno ve la competencia y asimila los mismos precios de la competencia para no tener ese problema que tu vendes barato y yo vendo más caro, y uno siempre, uno va anotando y uno mismo va anotando los datos para no chocar con el otro emprendedor” (Vendedor, 2023).

Los meses con mejores ingresos corresponden también a eventos estacionales como marzo con el ingreso al año estudiantil, septiembre con fiestas patrias y diciembre por fiestas de fin de año. Los meses de menores ingresos se relacionan con la baja presencia de transeúntes, por ejemplo, durante los meses de verano. De allí se comprende también que en muchos casos los productos van cambiando en razón de la estación y/o el nivel de demanda.

En el caso de la población migrante tiene lugar un fenómeno particular que ha sido llamado “economía de la nostalgia”, un concepto que alude a la venta de productos que se encuentran en el país de origen, esto se manifiesta especialmente en la comida como, por ejemplo, la venta de arepas.

Para el abastecimiento de productos, la compra se realiza en centros mayoristas, mencionando especialmente Estación Central, Calle Meiggs, Universidad de Santiago, Barrio Franklin, La Vega o supermercados asiáticos. De hecho, el 81% declara obtener sus productos de distribuidores mayoristas o minoristas. En algunos casos se alude a grupos que se coordinan para realizar compras a mayor escala y así obtener precios más bajos. A pesar de que esta es una técnica conocida por las personas entrevistadas, muy pocas participaban de tal modalidad, aludiendo a los limitados recursos económicos para invertir, así como por falta de espacio para almacenar.

La periodicidad de la compra varía según el tipo de producto que se vende. Aquellas personas que venden alimentos, realizan compra semanal o un par de veces a la semana. Por otro lado, quienes venden productos como textiles, accesorios o artículos electrónicos, realizan compras por mes o un par de veces al mes.

e. Organización e interacciones entre comerciantes ambulantes

En base a las observaciones realizadas, el 95% de las personas que ejerce el comercio ambulante interactúa con otras personas del sector. Las principales interacciones toman lugar con compradores, otros vendedores, así como con transeúntes. En las observaciones en terreno se visualizaron este tipo de interacciones en un 56,0%, 54,3% y 34,0% de los casos, respectivamente.

La proximidad entre personas que ejercen el comercio ambulante se caracteriza por el saludo y el reconocimiento de quien trabaja en el mismo perímetro de forma regular. No se registra organización en la forma de sindicatos. Al consultar por sindicatos, las personas migrantes dan cuenta de experiencias en este tipo de instancias conformadas por vendedores ambulantes, dentro de los beneficios de tal organización se alude a la protección y regulación de los puestos de venta.

La gestión de los puestos es clave. Se indica que el aumento en la cantidad de personas que venden en la calle ha sido una amenaza a la convivencia del colectivo, pues resulta más difícil regular los conflictos en torno a esta materia.

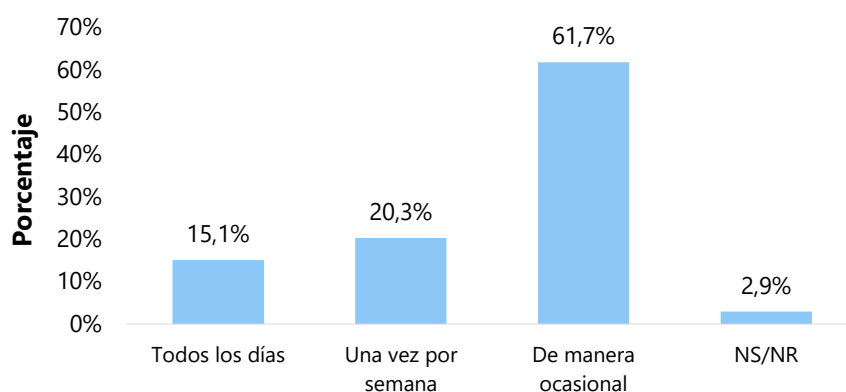
Se observa organización de carácter discreto asociada a la venta de elementos de carácter ilegal, ya sea por el origen o naturaleza del bien vendido (hurto, contrabando, drogas). En las entrevistas, esto se presenta en un solo caso que da cuenta de tales dinámicas.

“De repente cabros que se roban camiones y cuestiones llegan a la villa o tení contacto y te dicen no, sabí que, tenemos cajas, de estas cajas plataneras con desodorante, y ahí tu pagai no sé, 200 por cada uno, comprai un montón, después los vendí a luca y le hací plata igual” (Vendedor, 2023).

f. Experiencia de compra

A pesar de que casi la mitad de las personas encuestadas declara pasar por el sector de comercio ambulante todos los días (48%), estos indican comprar más bien de manera ocasional (62%), independiente del sexo, nacionalidad o nivel educacional. Las compras semanales o diarias son menos prevalentes. Dentro de los principales motivos de tránsito en el perímetro se encuentran el trabajo (37%), trámites (28%) y vivir en el sector (26%).

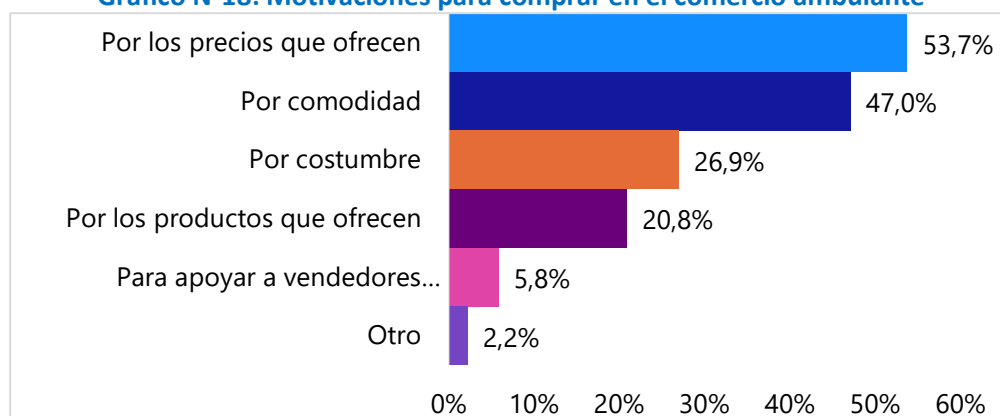
Gráfico N°17: Frecuencia de compra en el comercio ambulante



Fuente: elaboración propia.

Sobre el 90% de los compradores indica estar satisfecho o muy satisfecho con su compra. La mayoría de las personas encuestadas (53,7%) declara que su principal motivación para comprar en el comercio ambulante son los precios que ofrece. Esta dinámica, se presenta principalmente en las comunas del centro de Santiago, mientras que en otras como La Florida, Lo Prado o Melipilla el principal motivo es la comodidad, que también es relevante en la muestra (47% de las menciones).

Gráfico N°18: Motivaciones para comprar en el comercio ambulante

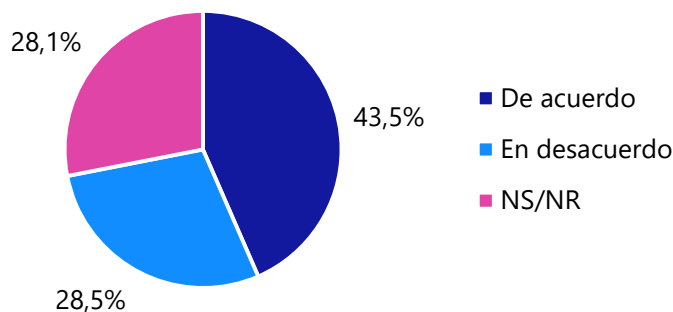


Fuente: elaboración propia.

g. Percepción o actitudes sobre el comercio ambulante

Cómo se señaló, parte de los requisitos para que se realice este tipo de actividades económicas es contar con una patente o permiso municipal. Ante la pregunta a compradores respecto a la eliminación del comercio ambulante para quienes no tienen permiso municipal, un 43,5% expresa su acuerdo, mientras un 28,5% está en desacuerdo y una porción similar se abstiene de responder.

Gráfico N°19: Postura de compradores respecto a la eliminación del comercio ambulante para quienes no tienen permiso municipal



Fuente: elaboración propia.

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.

Más de la mitad de los encuestados declara asociar el comercio ambulante con un aumento en la inseguridad en el sector. La percepción de que el comercio ambulante constituye una competencia desleal (46%) y genera impactos negativos en el desplazamiento (55%) son razones que también alcanzan alta frecuencia entre quienes están de acuerdo en su erradicación.

Por otro lado, quienes están en desacuerdo con su eliminación apuntan a la necesidad y el derecho a trabajar de las personas que no cuentan con otras opciones, además de destacar las oportunidades económicas que brinda el comercio ambulante, sobre todo a personas migrantes.

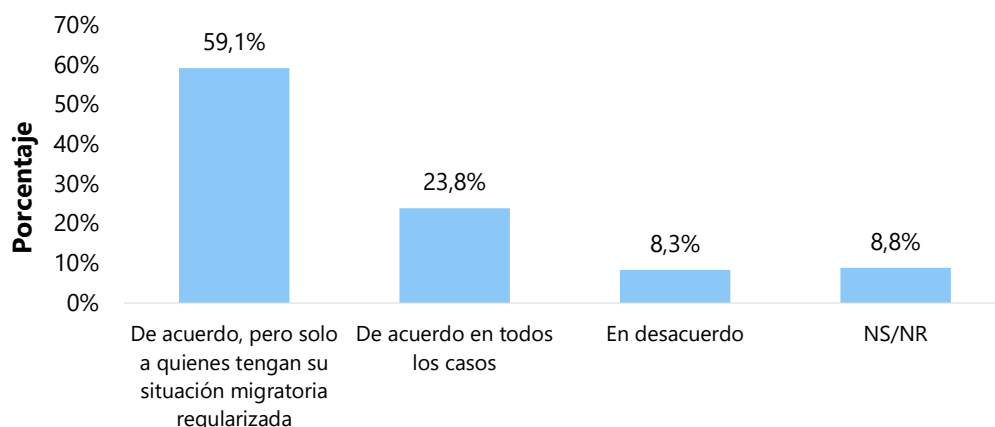
Aquellas personas encuestadas que están de acuerdo con eliminar el comercio ambulante que no cuenta con permiso, presentan en mayor medida percepción de inseguridad (73%) que quienes no están de acuerdo con su erradicación (27%).

Cabe destacar que un 81,7% de las personas consultadas no cree que los productos que se venden en este tipo de comercio puedan ser inseguros o dañinos para la salud de las personas.

Un 60% declara no saber distinguir a quienes tienen permiso. Entre quienes dicen reconocer esta diferencia, se alude a la infraestructura, asociando el permiso con toldos, puestos o mesas. Desde la Delegación Presidencial Regional Metropolitana, se propone, por ejemplo, implementar señalética que permita reconocer quienes cuentan con permiso, así como utilizar los permisos para proveer de mayores oportunidades a grupos prioritarios cuya integración al mercado laboral resulta más difícil.

Aproximadamente el 83% del total de personas encuestadas está de acuerdo con entregar un permiso municipal y un lugar establecido a todos quienes se dedican al comercio ambulante. Aunque el 59,1% de los entrevistados está de acuerdo en que esto solo aplique para aquellas personas que tengan su situación migratoria regularizada. Solo un 8,3% estaría en desacuerdo con que el municipio entregue un lugar y permiso municipal a todos los vendedores.

Gráfico N°20: Postura de compradores respecto al otorgamiento de permiso municipal y lugar para todos quienes ejercen el comercio ambulante



Fuente: elaboración propia.

h. Síntesis del apartado

Las entrevistas realizadas sugieren que el estallido social, la pandemia, el alto nivel de inflación junto al incremento del desempleo, así como el alza en la llegada de personas migrantes por larga estadía constituyen las principales causas vinculadas al aumento del comercio ambulante en la región.

La jornada laboral de personas que venden en el comercio ambulante contempla seis días a la semana, y sobre ocho horas en promedio por cada día. Fruto de este trabajo, el promedio de ingresos diarios es de \$40.000, por lo que mensualmente ascendería a un promedio de \$960.000 de trabajar seis días a la semana.

Los productos más vendidos son textiles, comida envasada y preparada. Una parte importante de las personas que vende varía el tipo de producto que ofrece durante el año según la estación y la demanda.

Existen múltiples categorías de productos, con una representación que varía entre un 2% a un 5% de los tipos ofertados aquellos cuya venta no sería legal, por ejemplo, cigarrillos. Estos además se encuentran dentro de los productos que los compradores reconocen demandar con mayor frecuencia. Existen también otros tipos donde es poco posible verificar la legitimidad de su origen.

El 88% de las personas que vende en el comercio ambulante cubre sus costos con ahorros propios o ventas de periodos anteriores. Los precios se establecen por el entorno donde se sitúa la venta y las compras de productos se realizan en centros mayoristas, especialmente en Estación Central, Barrio Franklin, La Vega o supermercados asiáticos.

Las personas que compran en el comercio ambulante declaran hacerlo de manera ocasional, principalmente en sectores donde trabajan o se encuentran realizando trámites. La mayor motivación responde a los precios, así como la comodidad. El 90% de las personas indica estar satisfecha o muy satisfecha con su compra en el comercio ambulante, a su vez, el 82% de los compradores del comercio ambulante no observa en esto riesgos o inseguridad para la salud.

El 60% de quienes compran en el comercio ambulante no sabe identificar si el puesto cuenta con permiso y el 43,5% está de acuerdo con erradicar a quienes no lo tengan. Entre quienes dicen distinguir la autorización, se alude a infraestructura, asociando el permiso con toldos, puestos o mesas. Cabe aclarar que exista la presencia de estos elementos no es sinónimo de contar con un permiso. Los principales motivos para estar a favor de la erradicación del comercio ambulante, son la inseguridad y la delincuencia, así como el desorden en la vía pública y la dificultad para transitar. Se registra una relación entre la percepción de inseguridad y la aprobación de la erradicación.

Quienes no aprueban la erradicación, aluden a la necesidad de trabajo de personas que no cuentan con otras opciones. 83% de los compradores está de acuerdo con entregar un permiso municipal y lugar a todos quienes venden en la calle, aunque un 59% declara que solo debiese aplicar a quienes tengan su situación migratoria regularizada. Respecto a este último punto, cabe recordar que alrededor de un 50% de los extranjeros no la tiene, ya sea por haber solicitado su visa o residencia y estar esperando respuesta o por no haberla solicitado.

4 REGULARIZACIÓN, FORMALIZACIÓN Y RECONVERSIÓN LABORAL

a. Situación migratoria

“Antes de la pandemia el porcentaje de extranjeros en el total de las denuncias no superaba el 15%, ahora el 2022 y el 2023 ha fluctuado en torno a un 40% y 60% las denuncias al comercio ilegal donde los infractores son extranjeros” (Juzgado de Policía Local, 2023).

Como se presentó en el segundo capítulo, el 41,9% de quienes ejercen el comercio ambulante son personas migrantes, es decir, aproximadamente dos de cada cinco vendedores, independiente de su sexo. Esta cifra supera con creces la proporción de población migrante a nivel país, que al 2021 correspondía al 7,5% (Instituto Nacional de Estadísticas, 2022). Entre las personas que declaran ser migrantes, la nacionalidad con mayor representación corresponde a la venezolana (40%).

Esta presencia de personas extranjeras también supera con largueza lo observado en el estudio realizado el año 2015, donde 11% de los vendedores ambulantes de la RM eran extranjeros.

Resulta importante relevar nuevamente en lo referente a la situación migratoria que, un 36,5% de los vendedores ambulantes encuestados declara contar con visa o residencia para su estadía en Chile, mientras que el 49,1% se encuentra en un proceso de regularización o irregular, ya sea porque la ha solicitado y se encuentra en trámite (37,7%) o porque no la ha solicitado (11,4%). Cabe destacar que además un 14,3% de las personas extranjeras consultadas se abstiene de responder esta pregunta.

La condición migratoria presenta diferencias según nacionalidad. En el caso de la población peruana, el 57% ya posee visa o residencia, mientras que entre la población venezolana el 45% se encuentra en espera de tal permiso para estar en el país.

La condición migratoria es clave para la factibilidad de formalizar o reconvertirse laboralmente. De esta forma lo comprenden las personas vendedoras entrevistadas, así como representantes de las instituciones, en tanto el no contar con una situación regularizada condiciona la posibilidad de optar a otras formas de generar ingresos fuera de la informalidad laboral. Esto se complejiza para quienes acceden al país de manera irregular pues, con ciertas excepciones, la ley no permite solicitar residencia temporal estando en Chile. Luego, dado que no pueden encontrar trabajo en espacios formales el ingreso al comercio ambulante es una posibilidad evidente.

“En Chile como no se puede solicitar permisos de residencia dentro del país, personas que han hecho ingresos por paso no habilitado o se les ha expirado la visa y no pueden trabajar porque no tienen su situación regularizada, no pueden trabajar entonces necesitan una fuente de ingresos (...) Es una situación un poco forzada como tampoco puede trabajar en otra cosa no puedo pedir un contrato” (Servicio Jesuita a Migrantes, 2023).

Por una parte, más que la formalización laboral, la población migrante busca acceso a un empleo con contrato de trabajo bajo la pretensión de que esto le brinde estabilidad para el cálculo de remesas, así como para favorecer la regularización de su residencia en el país.

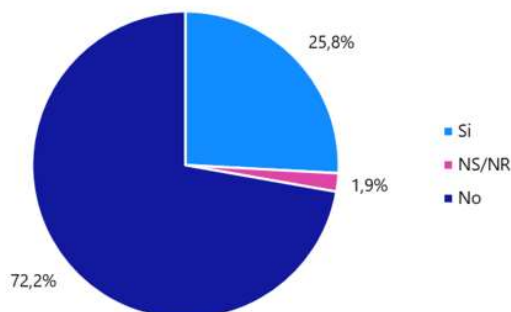
Por otro lado, dentro de esta población se desarrolla una economía por supervivencia que requiere ingresos diarios pues en muchos casos se paga arriendo de vivienda cotidianamente o porque deben enviar remesas frecuentemente a sus familias en el extranjero, razón por la cual un trabajo con sueldo mensual es difícil de sostener.

Cabe considerar también que aquellas personas que trabajan informalmente, es decir, sin contrato de trabajo ni como independiente con actividades iniciadas en el Servicio de Impuestos Internos, no acceden a protección social y experimentan una serie de vulneraciones como el no pago de remuneraciones y/o condiciones infrahumanas de trabajo, con un desincentivo a la denuncia debido a la situación migratoria irregular.

b. Posesión de permiso municipal para la venta ambulante

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 para el caso de vendedores migrantes, donde el 90,6% declara no contar con un permiso municipal.

Gráfico N°21: Posesión de permiso municipal para la venta ambulante



Fuente: elaboración propia.

El 85% de las personas chilenas que cuenta con permiso lo obtuvo desde la municipalidad, cifra que disminuye al 57% en el caso de vendedores migrantes.

La compra de permiso a otros vendedores alcanza una proporción menor, con diferencias importantes entre personas chilenas y migrantes, en el caso de las primeras alcanza el 3,9% mientras que para estas últimas registra un 11,1%. Un comportamiento diferente se observa en torno a la cesión de permiso, con una mayor proporción entre personas chilenas.

La situación irregular, en lo que respecta a la falta de permiso municipal adecuado para ejercer la venta ambulante, se compone del 72% de vendedores que no tienen un permiso municipal, además de las personas que declaran no haber obtenido su permiso del municipio, así como quienes no saben sobre la obtención del permiso o prefirieron no responder.

Respecto a la entrega de permisos por parte de los municipios, en muchos casos la cantidad es sumamente limitada o de plano ya se han dejado de entregar. Esto da cuenta de una situación que varía según territorio, en tanto cada municipio rige la entrega en su espacio local, no existiendo una

regulación transversal a los gobiernos locales o una base de datos compartida que permita reconocer qué personas tienen permiso en más de un territorio. En este marco, se observa que la regulación del espacio público mediante la entrega de permisos, y la respectiva fiscalización sobre su cumplimiento, constituye un nudo central para el abordaje del comercio ambulante.

Según se establece desde la Municipalidad de Santiago, las variables para la entrega de permisos consideran como primer filtro que las personas residan en la comuna, en base a eso la mayoría de quienes potencialmente podrían optar, quedan fuera pues corresponden principalmente a población de otras comunas. Luego, en los aspectos legales se contempla contar con cédula de identidad y condición migratoria regularizada, razón por la cual una parte importante de las personas migrantes queda fuera de postular. Estos permisos se brindan principalmente a mujeres y personas con discapacidad.

Desde la perspectiva de quienes venden hay desconocimiento sobre el procedimiento para su obtención y entre quienes indican conocer el mecanismo, aluden a éste como un camino engorroso, costoso o en el cual es muy difícil tener éxito por el nivel de competencia. Aquí también se conjuga un factor cultural pues en otros países de la región no se requiere permiso para la venta callejera o, en su defecto, la fiscalización no es tan estricta, por lo cual se registra una brecha por parte de la población migrante para comprender la relevancia de contar con un permiso de venta en el espacio público.

c. Trayectorias laborales de comerciantes ambulantes

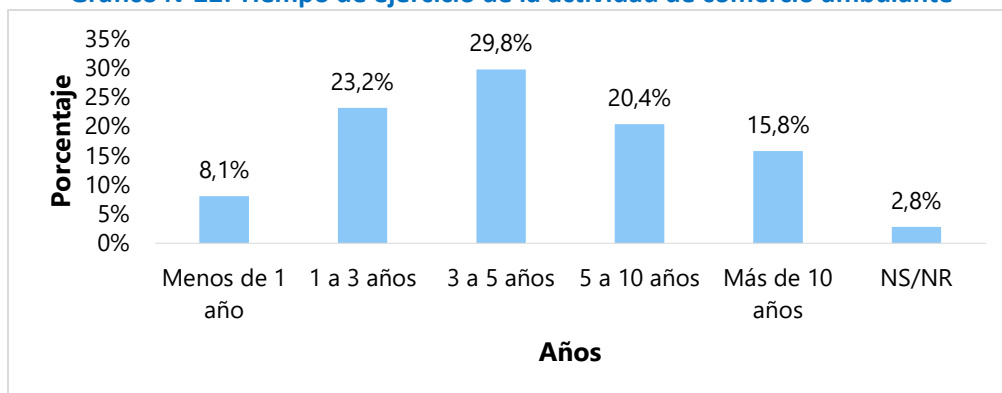
Las personas entrevistadas dan cuenta de haber trabajado desde temprana edad, especialmente en ocupaciones que no requieren una calificación específica. Muchas de ellas han ejercido labores de venta informal desde un inicio, ya sea a través de canales virtuales como Marketplace de Facebook, así como presenciales, principalmente en ferias.

Quienes han trabajado de manera dependiente registran experiencias laborales, en muchos casos sin contrato ni acceso a beneficios, donde pueden acceder a ingresos correspondientes al sueldo mínimo o menores. Algunas de estas ocupaciones son: reponedora, constructor, mecánico, temporera, descargador de camiones y auxiliar de aseo.

En el caso de las personas migrantes, muchas de ellas también ejercían el comercio ambulante en su país de origen, sin embargo, esta práctica allí cuenta con otras formas de regulación.

Al consultar el periodo durante el cual se ha ejercido el comercio ambulante, aproximadamente un 30% de las personas indica que lleva entre 3 a 5 años, cerca de un cuarto lleva entre 1 y 3 años, mientras que un 36,2% lleva más de 5 años.

Gráfico N°22: Tiempo de ejercicio de la actividad de comercio ambulante



Fuente: elaboración propia.

Las personas indican haber llegado al comercio ambulante por necesidad, en razón de los bajos costos que implica comenzar, así como por la invitación de una persona cercana que la habría introducido a la actividad. En otros casos, el ejercicio del comercio ambulante refiere a una práctica intergeneracional, donde miembros de su familia se han dedicado a la venta en ferias u otros espacios de la vía pública.

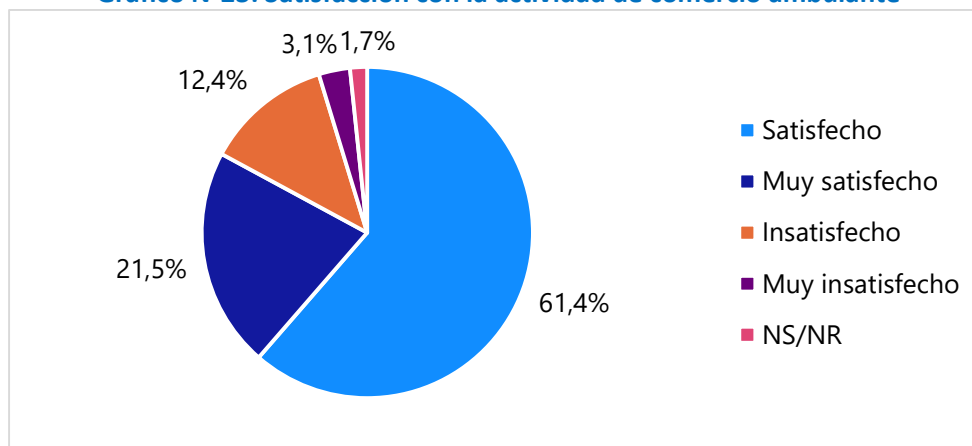
Desde las entrevistas a personas que venden en el comercio ambulante se registran casos específicos de personas que cuentan con estudios técnicos profesionales o de educación superior, que se desempeñan en este espacio pues no han logrado insertarse en el mercado formal, por ejemplo, un técnico social y un diseñador gráfico.

Al analizar las trayectorias laborales, el empleo se intersecta con el género, en razón de las tareas de cuidado que tradicionalmente han recaído sobre las mujeres. Esto se expresa en una medida importante en el caso de aquellas mujeres que se han desempeñado en el comercio ambulante desde el nacimiento de sus hijas/os o desde que se encuentran al cuidado de una persona en situación de dependencia, situación que dificulta su acceso a empleos de jornada completa. En base a las observaciones realizadas se reconoce que un 7,6% de las personas que venden en la calle se encuentra acompañada de niñas o niños.

d. Valoración de la actividad y sus principales atributos

Un 82,9% de quienes ejercen el comercio ambulante declara estar satisfecho o muy satisfecho con ser trabajador bajo esta modalidad.

Gráfico N°23: Satisfacción con la actividad de comercio ambulante



Fuente: elaboración propia.

Desde la perspectiva de quienes ejercen el comercio ambulante, la flexibilidad horaria y la autonomía de su trabajo corresponden a las principales motivaciones para ejercer esta actividad. En la misma línea, contar con dinero diario también constituye un elemento valorado.

En el caso de las mujeres, esto favorece el acceso a las tareas de cuidados de personas que dependen de ellas (niñas, niños y personas en situación de dependencia).

Entre las personas migrantes, el comercio ambulante les permite obtener ingresos cuando no cuentan con una situación migratoria regularizada para optar a empleos formales. Sumado a esto, el recibir dinero diariamente resulta consistente con sus necesidades de subsistencia.

“Se desarrolla una economía por supervivencia, de necesitar la plata al día y hora. Dado que no puede encontrar trabajo en otro espacio, entra en el comercio ambulante. Esto tiene sentido además porque no se paga arriendo mensual sino que diario, por lo cual un trabajo que pague a fin de mes es difícil de sostener” (Servicio Jesuita a Migrantes, 2023).

En lo que respecta a las aprensiones, la inseguridad en sus distintas vertientes afecta la disposición de las personas que ejercen el comercio ambulante para continuar realizando esta labor. El constante estado de alerta por tener que huir ante la fiscalización es la base sobre la cual se ejerce la actividad diariamente, aspecto que añade un temor principalmente vinculado al riesgo de perder los productos, pero en muchos casos, ante la ignorancia sobre el procedimiento y sus límites, también guarda consigo temores sobre la detención, uso excesivo de fuerza policial o posible afectación del proceso para obtener residencia o visa.

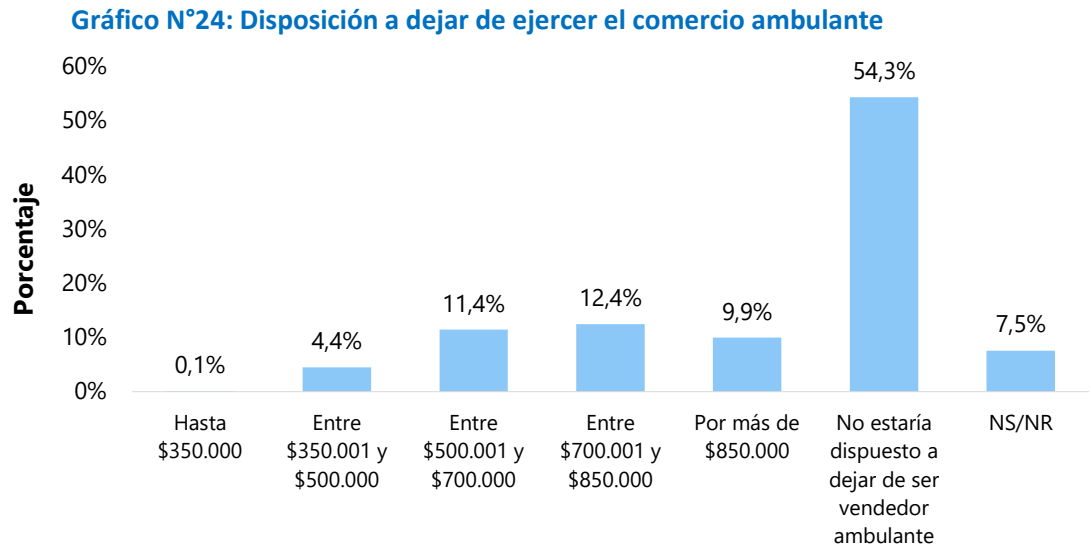
Por otra parte, trabajar como comerciante ambulante implica una exposición a las situaciones delictuales que toman lugar en la vía pública, especialmente asociadas a robos, hurtos, riñas, amenazas, extorsión y tráfico de drogas.

La inestabilidad diaria de los ingresos, la falta de cobertura ante accidentes o requerimientos de salud, así como el limitado resguardo de las condiciones climáticas y la falta de acceso a servicios básicos, también hacen de esta actividad un espacio de vulnerabilidad e incertidumbre para las personas que la ejercen.

e. Costo de oportunidad de dejar el comercio ambulante

La encuesta a vendedores consultó sobre la posibilidad de dejar de ser vendedor ambulante, ya sea desarrollando otra actividad o a través de un empleo dependiente. En esta línea se consultó por el ingreso líquido mensual por el cual estaría dispuesto a aceptar otro trabajo o actividad.

Cabe considerar que, 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 gran mayoría de quienes no están dispuestos a dejar de ejercer el comercio ambulante son personas chilenas (67%). El promedio de ingresos diarios de este grupo es de \$41.000.



Fuente: elaboración propia.

Entre aquellas personas dispuestas a dejar de ejercer el comercio ambulante, solo el 12% estaría dispuesto a dejar de ser vendedor por un sueldo líquido de hasta \$500.000 (4,5% del total de vendedores ambulantes), donde el 70% son extranjeros y su ingreso promedio diario es de \$28.000.

El costo de oportunidad de dejar de ser vendedor ambulante para explorar otras opciones es bien capturado en la siguiente entrevista:

“El trabajo pagaba muy poco, porque no me explico otra cosa, yo mismo no voy a ir a trabajar donde me paguen trescientas lucas todo un mes y de repente descargando camiones. No, mejor trabajo una semana y me gano esa misma plata” (Vendedor, 2023).

f. Disposición, conocimiento y percepción sobre la regularización y la formalización

Más de la mitad de las personas que ejercen el comercio ambulante declara que le gustaría formalizar o regularizar su trabajo (56,5%), mientras que poco más de un tercio indica que no. En este marco, un 64,0% indica no conocer el o los procedimientos que debe seguir para tal fin.

Estos resultados se diferencian entre población chilena y migrante, en tanto los primeros presentan menor interés pues solo el 44% está dispuesto a regularizar o formalizar su trabajo, pero a la vez este grupo da cuenta de un mayor conocimiento del proceso. Mientras que en el caso de la población migrante se registra a la inversa, es decir, existe mayor interés, alcanzando un 67% de disposición a regularizar o formalizar su actividad, pero menor conocimiento de lo que se requiere para concretar esto.

Entre las personas que estarían dispuestas a formalizar o regularizar su situación laboral, las medidas con mayor adhesión corresponden a regularizar la venta ambulante por la vía de conseguir un permiso municipal (57,7%), seguida por formalizar el emprendimiento y dejar de vender en la calle (39,3%). Cabe considerar, sin embargo, que en ambos casos se registran porcentajes importantes que no se interesan por estas opciones (42,3% y 60,7%, respectivamente).

Lo anterior resulta coherente con la experiencia de la Municipalidad de Santiago, donde los operativos de formalización en espacios de venta ambulante no han tenido el éxito esperado.

“De cinco mil puestos, cien personas accedieron a la formalización, treinta continuaron el proceso y doce cumplieron el objetivo.” (Municipalidad de Santiago, 2023).

El conocimiento sobre regularización y formalización es disminuido, y se entremezcla en algunos casos. Las personas asumen que tales procesos guardan relación con tener permiso para trabajar en la calle, pero se desconoce el procedimiento, las responsabilidades y/o los posibles efectos de esto. Algunos asumen que refiere a instalarse físicamente con un local, otros lo conciben como sinónimo de contar con permiso municipal para vender en la calle. El punto común sobre la percepción de regularización y formalización es que permite trabajar sin temor cotidiano a la fiscalización. Se menciona además como beneficio de la formalización, la bancarización y el potencial acceso a créditos para financiar el negocio.

La disposición a regularizarse o formalizarse, por tanto, se encuentra teñida de desconocimiento, sin embargo, una parte de las personas presenta disposición a hacerlo.

La idea de incurrir en trámites de contaduría y realizar pagos mensuales por concepto de la formalización, así como el riesgo de perder beneficios sociales como bonos o la gratuidad universitaria, resultan grandes amenazas para la disposición a la formalización. Debido a la inestabilidad diaria de los ingresos de esta ocupación, se cuenta con tales beneficios para la subsistencia, siendo imposible, además, por la propia naturaleza del comercio ambulante, prever si el trabajo permitirá costear los montos mensuales que creen exige estar formalizados.

g. Disposición, conocimiento y percepción sobre la reconversión laboral

Entre las personas que ejercen el comercio ambulante y estarían dispuestas a formalizar o regularizar su situación laboral, una proporción minoritaria de las consultadas aceptaría un trabajo que requiera aprender nuevas habilidades (21,6%), mientras que una fracción aún más baja estaría dispuesta a aceptar un empleo de carácter temporal (8,2%).

Las personas que se interesan en un empleo formal, y por ende en la reconversión laboral, aluden a la estabilidad de ingresos que les brindaría, sin embargo, considerando sus experiencias laborales anteriores y niveles de capacitación, no encuentran empleos formales que les ofrezcan el nivel de

ganancias, flexibilidad y autonomía con el cual cuentan mientras ejercen el comercio ambulante. Tal flexibilidad es clave tanto para mujeres que ejercen tareas de cuidados, así como para estudiantes.

Para la población migrante, las dificultades para ingresar al mercado laboral formal se vinculan directamente con la condición migratoria irregular o el no contar con una visa que permita trabajar en Chile. En este marco se alude a prácticas donde, en conocimiento de su situación legal, les han ofrecido empleo por jornadas completas por menos del sueldo mínimo. La mayoría de las personas migrantes entrevistadas da cuenta de un interés por la reconversión desde el comercio ambulante, ya sea para ingresar a un empleo relativo a su formación técnica o al menos un trabajo que pague el sueldo mínimo. En este sentido, el empleo dependiente se valora pues aparece como opción para tener que dejar de huir de la fiscalización o el decomiso de sus productos, sin embargo, podría haber una confusión con lo relativo a la regularización migratoria.

“Me dijeron que van a formalizar a las personas que estamos ilegales, es lo que estoy esperando que va a haber un empadronamiento, eso es lo primero que quiero hacer pues quiero encontrar trabajo en una empresa donde pueda contar con sus beneficios, con los seguros, todo lo que la ley manda como quien dice, es lo que uno busca por lo menos en mí caso” (Vendedor, 2023).

En otros casos, las personas ya cuentan con empleos formales, sin embargo, los ingresos que perciben en tales espacios resultan insuficientes para sostener económicamente a su grupo familiar, razón por la cual declaran que deben complementar ingresos a través del ejercicio del comercio ambulante como un segundo empleo.

En base a la experiencia de intervención para la reconversión laboral, desde las organizaciones de la sociedad civil se destaca que la mantención de un trabajo de nueve horas es algo difícil para algunas mujeres porque al estar al cuidado de otras personas no es posible cumplir con los requerimientos del empleo. Esto, sumado a las bajas remuneraciones y los tiempos de traslado constituyen desincentivos para optar a este tipo de trabajos. Esto tiene sentido considerando que mujeres y jóvenes fueron los dos grupos más afectados por el desempleo en contexto de pandemia.

Tomando en consideración los antecedentes presentados, la reconversión laboral no pareciera un camino factible para la amplia mayoría de los vendedores ambulantes. Los principales desafíos para ello radican en la aceptación de la estructura de un trabajo dependiente (jerarquía, horarios, plazos), así como el nivel de remuneraciones, considerando que muchas veces se gana más dinero en la calle, a pesar de no contar con la seguridad o beneficios sociales de un empleo formal.

h. Nudos críticos y oferta para la regularización y la formalización

Uno de los desafíos más relevantes guarda relación con la pretensión de regularizar la actividad, formalizar o reconvertir laboralmente a personas migrantes que no cuentan con los requisitos legales para hacerlo. Las personas cuya condición migratoria es irregular, deben esperar la gestión de una residencia o visa para trabajar de manera dependiente o independiente. Esto se torna aún más complejo considerando que según la Ley de Migraciones, no es posible solicitar residencia temporal una vez estando en Chile. Acciones enfocadas en estas personas se están ejecutando entre Fondo Esperanza y la Agencia de la ONU para Personas Refugiadas (ACNUR), así como por parte del Servicio Nacional de Migraciones en conjunto con la Dirección del Trabajo.

Desde la sociedad civil se plantea que, preparar a una persona para el proceso de formalización, pero que el nivel local no entregue permisos o esa persona no califique para su obtención, constituye un nudo crítico. Ya se ha comentado que los permisos se encuentran restringidos o detenidos en algunas comunas. Especialmente entre la población chilena se registra una percepción generalizada de que obtener un permiso en la municipalidad es muy difícil, tanto por la espera como por lo engorroso de los trámites que se exigen. Se alude además a escasos canales accesibles para comprender de qué se trata y qué deben hacer para este fin.

“Creo que debería ser más fácil hacer un trámite para iniciar, es muy lento, eso principalmente, por eso tanto comercio ambulante, porque hay mucho desconocimiento también que no saben cómo iniciar los trámites en el municipio, pero también la lista de espera super larga, entonces yo creo que por ahí va la cosa; brindar más información, más ayuda, más posibilidades de puesto en otros lugares quizás...” (Vendedora, 2023).

A fin de potenciar la formalización se requiere conocer los perfiles que componen la población objetivo, para así generar estrategias de abordaje que sean atractivas y efectivas para cada tipología. Para ello cabe considerar tipo de producto, el tiempo que las personas han ejercido el comercio ambulante, el nivel de competencias o formación técnica/profesional, su situación legal por supuesto, así como variables relativas a género, edad o discapacidad. Además, es relevante contemplar que entre quienes ejercen el comercio ambulante también hay personas que cuentan con un empleo formal cuya remuneración resulta insuficiente para el sostén económico de su grupo familiar.

“Estamos en un panorama de inflación tan grande puede ser que hoy día lo vemos aumentado porque hay gente que necesita aumentar su ingreso familiar, que ya tiene fijo dos empleos por ejemplo y el problema ahí es si bien estamos trabajando con esos comerciantes, pero les estamos ofreciendo algo que ya tienen y eso no va a evitar que ellos salgan a vender a la calle” (Fundación Emplea, 2023).

Por otra parte, la formalización implica un compromiso de rendición de cuentas periódicas con el Estado, lo cual requiere que las personas cuenten con conocimientos o recursos priorizados para costear la asesoría de contaduría, así como la certeza de que al momento de rendir podrán cubrir los costos de esa formalización. Un aspecto crítico es que gran parte de las personas consultadas desconoce lo que implica la formalización, además del procedimiento que requiere, por lo que se ciernen sobre esta temática temores muy potentes relativos a la pérdida de beneficios sociales.

“El proceso de formalizar en Chile es fácil, el tema es si es que les conviene o no les conviene porque mantenerse formalizado es un tema (...) Con lo acontecidas que son ellas, efectivamente los costos de mantener, por ejemplo, un contador, aunque sean diez mil pesos, son diez mil pesos frente a un ingreso inestable, además un ingreso bajo, entonces no es menor” (Fondo Esperanza, 2023).

Se destaca la utilidad de un sistema de monotributo como el implementado en Uruguay, que permite el pago de impuestos progresivos para personas con bajos recursos económicos, por actividades realizadas en la vía pública o en predios locales o privados a baja escala. El Ministerio de Desarrollo Social y Familia, así como FOSIS, estarían trabajando una propuesta en esta línea.

Entre las instituciones consultadas, se comprende que trabajar en pro de la regularización, formalización y reconversión laboral de las personas que ejercen el comercio ambulante 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 entidades como municipios, organizaciones de la sociedad civil con experiencia en la inserción laboral para personas en situación de vulnerabilidad, además de entes privados que brinden de empleo con remuneraciones competitivas al ingreso del comercio ambulante.

“Yo creo que un programa de formalidad tiene que tener la capacidad de ofrecer empleos dependientes para quienes lo quieren, pero también articular una línea independiente y en esa línea independiente tiene que haber una articulación con los territorios para que ellos efectivamente puedan acceder a permisos, a programas que les permitan efectivamente construir sus ideas y, por el lado de los dependientes, la articulación con la empresa privada” (Fundación Emplea, 2023).

Actualmente el Estado financia iniciativas que apuntan a este fin, ejecutadas por la sociedad civil. En este marco, el programa “Descubre” que lidera el GORE Metropolitano, trabaja con Fundación Emplea, entendiendo la formalidad como una puerta de entrada a la protección social, que contribuye a aumentar la seguridad laboral. Desde algunas DIDECO de los municipios también se emprenden acciones relativas a capacitación, fomento productivo, así como alternativas laborales en base a convenios con empresas, además de operativos comunicacionales de este tipo de oferta.

i. Síntesis del apartado

El 42% de quienes ejercen el comercio ambulante son personas migrantes. De ellas, el 49% se encuentra en condición migratoria irregular pues ha solicitado visa y se encuentra en espera o no la ha solicitado. Esta situación varía por nacionalidad. La población en condición migratoria irregular encuentra en esto un obstáculo fundamental para acceder a la obtención de permisos de venta ambulante, mecanismos de formalización de emprendimiento o empleos formales dependientes.

El 72% de quienes ejercen el comercio ambulante no cuenta con un permiso municipal, en el caso de vendedores migrantes la cifra aumenta al 91%. Entre quienes cuentan con uno, la mayoría de personas chilenas lo obtuvo del municipio, mientras que las personas extranjeras que lo compran a otros vendedores alcanzan un 11%. En esta materia aparece un factor cultural, en tanto en otros países de la región el permiso no es requerido para la venta ambulante. Por ende, la irregularidad en lo que refiere a la venta ambulante es lo común, no la excepción.

Las personas que hoy ejercen el comercio ambulante cuentan con trayectorias laborales que comienzan a temprana edad con especial énfasis en comercio informal, o formal con sueldo mínimo.

El 83% de las personas que ejercen el comercio ambulante está satisfecho o muy satisfecho con esta ocupación, principalmente por la flexibilidad horaria, la autonomía y contar con ingresos diarios. Solo un 38% del total de consultados estaría dispuesto a dejar esta actividad, en tanto un 54% no estaría dispuesto a dejar de ser vendedor ambulante, aunque sus ingresos líquidos mensuales superen los \$850.000. Entre quienes no presentan disposición a dejarla, se registra una presencia mayoritaria de población chilena. Entre las aprensiones sobre el ejercicio de la actividad, destaca la

inseguridad y exposición a situaciones delictuales en la vía pública, el constante estado de alerta por la fiscalización y el riesgo a perder los productos, así como la inestabilidad de los ingresos.

Hay cierta disposición a la regularización, obteniendo permisos para la venta ambulante, o a la formalización de la actividad, aunque también un nivel de resistencia. En tanto, aprender nuevas habilidades, aceptar empleos temporales o ingresar a trabajos por el sueldo mínimo, en la práctica reconversión laboral, constituyen aspectos que la gran mayoría de las personas no está dispuesta a realizar. Hay quienes ya cuentan con un empleo formal, sin embargo, sus remuneraciones son insuficientes para sostener su grupo familiar y el comercio ambulante es su segundo trabajo.

La regularización y la formalización presentan nudos que requieren desarrollar un sistema de incentivos, pues la mayoría se encuentra satisfecha con la situación vigente. Cabe pensar apoyos para facilitar el acceso a permisos municipales, asistencia para concretar y sostener potenciales formalizaciones, desarrollo de regulación en la línea del monotributo, asesoría y entrega de capital de inversión, así como difusión de los beneficios y desmitificación de los riesgos de la formalización.

5 USO DEL ESPACIO PÚBLICO Y SEGURIDAD

a. Ocupación del espacio público de comerciantes ambulantes

El aumento del comercio ambulante es una percepción común tanto entre personas que ejercen el comercio ambulante como por parte de representantes de las instituciones consultadas, con especial énfasis desde el periodo posterior al confinamiento de la pandemia.

Las observaciones evidencian que en el 73,3% de los casos existe algo o mucha aglomeración en los sectores donde se instalan los vendedores ambulantes. Por otra parte, un 77,7% de las personas que ejercen el comercio ambulante lo hacen de manera solitaria, mientras un 22,3% lo hace acompañado de un adulto o un menor de edad. La falta de cobertura para el cuidado de niñas y niños a cargo de las personas que ejercen el comercio ambulante implica que se exponen también a las dinámicas y riesgos de la calle, incluida la huída o los escenarios de violencia, sumado a las condiciones sanitarias de estar en la vía pública o ausentarse de los espacios educativos.

Desde la perspectiva de las personas consultadas, el aumento del comercio ambulante se relaciona a nivel de causa, con la llegada de personas desde el extranjero al perímetro metropolitano en busca de un espacio para generar ingresos. A su vez, como efectos se declara un alza en la percepción de inseguridad, relacionado al ejercicio de otras actividades ilegales en torno al comercio ambulante.

La dimensión cultural, así como las condiciones de vulnerabilidad que habita una parte significativa de las personas en situación migratoria irregular, implica una variable relevante a considerar en el desarrollo del fenómeno de comercio ambulante. Esto es relevante en tanto implica una relación particular con el espacio público, pues actúa tanto como espacio de encuentro de la diáspora, una posibilidad de empleo informal, así como un centro para la obtención de alimentos por bajo precio o por la economía de nostalgia. En este marco es importante considerar los niveles de hacinamiento de las viviendas que ocupan estas personas, que implica aumento en la carga de población del espacio público, así como la normativa muchas veces inexistente en sus países de origen respecto al comercio ambulante. La población migrante despliega una lógica comunitaria para el uso de espacios públicos, por lo tanto, su relación con la calle es también diferente.

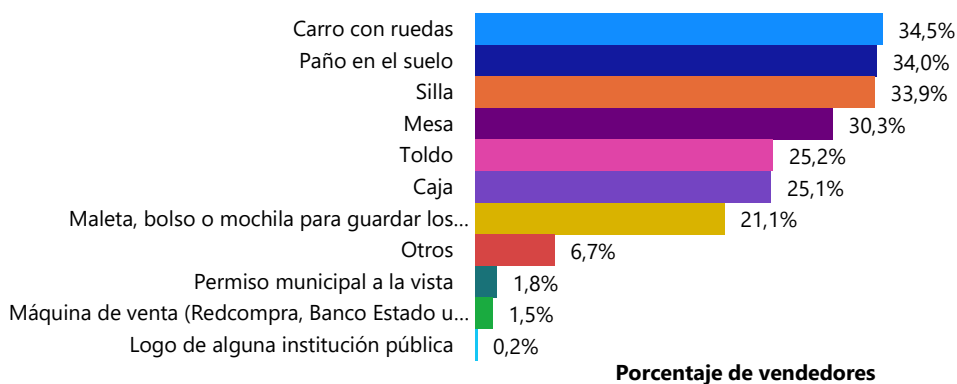
“Toda la vida de comunidad, la vida de familia se hace afuera, y eso también ha impactado en la carga ocupacional digamos de la vía, de los espacios públicos y donde también se desarrollan actividades como por ejemplo la comida. Entonces eso también ha generado que lugares que probablemente son lugares donde se debería transitar libremente, son ocupados como espacio comedor. Y lo otro también que le mencionaba es que en los otros países la vida se desarrolla o la vida de alimentación se desarrolla en la calle, donde probablemente no hay tanta normativa como acá en Chile” (SEREMI de Salud, 2023).

b. Infraestructura y espacio de venta

En lo que refiere a la infraestructura para la venta ambulante es usual que se combinen elementos. Se ven favorecidos aquellos instrumentos que permiten una huida rápida y efectiva ante la fiscalización. En este marco, lo más utilizado corresponde a los carros con ruedas, en tanto más de un tercio de las personas utilizan este elemento. Si bien el uso de carros es algo común, se observan diferencias por sexo pues entre las mujeres predomina el uso de sillas, mientras que entre hombres

se utiliza mayormente paños en el suelo. Otro elemento relevante observado corresponde a las mesas, mientras que un cuarto de las personas utiliza toldos.

Gráfico N°25: Artículos utilizados para la venta ambulante



Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, existe heterogeneidad en el uso de elementos según los distintos sectores observados. Por ejemplo, mientras que en la Alameda (vereda norte) se usan principalmente mesas, en Recoleta dominan los carros con ruedas y en Providencia (tanto en la Avenida Providencia como en los alrededores del Costanera Center) se utilizan mayormente los paños en el suelo.

Los toldos traen consigo una serie de problemas en el espacio público, tanto por sus amplias dimensiones que obstaculizan el paso, como por los lugares en los que son colocados y la forma en que dificultan la vigilancia de las cámaras de seguridad. En ocasiones, estos instrumentos son utilizados por personas que cometen delitos, como robo por sorpresa, para esconderse de las cámaras, hacer cambio de ropa y luego salir de manera indetectable. Esto implica una alianza entre quienes utilizan el espacio y quienes cometen tales delitos.

El espacio utilizado para vender varía en razón de los niveles de fiscalización en la zona, el flujo de demanda por parte de compradores y la conveniencia de acceso por parte de quienes venden de manera ambulante. Las personas que venden en zonas de alta fiscalización suelen tener mayor rotación para evadir tales acciones de control. Por otro lado, si el producto en venta tiene mejor demanda en diferentes zonas según horario, esto también motiva la movilización de la venta. Así también ocurre que los lugares de venta se flexibilizan en razón de la conveniencia que el vendedor tenga para acceder al espacio, por ejemplo, hay quienes lo adecuan por cercanía a locaciones de estudio propio o de las personas a su cuidado.

c. Pago irregular por uso del espacio de venta, toldos y permisos

El hecho de que la mayoría de quienes ejercen el comercio ambulante lo hacen de manera irregular, sin permiso del municipio, no implica que estas personas no puedan incurrir en pagos para poder ejercer la actividad, sino más bien que estos pagos, de ocurrir, son de carácter informal, destinados a actores sin propiedad legal para hacer este tipo de cobros.

Entre quienes realizan la actividad de comercio ambulante, la gestión de los puestos es clave. Se indica que el aumento en la cantidad de personas ha sido una amenaza a la convivencia, pues resulta

más difícil regular los conflictos en torno a esta materia. En este escenario se suma el cobro por uso del espacio. Este pago responde a dos conceptos: uso de espacio y alerta de fiscalización.

El pago por vigía tiene una mayor validación entre quienes ejercen el comercio ambulante, no así las personas o grupos que cobran para que puedan utilizar un espacio público, acto que en muchos casos se reconoce como extorsión.

“Muchas veces como que hay que sacar por decir de alguna forma un tipo de número porque muchas veces ese lugar está utilizado por algún otro vendedor que se coloca ahí muchas veces dicen amigo necesito 10 mil pesos para cederte mí lugar y uno a veces está urgido y necesita ese lugar porque sabe que es bueno, no queda más de otra que no sé negociar, algunas veces o pagarlo directamente si la persona no cede” (Vendedor, 2023).

El cobro aludido varía desde \$5.000 a \$25.000 diarios y los sectores donde esto tomaría lugar corresponden principalmente a los perímetros comerciales de Estación Central y Cal y Canto.

La lógica de los toldos funciona de una manera diferente. Según establecen las autoridades, en muchos casos el uso de estos instrumentos se ha vinculado con crimen organizado, principalmente de asociación ilícita, en tanto hay grupos organizados y permanentes en el tiempo que se dedican a distribuir toldos, y con ello espacios, a personas que vendan de manera ambulante bajo una modalidad de “subcontratación” absolutamente informal. A su vez, estos mismos grupos se encargarían de distribuir diariamente, desde camiones, insumos para ser vendidos bajo tales infraestructuras. Esta situación afecta especialmente a la población migrante, la misma que además tiene distancia del Estado por la situación irregular en su estadía, por lo cual resulta muy difícil denunciar. De esta forma, estas personas quedan aún más expuestas a las redes de oferta o extorsión que se encuentran en la calle.

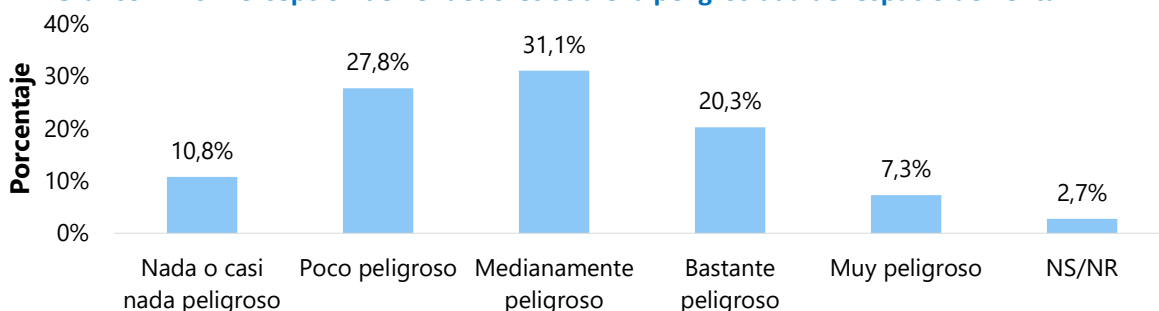
Sin perjuicio de lo recogido en las entrevistas, solo un 7,2% de los vendedores ambulantes declara a través de la encuesta desembolsar recursos por arriendo del espacio público. En tanto, el porcentaje de vendedores que declara desembolsar recursos por arriendo de toldos y pago de comisiones es menor al 1%.

Ante la consulta por pago irregular a funcionarios municipales o Carabineros para poder vender, un 1,1% declara haber hecho este tipo de transacción. En uno de los casos, un vendedor entrevistado alude al pago en especies, específicamente alimentos de los cuales vendía.

d. Percepción de inseguridad

Al consultar a los vendedores por el nivel de peligrosidad del sector donde se desempeñan ejerciendo el comercio ambulante, las cifras dan cuenta de un contexto percibido con un nivel medio de peligrosidad, con una mayor tendencia a apreciaciones que reconocen cierto nivel de peligrosidad, entre ellas poca (27,8%), mediana (31,1%) y bastante (20,3%), respectivamente.

Gráfico N°26: Percepción de vendedores sobre la peligrosidad del espacio de venta



Fuente: elaboración propia.

La inseguridad en el sector donde se ejerce la venta ambulante es un tópico común en todos los casos de vendedores entrevistados. Ya sea por presenciar riñas, hurtos, balaceras, lesiones con armas blancas o por ser víctimas de estos hechos. Según lo declarado por las personas encuestadas, el delito que se identifica con mayor frecuencia en tales espacios corresponde a los robos en la vía pública, donde el 58% indica que este hecho ocurre siempre o con bastante frecuencia.

Es relevante destacar que el aumento de la vigilancia no implica necesariamente aumento de la percepción de seguridad. En alguna medida esto también se vincula al presenciar hechos delictuales frente a fuerzas policiales y no observar procedimientos efectivos para su detención, en contraste con el constante control percibido a la venta ambulante.

Frente a esto se alude a las condiciones situacionales que propician la percepción de inseguridad en los espacios de venta, no solo para quienes venden, sino que también para transeúntes como, por ejemplo, obstáculos visuales que actúan como lugar de ocultamiento y luces de baja luminosidad o en mal estado que dificultan la vigilancia natural.

En términos generales, más de la mitad de las personas que fueron encuestadas al comprar en el comercio ambulante, declara asociar esta actividad con un aumento en la inseguridad en el sector (52,9%). La percepción de inseguridad es mayor (73%) en aquellas personas que están de acuerdo con la eliminación del comercio ambulante sin permiso municipal, mientras que entre quienes no están de acuerdo con tal medida se presenta una percepción de inseguridad mucho menor (27%).

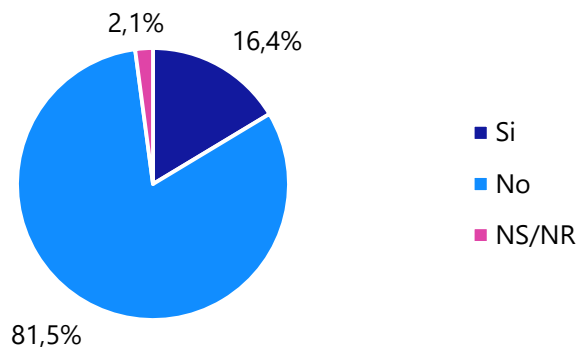
Desde la perspectiva de las instituciones asociadas a la seguridad, la vinculación entre inseguridad y comercio ambulante tiene distintas aristas. Por una parte, la aglomeración de personas con el paso obstaculizado por el comercio de alta densidad en la calle, favorece la comisión de ilícitos menores y mayores, así como también se vincula con incivildades como gente consumiendo alcohol y orinando en la vía pública.

“En términos de seguridad tiene que ver con el uso del espacio público y la limitación del espacio público para las personas, también en términos de obstaculizadores visuales, además la posibilidad de, hay algunos sectores por ejemplo en donde la movilidad se limita y se generan facilitadores para la ocurrencia de algunos delitos como robo con sorpresa, robo por intimidación. Con esos factores que son relevantes, uno de los temas más importantes tiene que ver con la percepción de inseguridad” (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2023).

e. Victimización directa a vendedores y compradores

En líneas generales, la mayoría de quienes ejercen el comercio ambulante, independientemente de su sexo o nacionalidad, no ha sido víctima de delitos en el sector donde ejercen la venta. Solo un 16,4% indica haber sufrido una victimización. Las comunas con mayor incidencia de delitos contra vendedores corresponden a Independencia (45%), Maipú (28%) y La Florida (27,5%).

Gráfico N°27: Victimización a vendedores en el sector de venta durante los últimos 12 meses

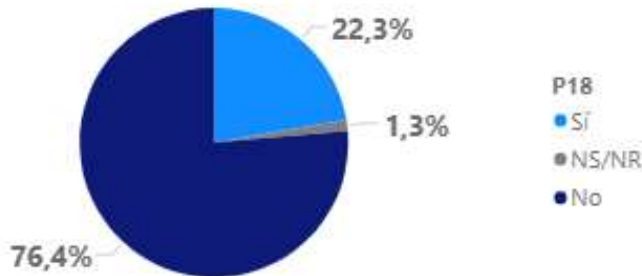


Fuente: elaboración propia.

Del porcentaje de encuestados que declara haber sido víctima de delitos, las infracciones de ley más comunes corresponden al robo por sorpresa y al hurto, alcanzando entre ambas el 78,7% de las victimizaciones. Este patrón también predomina en las comunas con mayor porcentaje de delitos hacia vendedores. Por su parte, el robo con violencia o intimidación alcanza el 11,8%.

Por su parte, las personas que compran en el comercio ambulante registran un mayor nivel de victimización que quienes venden, alcanzando un 22,3% de compradores que afirman haber sido víctimas de delitos en el espacio de comercio.

Gráfico N°28: Victimización a compradores en el sector de compra durante los últimos 12 meses



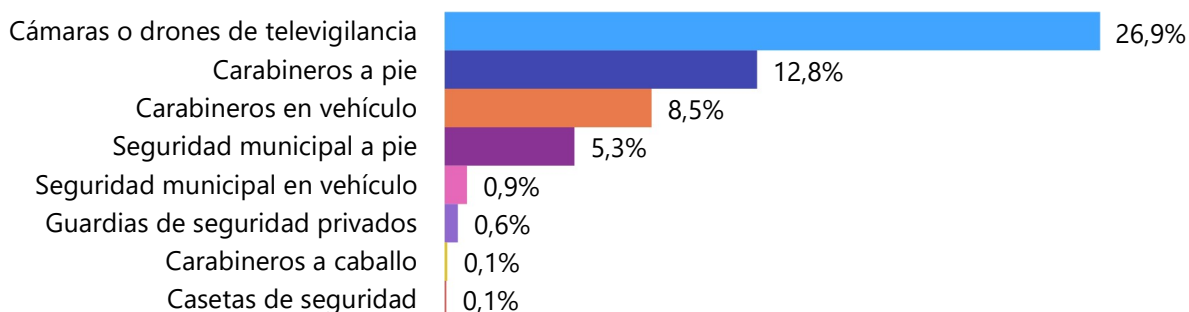
Fuente: elaboración propia.

Los dos principales delitos de los cuales han sido víctima las personas compradoras del comercio ambulante, refieren a los mismos que afectan a vendedores, es decir robo por sorpresa (52,4%), seguido por el hurto (29,3%).

f. Estrategias de seguridad institucional

Fruto de las observaciones se aprecia que en poco más de la mitad de los casos existe presencia de algún mecanismo de seguridad (53,2%). Predominan cámaras o drones con más de un cuarto de las observaciones. Por su parte, durante el transcurso de las observaciones en terreno, la presencia de Carabineros en distintas modalidades se observa en un 21,4% de los casos.

Gráfico N°29: Dispositivos de seguridad observados en espacios de venta ambulante



Fuente: elaboración propia.

Existe importante heterogeneidad en los distintos sectores: en el polígono de Estación Central cercano al terminal de buses se observó alta presencia de Carabineros (a pie y en vehículo), en la Plaza de Melipilla hay una importante cantidad de seguridad municipal a pie y en Lo Prado dominan las cámaras o drones de televigilancia. En otros sectores predomina con creces la falta de seguridad (por ejemplo, en Plaza Puente Alto, Avenida Providencia, Toro Mazotte, Independencia y La Florida).

Asimismo, en términos generales, los vendedores encuestados indican que la presencia policial o de equipos de seguridad municipal es constante, 58% indica que la frecuencia policial tiene lugar varias veces al día, mientras que un 25% alude a que esto ocurre una vez al día.

Constituye esta acción también una manifestación de la presencia institucional, dando una respuesta al clima de inseguridad que se registra en los sectores con alto nivel de comercio ambulante.

“Tiene que ver con una apreciación visual que es importante, como de recuperar la calle (...) Nosotros no estamos buscando simplemente erradicar el comercio ambulante, sino que estamos buscando la disminución de los ilícitos que se provocan en relación al comercio ambulante” (Delegación Presidencial Regional, 2023).

En materia preventiva, para los equipos municipales resulta clave la disponibilidad de Carabineros, pues la primera estrategia de seguridad apunta a evitar la instalación de las personas que ejercen el comercio ambulante. El copamiento de los espacios corresponde a una de las estrategias más utilizadas para prevenir el uso del espacio público, lo cual implica utilizar el espacio, ya sea con la presencia de vigilancia policial o municipal, mediante la instalación de mobiliario urbano, creación de espacios como plazas de bolsillo o con la ejecución de actividades sociales en tales espacios.

Bajo esta premisa se comprende que el abandono social y/o situacional de ciertas zonas propicia su uso para la comisión de incivildades o ilícitos y, en esa línea, el copamiento permitiría evitarlo, al mismo tiempo que brinda mayor seguridad a las personas que transitan por el lugar.

En Estación Central se han implementado operativos nocturnos para el retiro de toldos instalados irregularmente, junto con ello se impulsó una mesa de diálogo con las personas propietarias de tales elementos. Tal mesa estableció mínimos a cumplir, entre ellos no utilizar toldos que tapan las cámaras, no ensuciar el espacio, no vender productos que violen los derechos de propiedad intelectual o industrial, no consumir en el espacio público, no subarrendar ni contratar. Esta instancia no tuvo aceptación de las contrapartes y desde el municipio se pasó a la etapa de tolerancia cero con la estrategia de retiro nocturno.

Desde Providencia se utilizó, en el perímetro del centro comercial Costanera Center, una estrategia enfocada a copar el espacio que previamente usaban vendedores ambulantes irregulares, con personas dedicadas al microemprendimiento, habilitadas por el municipio a hacer sus ventas. Esta modalidad tiene un carácter rotativo que brinda a distintas personas la oportunidad de realizar sus ventas de manera regular. Se acompaña también con rondas de vigilancia para asegurar el uso del espacio previniendo conflictos entre quienes venden en la calle de manera establecida y quienes lo hacen de manera irregular. Esta estrategia, indican, ha brindado buenos resultados para disminuir los niveles de incivildades y delitos que ocurrían en el sector.

Cabe señalar que, para que este tipo de estrategias tome lugar, resulta fundamental lograr una coordinación interinstitucional. Por ejemplo, desde el municipio se pueden reconocer e indicar los focos que presentan mayor necesidad de abordaje, sin embargo, la fiscalización no puede obviar la presencia de Carabineros, en tanto cuentan con las atribuciones legales para realizar control de identidad, fiscalización y confiscación. Luego, si se reconoce la venta de medicamentos sería pertinente involucrar al Instituto de Salud Pública o en el caso que se lleve a cabo venta de comida preparada, sería apropiado convocar a la SEREMI de Salud.

Ante el desafío de desarrollar espacios urbanos más habitables y seguros, para propiciar su reactivación, los recursos son fundamentales. En este marco resulta clave considerar la diferencia de recursos entre territorios, así como la magnitud que este fenómeno presenta.

g. Regulación institucional del uso del espacio público

Según se establece por Decreto de Contraloría¹, el otorgamiento de un permiso que ampare el comercio ambulante recae sobre la autoridad edilicia. Para ello, ésta debe contar con el absoluto convencimiento de que la actividad que se ejecuta es lícita. A fin de ejercer tal regulación, los municipios deberán establecer los lugares donde se puede ejercer la actividad, facilitando para esta tarea un sistema único de identificación personal que permita registrar a las personas autorizadas a ejercer, debiendo incorporar sanciones, como la revocación del permiso ante el incumplimiento.

Desde aquí, un punto inicial para la regulación institucional del uso del espacio público guarda relación con los permisos emitidos por el municipio. Ante esto cabe considerar que, tal como se indica en un capítulo anterior, aproximadamente tres de cada cuatro personas que ejercen el comercio ambulante no cuentan con un permiso. Entre las personas que dicen contar con uno, hay quienes no lo han obtenido personalmente con el municipio, sino que les ha sido cedido o lo han comprado a sus titulares originales. Evidentemente, esto trae consigo problemas para la regulación de la venta, en tanto desvirtúa el concepto del permiso, tanto por los motivos de otorgamiento individual como por la naturaleza de aquello que se permite vender. Un nudo de gestión en esta

¹ Dictamen CGR N° E240684N22, 29 de julio 2022. Santiago de Chile.

materia dice relación con la dificultad para conseguir un permiso oficial, ya sea por el nivel de demanda como porque hay municipios que han dejado de conceder tal autorización.

En segundo lugar, esta situación implica realizar un análisis sobre la naturaleza de aquello que se vende. Es importante, a la luz de lo presentado en los apartados previos, considerar la diversidad de artículos que se transan en el comercio ambulante, así como el origen de éstos. Por una parte, se observa oferta de productos textiles y artesanías, por otra también se reconoce comida preparada, medicamentos, cigarros de contrabando y artículos de marca. Realizar esta distinción, se destaca desde las instituciones, es clave pues el abordaje efectivo implica también distintas estrategias.

Desde la Subsecretaría de Prevención del Delito se alude al ejemplo de un municipio que ha generado distinciones entre vendedoras asociadas a patrimonio cultural, como mujeres mapuches que venden hortalizas, un segundo nivel compuesto por personas que venden productos lícitos y obtienen permisos precarios con una fecha definida de término, un tercer lugar ocupado por quienes no cuentan con permiso alguno para ejercer y el cuarto tipo compuesto por población trashumante que se desplaza en distintas épocas del año para realizar venta ambulante. Según la tipología en la cual se ubiquen las personas que realizan la venta, es que se brindan respuestas diferenciadas, por ejemplo, en el caso de las dos primeras se brinda una especie de protección para la actividad comercial, a la vez que se ejecutan rutas asociadas a la formalización o a estrategias de urbanismo táctico para generar espacios definidos de instalación. Por tanto, la construcción y comprensión de tipos de comercio ambulante resulta fundamental para un abordaje pertinente.

Luego cabe considerar la variable territorial del comercio ambulante pues el dinamismo en la ubicación de quienes ejercen esta actividad constituye un desafío para la fiscalización, más aún considerando que la normativa varía de municipio en municipio y no existe un sistema unificado de información entre territorios. Esto implica que actualmente una persona podría tener permiso o multas pendientes en un territorio y no en otro, sin que sea posible reconocer esta información por parte de quienes ejercen la tarea fiscalizadora. Sumado a ello, intervenir sectores específicos en materia de comercio ambulante implica también un desafío para los territorios aledaños, pues la actividad comercial ambulante se desplaza. Para abordar el desplazamiento del fenómeno, se destaca la importancia de trabajar ordenanzas municipales con una mirada regional.

“El hecho de que por ejemplo cuando se hacen operativos en Meiggs, suben o se desplazan, el efecto globo que hemos tenido comercio ilegal que antes no teníamos. En algún momento se nos instalaron unos toldos en Salvador, cosa que en Providencia no se había visto” (Municipalidad de Providencia, 2023).

Los límites intercomunales son un tópico fundamental pues si desde un municipio se convoca fuerza policial para la fiscalización y los comerciantes ambulantes cruzan una calle que marca el límite de la comuna, la acción no se ejecuta pues tanto para el municipio como la policía se registra una pérdida de jurisdicción. Esto implica que en ocasiones coordinar un operativo de fiscalización requiere involucrar dos o tres equipos municipales a la vez, además de policías y otros recursos estatales, lo cual actualmente resulta un significativo desafío. Esta situación tiene lugar, por ejemplo, en Avenida La Paz. Por lo tanto, pensar el abordaje del fenómeno solo en un perímetro comunal es un ejercicio que parece resultar insuficiente, exigiendo un abordaje de carácter más bien macro.

“Muchas veces el comercio ilegal está en el límite de una comuna y como coordinamos con una comuna, con un municipio y con Carabineros de ese mismo municipio, lo que simplemente hacen los comerciantes cruzan la calle y ya no podemos hacer nada, porque los mismos, el equipo del municipio o los Carabineros dicen no podemos estar en otra comuna” (SEREMI de Salud, 2023).

Adicionalmente, en el marco de la formalización de las actividades comerciales que toman lugar en el espacio público, es importante considerar que si bien desde las entidades de la sociedad civil o el Estado se puede realizar un trabajo para que las personas que ejercen el comercio ambulante se formalicen a través de iniciación de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos, o desde SEREMI de Salud se podría autorizar la venta de alimentos en la vía pública que cumpla la normativa sanitaria, nada de esto tendrá asidero si la persona en cuestión no recibe un permiso municipal que habilite la venta, la regulación relativa al permiso, por tanto, es una clave insoslayable. Bajo tal lógica, la fiscalización cumple un rol de regulación y supervisión que distingue entre lo permitido y lo prohibido en el espacio público, sirviendo así como medio y no como un fin en sí mismo.

“El comercio ambulante no va a desaparecer pero pueden existir formas de regularización en términos de establecer, por ejemplo, a través de ordenanza de bienes nacionales de uso público cuales son los espacios donde está autorizado el comercio ambulante y que tipo de comercio ambulante” (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2023).

En este sentido, se reconoce la falta y a la vez se demanda una postura institucional a nivel regional, que sustente un plan de abordaje integral, evitando la fragmentación y sobreintervención institucional, propiciando de esta forma intervenciones y coordinaciones más eficientes para dar respuesta al comercio ambulante.

“Es súper desgastante para nuestro equipo porque el Ministerio de Transportes hace operativos, tenemos que estar ahí. Pero cuando ellos vienen, vienen cada uno con sus propias tareas asociadas a su objetivo institucional, sin tener una mirada en común de que todas estas instancias, comunidades, instituciones, apuntan hacia lo mismo. ¿Me explico? Entonces no hay una mirada integral, no hay como un master plan, es que debiese haber un master plan de cómo, si ya está siendo un problema a nivel de la RM o del país, debiese haber una estructura desde arriba que permita poder mirar este fenómeno de otra manera” (Municipalidad de Estación Central, 2023).

h. Síntesis del apartado

Se registra un aumento de comercio ambulante, confirmado por vendedores, representantes de instituciones y las propias observaciones que dan cuenta de una alta densidad de personas vendiendo por sector. Los efectos refieren al aumento de inseguridad en el espacio público.

Los elementos que se utilizan como infraestructura para la venta suelen combinarse, pero consideran mayoritariamente carros con ruedas, paños en el suelo y sillas. Se privilegia todo aquello que permita huir de la fiscalización con rapidez. Los elementos más problemáticos, desde la perspectiva de la seguridad y el tránsito refieren a los toldos, que obstruyen cámaras de seguridad o sirven como espacio de ocultamiento para personas que cometen ilícitos.

La movilidad del espacio utilizado para vender varía en razón de los niveles de fiscalización en la zona, el flujo de demanda por parte de compradores y la conveniencia de acceso por parte de quienes venden de manera ambulante. Esto implica una dificultad para la fiscalización, en tanto una persona podría tener permiso o multas pendientes en un territorio y no en otro, sin que hoy exista un sistema unificado para reconocer esta información por parte de quienes ejercen la tarea fiscalizadora.

Con especial énfasis en algunos sectores, se declara desde las entrevistas presencia de personas que cobran a quienes ejercen el comercio ambulante por hacer uso de la vía pública. Esto tiene un cariz de extorsión pues funciona bajo una modalidad amenazante y las personas ceden por temor. En otros espacios se paga a quien oficia de vigía ante la fiscalización. En tanto, desde las encuestas, un 7,2% de los vendedores ambulantes declara desembolsar recursos en arriendo del espacio de venta.

Desde las entrevistas también se reconoce cobro por el uso de toldos, aunque las encuestas muestran que menos del 1% de los vendedores pagan por arriendo de estos. En esta materia se reconoce una organización mayor que en muchos casos funciona como “subcontratación” de informales por informales. Esto afectaría especialmente a personas migrantes en situación irregular que se encuentran más expuestas a estas redes de oferta y extorsión, pues las posibilidades de denuncia están disuadidas por su situación legal.

En promedio quienes venden en el comercio ambulante consideran medianamente peligroso el lugar donde comercian, identificando con mayor frecuencia el delito de robo 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 inseguridad. Tal percepción afecta directamente el acuerdo con la erradicación de esta actividad.

En lo que refiere a victimización directa, solo un 16,4% de quienes venden declara haber sido víctima de un delito en el sector. Esto varía por sector, con mayor incidencia en Independencia, Maipú y La Florida. Por su parte, quienes compran declaran mayores niveles de victimización, con un 22%, coincidiendo en los tipos de delitos, predominando el robo por sorpresa y el hurto.

En términos de seguridad, se observa la presencia de cámaras o drones, así como rondas de Carabineros, ya sea a pie o en vehículo, así también destaca la seguridad municipal a pie. Desde los vendedores la mayoría declara que la presencia policial es constante, todos los días. Desde las entidades de seguridad, el copamiento del espacio público, es decir, su uso que impide la instalación de comercio ambulante, constituye una principal estrategia de prevención, para esto se contempla instalación de mobiliario urbano, presencia policial o actividades públicas que eviten el abandono.

La normativa que rige los permisos de venta ambulante varía entre municipios, no existe un sistema unificado de registro de comercio ambulante con datos sobre vendedoras/es, características de los permisos o fiscalizaciones y sanciones recibidas. Por otro lado, el comercio ambulante se desplaza, tanto porque es intervenido por operativos de fiscalización, como por las dinámicas propias de quienes lo ejercen, lo cual implica afectación entre territorios colindantes. Ante tal escenario, resulta fundamental analizar esta actividad con una mirada intermunicipal, capaz de comprender que toda acción ejecutada por un territorio, inevitablemente evidenciará impactos en el resto. Esto implica por tanto un importante desafío institucional para lograr la coordinación pertinente y efectiva de los actores que están involucrados en la regulación del comercio ambulante en la región.

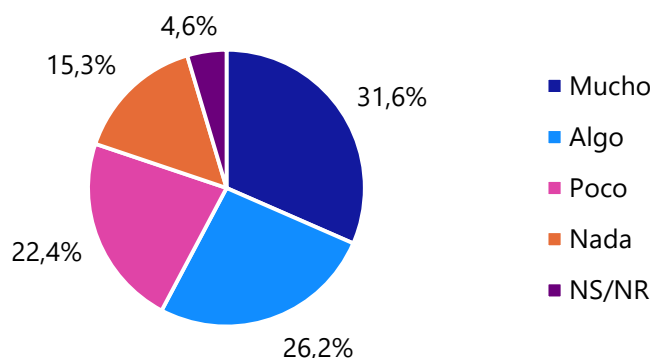
6 FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN

a. Percepción de vendedores sobre la fiscalización y sanción

La fiscalización de la actividad de comercio ambulante, en términos generales, está a cargo de las municipalidades en cuanto los vendedores deben contar con un permiso municipal para realizar su actividad. El proceso de fiscalización municipal se desarrolla según corresponda en las ordenanzas municipales respectivas. Sin embargo, los vendedores pueden ser sujetos a la fiscalización de otras instituciones del Estado según su competencia, por ejemplo, la autoridad sanitaria o tributaria.

La preocupación sobre la fiscalización presenta evidentes diferencias entre quienes cuentan con un permiso para realizar la venta ambulante y quienes no. Mientras que en el caso de los primeros el 85% declara poco o nada de preocupación al respecto, entre quienes no cuentan con permiso más de la mitad declara tener algo o mucha preocupación por la fiscalización. No obstante, a pesar de no contar con permiso municipal, cerca del 40% declara estar poco o nada preocupado.

Gráfico N°30: Preocupación de vendedores ante una posible fiscalización por su actividad (vendedores sin permiso municipal)



Fuente: elaboración propia.

Entre las personas a quienes les preocupa la fiscalización, la detención y confiscación de los bienes en venta representan sus principales temores, sin embargo, también se teme al uso de la fuerza policial. En el caso de las personas extranjeras, existen temores más acentuados respecto al modo en que la fiscalización puede afectar su estadía en el país.

En términos generales, la fiscalización la realizan inspectores municipales quienes verifican los antecedentes de los vendedores y si no están al día son multados y citados a comparecer al Juzgado de Policía Local correspondiente al municipio en cuestión. En caso de no comparecer puede proceder reclusión nocturna o la persecución por el delito de desacato. Las multas municipales se encuentran limitadas por ley² hasta un máximo de 5 Unidades Tributarias Mensuales³.

En lo que refiere a sanciones, dos de cada tres personas que venden de manera ambulante en la calle desconoce el valor de la multa que se arriesga por el ejercicio de tal actividad. Quienes conocen

² Art. 12; Ley Orgánica de Municipalidades.

³ \$316.000 pesos aproximadamente a agosto del año 2023.

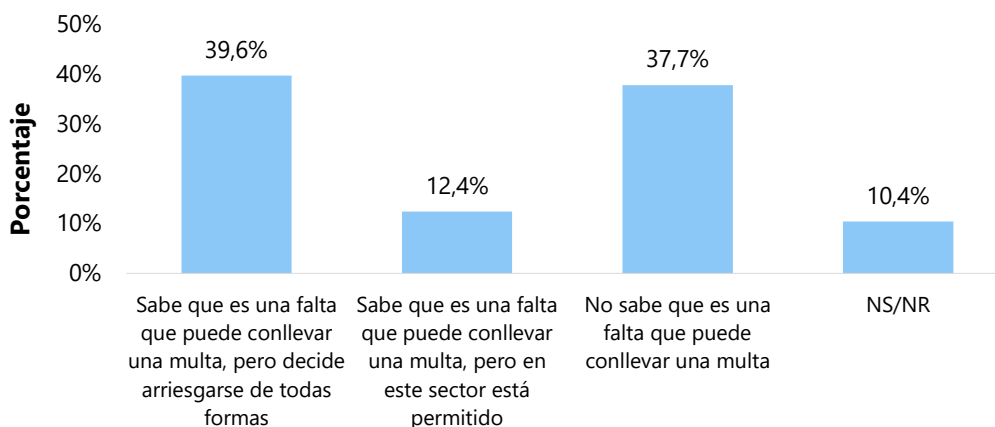
los montos de las multas y los procedimientos asociados a las sanciones son personas que han atravesado tal experiencia.

El 52,7% de quienes venden en el comercio ambulante consideran que es poco o nada probable recibir una multa por ejercer esta actividad, mientras que un 34,4% cree que es algo o muy probable. Al consultar por la probabilidad de confiscación de sus productos, tres de cada diez personas creen que es nada probable, mientras que un 40,2% declara que es algo o poco probable.

b. Percepción de compradores sobre la fiscalización y sanción

Por su parte, la percepción de las personas que compran en el comercio ambulante da cuenta de un escenario similar. Del total de encuestados, el 37,7% indica desconocer que tal compra puede significar una multa, mientras que una porción ligeramente mayor (39,6%) sabe que comete una falta, pero decide arriesgarse de todas formas.

Gráfico N°31: Conocimiento sobre el carácter de falta de comprar al comercio ambulante



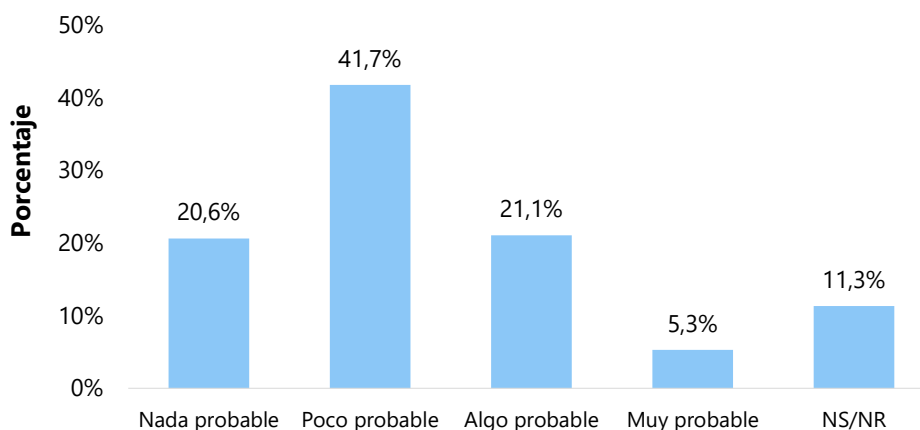
Fuente: elaboración propia.

Se debe considerar que tres de cada cinco compradores (60%) declara no saber distinguir entre los compradores que sí tienen permiso municipal de aquellos que no.

Entre quienes saben que se arriesga una multa al comprar en el comercio ambulante, tres de cada cuatro (75%) desconocen su valor. En particular, tanto para aquellos que desconocen el valor de la multa como para quienes sí lo conocen, la mayoría opta por arriesgarse de todas formas.

El 62,3% de las personas compradoras creen que es poco o nada probable que fiscalicen y multen a alguien que compre en el comercio ambulante. Además, la mitad de las personas está poco o nada preocupada por ser multada. Cabe indicar que, entre quienes creen que hay una mayor probabilidad de fiscalización, mayor es la preocupación de recibir una multa.

Gráfico N°32: Percepción sobre recibir una multa por comprar en el comercio ambulante



Fuente: elaboración propia.

c. Estrategias de afrontamiento de los vendedores a la fiscalización y la sanción

El uso de carros o mantas con agarraderas permite que el escape a la fiscalización sea expedito. Esto implica que el volumen de elementos para la venta debe ser limitado y ligero para hacer posible su carga.

“La sábana la envuelvo rápido, y la agarro y en caso de que, y abajo en el carrito hay como una, como un cajón donde guardo el gas, el balón de gas y ahí meto esa bola que hago con la sábana y las cosas y arranco. La mesa la dejo porque sé que no se la van a llevar, la tiro para un lado o los chiquillos me ayudan” (Vendedor, 2023).

El aviso de la llegada de fiscalizadores es un tema que convoca organización. En algunos casos, las personas de un mismo perímetro de venta utilizan grupos de whatsapp, que a su vez también les permiten avisar en caso de inasistencia. En otros espacios se cuenta con el rol de un vigía, persona a quien las y los vendedores ambulantes pagan un monto diario por dar aviso en caso de fiscalización.

“No hay nada, avisan cuando vienen los pacos nomás, los inspectores, pero de repente puede ser simpático un día el loco, al otro día pesado porque ocupaste su puesto o parte de su puesto y ya al otro día no le hablai, no lo pescai, pero si siempre el código de que avisan cuando vienen los pacos que hay que estar saliendo, agarrando las cuestiones” (Vendedor, 2023).

Otra de las estrategias que se nombra corresponde a ocultar los productos en puestos establecidos con permiso o en locales aledaños con los cuales se tiene una alianza para este fin. Estas redes de colaboración entre establecidos y ambulantes juega a favor de los primeros en tanto reciben ofertas, por ejemplo, de cigarras que éstos luego venden sueltos.

En muchos casos, según indica Carabineros, ante la presencia policial las personas dejan los productos y huyen para no afrontar una fiscalización, esto luego es confiscado.

Una de las formas más mencionadas de afrontar la fiscalización es entregar datos personales falsos o no entregar datos, esto toma lugar especialmente en aquellas ocasiones donde el control solo es ejercido por seguridad del municipio.

“Los inspectores te piden nombre, day otro nombre, otro rut, te hacen boleta chao, si no les pagay la cuestión... Y si se ponen cuáticos y llaman a los pacos agarray las cuestiones y te vay no más, te siguen, te llaman, pero no cacho. Te meti entremedio de los locales y la gente y te perdí (...) Te arrancay nomas, te arrancay porque a que te alcancen los pacos es difícil porque ya te vienen avisando de hartos metros antes, si no te arrancay es porque no soy tan vivo no más” (Vendedor, 2023).

Considerando la magnitud de la presencia del comercio ambulante, la acción fiscalizadora resulta insuficiente para cubrir la oferta. Esto es comprendido por parte de quienes ejercen la actividad, por lo cual toma lugar una dinámica de huida y regreso post ronda de vigilancia.

“Si, todos los días, pero pasan nomas, no, si pasan te arrancay, pasaron no se van a devolver y te colocay de nuevo” (Vendedor, 2023).

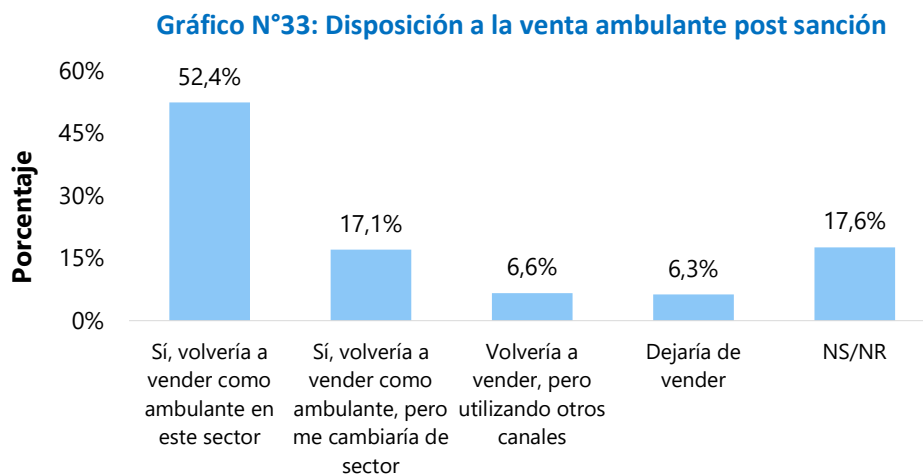
Actualmente, la fiscalización resulta una tarea desafiante porque en cuanto se reconoce la presencia de quienes fiscalizan, las personas huyen. Cuando las personas escapan dejando atrás sus productos, esto es considerado como especies abandonadas en la vía pública y se van a destrucción.

Dentro de los operativos que se han utilizado están las redadas para la intervención de espacios densamente ocupados por el comercio ambulante, convocando a distintos actores a una misma instancia.

“Abordamos una calle y esa calle hacemos el control completo, hacemos el decomiso, hacemos el control migratorio con la PDI y cuando hacemos esos operativos, participan la PDI, participa Carabineros, viene el Servicio de Salud a ver a las comunidades, y todo eso cuenta, se sacan órdenes vigentes, personas de la calle se retiran, salen de circulación, también incautamos drogas, incautamos armas, todo eso se ve, también vemos si hay niños o niñas o jóvenes involucrados asociados que puedan estar siendo vulnerados en sus derechos también se toman las acciones completas a eso” (Municipalidad de Estación Central, 2023).

d. Incidencia de sanciones en la disposición a ejercer la venta o compra ambulante

Cerca del 70% de los vendedores encuestados seguiría escogiendo la venta ambulante, ya sea en el mismo sector o en otro, aunque lo sancionaran, independiente de su sexo o nacionalidad. Solo un 6,3% declara que dejaría de vender en el comercio ambulante si fuera sancionado por esta actividad.



Fuente: elaboración propia.

En el caso de los compradores, de efectivamente recibir una sanción vía multa, sin especificar su valor, alrededor del 67% de los encuestados volvería a comprar en el comercio ambulante, ya sea en el mismo sector o en otro. Solo un 22% declara que solo compraría en el comercio establecido.

En síntesis, la mayoría de los vendedores seguirían vendiendo si los multaran y lo propio acontece con los compradores, que seguirían comprando a pesar de las sanciones. Esto refleja que el mercado que sustenta el comercio ambulante sería resiliente a estrategias punitivas basadas en multas.

Al consultar por la preocupación sobre recibir una multa y no pagarla, sobre el 30% de los vendedores indica preocuparle poco o nada, mientras que a un 59% les preocupa algo o mucho esta situación. En los compradores, estos porcentajes alcanzan 34% y 58%, respectivamente.

Lo expuesto resulta coherente con lo planteado por un Juzgado de Policía Local, en tanto los casos asociados a comercio ambulante son pocos en comparación con el resto de los tópicos que abordan, y dentro de esa reducida frecuencia, el pago de multas es aún menor.

“Al ser un problema claramente multidisciplinario la sanción judicial por si sola, nosotros lo que podemos constatar, es que no es suficiente además que tampoco es efectiva. Son muy poquitas las denuncias, es muy poquito lo que se paga generalmente, son personas que no tienen domicilio conocido, hay extranjeros que están indocumentados también” (Juzgado de Policía Local, 2023).

e. Oferta institucional para la fiscalización y sanción

Actualmente la fiscalización efectiva requiere la coordinación de un trabajo interinstitucional de carácter colaborativo. Bajo tal prisma, un conjunto de entidades del Estado se articula para actuar.

“Todas las instituciones han ido agilizando y han ido siendo proactivos en cuanto a los problemas que han existido en la calle con el comercio ambulante, cada una de las instituciones ha ido detectando su propio mapa, cierto mapeo de las esquinas más complicadas, de las esquinas que tienen ambulantes y además esta aparejado quizás a delitos de robos, ellos han

hecho sus propios análisis porque nos ha permitido además cooperar desde nuestro ámbito de competencia” (Policía de Investigaciones, 2023).

Entre los actores del Estado se encuentran: Carabineros, municipios, SEREMI de Salud, Delegación Presidencial Regional, y Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Carabineros: el principal rol de esta institución refiere a la prevención, fiscalización y confiscación. Para la prevención se utiliza una estrategia de copamiento, esto puede ser mediante su presencia en el lugar con un afán disuasivo. En materia de fiscalización, Carabineros se articula especialmente con los municipios, para planificar operativos y realizar control de identidad, así como revisión de permisos y patentes. En tal marco de control, así como ante el eventual abandono de especies en la vía pública, Carabineros tiene un rol de confiscación, debiendo informar al Juzgado de Policía Local al respecto.

Municipios: desde estas instituciones el abordaje del comercio ambulante se canaliza a través de las áreas de Seguridad respectivas. Desde Seguridad se reconocen focos y se coordina a los actores involucrados para ejecutar instancias de fiscalización y confiscación. Su rol es también de carácter preventivo, con estrategias de copamiento de espacios, por ejemplo, con mobiliario urbano. El rol de coordinación con otras entidades tiene cabida en las sesiones del Consejo de Seguridad Pública y las Mesas Público-Policiales, donde el trabajo coordinado con Carabineros es fundamental.

Ante el crecimiento del fenómeno, se reconoce que los recursos disponibles se ven estresados.

“O sea, contamos con la misma cantidad de funcionarios para hacer el doble de pega. Eso no tiene que ver con administración, sino que tiene que ver efectivamente como Santiago creció demográficamente” (Municipalidad de Santiago, 2023).

Los recursos disponibles para la fiscalización cambian según el municipio. En el caso de Providencia, se cuenta con inspectores municipales dedicados exclusivamente a comercio ilegal, generalmente acompañados de Carabineros para permitir el decomiso. Estos operativos toman lugar en zonas con mayor presencia de comerciantes ambulantes o donde se registre una mayor cantidad de reclamos asociados al tema. La innovación en las estrategias de respuesta al comercio ambulante es amplia, en esta comuna se han utilizado desde llamados por megáfono a compradores con el fin de disuadir, hasta mesas de trabajo con distintas entidades para recoger sugerencias y probar ideas.

En municipios como Santiago, se ha tomado la decisión de implementar operativos en horarios con menor presencia de población flotante, a fin de evitar la exposición y problemas con las personas que ejercen el comercio ambulante, así como con transeúntes que intervienen para evitar la fiscalización.

En Estación Central se han generado espacios para el comercio seguro, que propicien la asociación de comerciantes minoristas, propiciando a su vez la generación de estrategias de coproducción de seguridad. Para esto, se han fortalecido canales de denuncia, tanto para el comercio a menor como a gran escala.

Los municipios consultados han robustecido el equipamiento de quienes realizan la fiscalización, a fin de proveer los elementos protectores necesarios para los riesgos de la tarea. A esto se suma la

determinación de perfiles pertinentes para ejecutar estas tareas, caracterizados por personas con habilidades para desescalar conflictos y mediar.

La tarea de los municipios se pone en jaque, en tanto se registra poca claridad en lo relativo a los límites de atribuciones para fiscalizadores municipales en torno al comercio ambulante. A su vez, entre municipios se registra una falta de lineamientos comunes, así como insuficiente coordinación interinstitucional para abordar el comercio ambulante, ante fenómenos como el desplazamiento, por ejemplo.

SEREMI de Salud e Instituto de Salud Pública: estas instituciones desarrollan las tareas de fiscalización relativas a alimentos y medicamentos, habiendo incorporando una nueva línea enfocada a venta de alimentos en la vía pública, haciendo evidente la necesidad de incorporar nueva institucionalidad para enfrentar la demanda que el comercio ambulante levanta.

Delegación Regional Presidencial: se ocupa de la coordinación entre municipios, policías y otros organismos que puedan contribuir a la fiscalización, generando y fortaleciendo compromisos entre los actores.

“Si es que la Delegación considera que hay un espacio a intervenir en el cual es importante realizar fiscalizaciones sobre carros de comida, ya, ellos establecen las coordinaciones previas para poder hacer que eso sea posible, es decir, con la SEREMI de Salud, la Municipalidad, entonces si hay otra Delegación que considera que específicamente es mucho más importante sobre la venta de medicamentos, ellos buscan los actores que son específicamente necesarios para realizar esas incautaciones de medicamentos” (Subsecretaría del Interior).

Ministerio del Interior y Seguridad Pública: El rol de la Subsecretaría del Interior, apunta a llevar un registro de los operativos realizados y sus resultados, a fin de retroalimentar los lineamientos para esta tarea. En este marco, el Plan de control y fiscalización del comercio ilícito se enfoca a la recuperación de espacios públicos. Por su parte, la Subsecretaría de Prevención del Delito se dirige a la generación de mesas tácticas en torno al comercio ambulante para convocar a distintas instituciones al trabajo con los municipios, con especial énfasis desde el programa “Somos Barrio Comercial”.

En el marco del trabajo interinstitucional enfocado a la fiscalización, las instituciones concuerdan en la falta de recursos humanos para la fiscalización, así como el transporte y espacios de almacenamiento para los bienes confiscados o abandonados en la vía pública.

Lo mismo se registra en torno a una mayor demanda por recursos para el copamiento y recuperación de espacios públicos con riesgo situacional para el comercio ambulante. Se indica que en muchos casos la colaboración está sujeta a voluntades personales, lo que fragiliza la sostenibilidad del actuar institucional.

Juzgado de Policía Local: El rol de esta institución en materia de comercio ambulante se enmarca en infracciones respecto de las ordenanzas municipales. Su labor no guarda relación con investigación de asociación ilícita o delitos contra la propiedad intelectual o industrial, pues éstas son materias tributarias o penales.

Una vez recibida la denuncia por parte del municipio o de Carabineros, se cita a las personas fiscalizadas a una audiencia, allí pueden realizar sus descargos, por ejemplo, el motivo por el cual no cuentan con un permiso. Dentro de los argumentos se puede indicar que se han intentado hacer las gestiones de obtención pero que no se ha tenido respuesta municipal. A la luz de los argumentos esgrimidos, la judicatura evalúa y multa y fija el valor de la sanción. La persona tiene 30 días para pedir reconsideración y aportar nuevos antecedentes como aspectos sociales, de salud o económicos. Si la multa no se paga, se dicta una orden de reclusión nocturna, con un máximo de 15 noches. En la práctica esto no se operativiza porque no se encuentra el domicilio de las personas.

Desde el Juzgado de Policía Local se sostiene que la sanción judicial por sí sola no es suficiente ni efectiva; son pocas denuncias, hay bajo nivel de pago y las personas suelen entregar un domicilio desconocido, además de una multiplicidad de casos de situación migratoria irregular.

Desde aquí se destaca la necesidad de elaborar otra forma de sanción, menos costosa que la reclusión nocturna posible hasta hoy. Ante esto se considera como una vía alternativa el servicio en beneficio de la comunidad, pero su ejecución requiere de la colaboración municipal y no ha sido una apuesta muy exitosa hasta el momento. Otra opción planteada refiere al Registro de multas de comercio ambulante, similar al de multas de tránsito, a través del cual las multas impagas afectan la obtención del permiso de circulación. Un registro de esta naturaleza sería de alta utilidad para monitorear la reincidencia, aspecto relevante en tanto afecta directamente el monto por el cual se puede sancionar a una persona por comercio ambulante. A su vez esto demanda un sistema que funcione entre distintos territorios, no solo una comuna. Tal sistema podría incorporar información de no pago, especies vendidas, producto decomisado, medio de sustitución y valor de la multa.

f. Síntesis del apartado

Más de la mitad de las personas que declara no tener permiso para la venta ambulante, indica algo o mucha preocupación por la fiscalización, sin embargo, cerca del 40% está poco o nada preocupada. El 67% de los vendedores desconoce el valor de la multa y la mitad considera que es poco o nada probable recibir una sanción. La percepción de quienes compran en el comercio ambulante es similar. El 38% declara desconocer que tal compra arriesga multa, tres cuartos desconocen el valor y entre quienes lo conocen, la mayoría opta por arriesgarse de todas formas, creyendo que es poco o nada probable ser fiscalizadas. Existe dificultad para diferenciar a vendedores con o sin permiso.

Las estrategias vigentes de sanción, especialmente las basadas en multas, son poco efectivas para disuadir la continuidad del comercio ambulante. En caso de recibir sanción, la gran mayoría de los vendedores volvería a ejercer la venta ambulante, y la gran mayoría de los compradores reiteraría su conducta. Entre las personas efectivamente multadas, el porcentaje de pago es bajo. Entre las estrategias de sanción, existe una mayor preocupación por la confiscación de los productos.

Para evitar la fiscalización, quienes venden prefieren instalaciones ligeras para facilitar la huida. Se registran casos donde los productos son ocultados en puestos establecidos con permiso o locales aledaños. También se alude fuertemente a la entrega de datos falsos en el proceso de fiscalización, especialmente cuando funcionarios municipales ejecutan tal tarea.

Sumado al bajo poder disuasivo de las estrategias vigentes, los desafíos más significativos en esta materia apuntan a los recursos para su implementación. Tales recursos contemplan equipos

humanos por parte de cada una de las instituciones que realizan la fiscalización, además de recursos financieros para costear transporte, almacenamiento y destrucción de bienes confiscados.

A lo anterior se suma el desafío de gestión institucional para la coordinación de operativos interinstitucionales de fiscalización efectiva, objetivo que demanda robustecer los canales y protocolos de enlace y traspaso de información, así como de evaluación de su implementación.

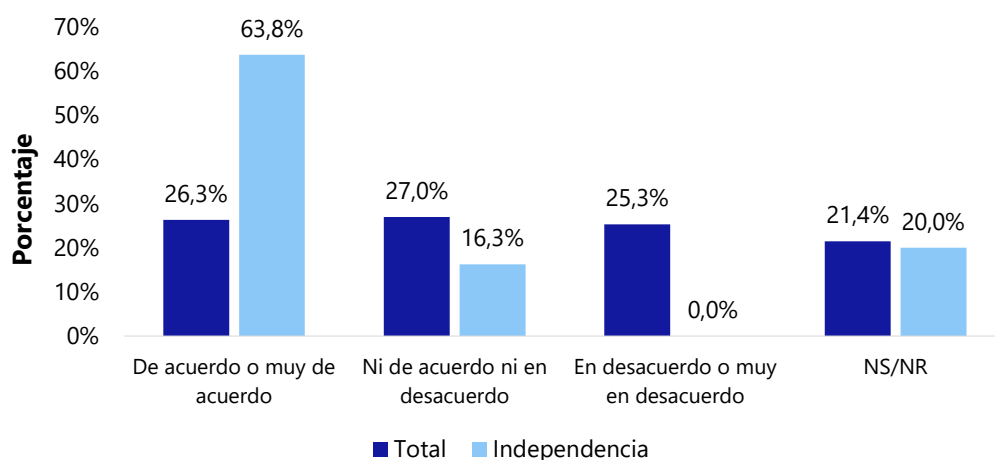
7. CRIMEN ORGANIZADO, INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN PENAL

a. Percepción de bandas criminales organizadas en el territorio

Existen distintas percepciones respecto a la presencia de bandas criminales organizadas en el sector, que se dividen de manera similar entre el acuerdo, la neutralidad, el desacuerdo y el abstenerse de responder. Esto resulta entendible dado que la consulta fue realizada en la vía pública y puede estar afectada por el temor a represalias por dar información, así como por el propio desconocimiento de lo que implica una banda criminal como tal.

Estas percepciones cambian según el lugar donde se realiza la consulta, en el caso de Independencia resalta el 63,8% de personas que está de acuerdo o muy de acuerdo con la aseveración relativa a la presencia de crimen organizado en el sector.

Gráfico N°34: Nivel de acuerdo con la aseveración: “En este sector operan bandas criminales organizadas”



Fuente: elaboración propia.

Las personas entrevistadas que ejercen el comercio ambulante, declaran también temor a tener problemas con este tipo de bandas en el marco de su encuentro en la vía pública. Los indicadores en los cuales sostienen la percepción de bandas organizadas refieren a: ser testigos de hurtos, balaceras y tráfico de drogas. Se alude también a grupos que se dedican a cobrar por el uso de espacios públicos para la venta, además de otros dedicados a officiar de prestamistas informales.

La presencia de estos grupos se reconoce con mayor frecuencia en Estación Central (Terminal de Buses) y Santiago (Paseo Puente Cal y Canto). Éstas también estarían presentes en los sectores analizados en Independencia, Lo Prado, Quilicura, Recoleta, y Santiago (Alameda-vereda norte).

Cabe mencionar que solo en un 0,4% de los casos se observaron interacciones entre vendedores ambulantes y bandas o grupos establecidos en el sector.

b. Delitos asociados al comercio ambulante

En coherencia con lo establecido en el citado Dictamen de Contraloría, un punto fundamental para analizar el comercio ambulante refiere a diferenciar el tipo de productos a la venta y su licitud.

“Si van a Mapocho y ves lo que se vende, tienes alimentos, tienes ropa falsificada, tienen a esta gente que hace este juego el “pepito paga doble”. Por eso esto tiene que ser más integral. Sí, es importante el alimento, efectivamente es super importante, pero esto es un problema de orden público y ahí es donde entre medio de la venta se te meten los delitos, la venta de droga, de estupefacientes, de falsificación. Entonces, si te das cuenta, el alimento es importante pero no es lo que produce la delincuencia. Quizás de repente la abuelita que vende pizza o torta se mete entremedio de estos verdaderos delincuentes, entonces estamos atacando mal (SEREMI de Salud, 2023).

Esto implica por tanto la necesidad de construir tipologías de comercio que reflejen el tipo de productos que se transan, así como la cadena de procesos que permite tal venta, considerando, entre otros posibles aspectos, su elaboración, importación, almacenamiento y distribución.

“Son verdaderos galpones donde están las mercancías, los camiones sacan de ahí la mercancía y se la llevan a los lugares para pasárselas al comerciante ambulante y eso a vista y paciencia de todo el mundo, eso es bien temprano, a las seis de la mañana o los comerciantes ambulantes llegan con sus carritos de las comunas de la periferia, pasando también por todos los lugares sin que nadie se dé cuenta, son carritos grandes, con toda la mercancía que ellos tienen que vender, sin tener ningún respaldo de lo que venden, ninguna boleta de lo que se vende” (Gobierno Regional Metropolitano, 2023).

Desde las instituciones de salud consultadas, a saber, ISP y SEREMI de Salud, la venta, elaboración o expendio de alimentos, así como de medicamentos en cualquier otro lugar que no sea un recinto autorizado por normativa sanitaria, constituye un acto ilegal que pone en riesgo la salud pública.

Luego, al analizar el comercio ambulante a la luz del crimen organizado, es importante tener en cuenta que quien ejerce esta actividad en la vía pública constituye el último eslabón de toda una logística que permite que aquello tome lugar. Un ejemplo de esto es lo relativo a medicamentos, con los graves riesgos de salud que esto implica para la población en tanto no existe resguardo de las condiciones de almacenamiento, la fecha de vencimiento o la autenticidad del producto, lo cual podría significar un riesgo vital para quien lo consume.

“Hemos visto un aumento más o menos importante del comercio ambulante, lo que se ha visto también reflejado en los decomisos. Hemos decomisado entre un año y otro, entre el 2021 y 2022, 1.000% más de productos y también hemos registrado un aumento sustancial de 400% del robo de camiones que transportan los medicamentos” (Instituto de Salud Pública, 2023).

Fiscalía plantea la existencia de lógicas de crimen organizado asociadas al contexto de venta ambulante, en tanto se reconocen asociaciones que aprenden y cambian para evadir controles mediante un proceso analizado y coordinado. En este marco, el uso de armas de fuego tiene como objetivo intimidar, herir o matar, así como para generar temor y gestión de la violencia. Desde esta lógica, el objetivo apunta a monetizar cualquier recurso que se tenga disponible, ya sea extorsión

por información, dominación de espacios o comercialización de elementos obtenidos de manera ilícita.

En el marco del comercio ambulante, los principales delitos asociados a bandas criminales corresponden a la venta de productos que infringen los derechos intelectuales o industriales, tales como réplicas de ropa, zapatillas, perfumes, medicamentos o cigarrillos de contrabando, así como otros artículos de procedencia ilegal. En muchos casos estas redes funcionan con personas que cuentan con locales establecidos para suministrar a quienes venden en las calles y en ocasiones otros locales establecidos reciben también suministros de este tipo por parte de vendedores ambulantes, como, por ejemplo, la venta de cigarrillos de contrabando para la venta “suelta” en kioskos.

En este contexto, la labor del Servicio de Impuestos Internos resulta fundamental en tanto ostenta una tarea de monitoreo a grandes compradores, importadores y fábricas, generando información clave para contribuir en procesos investigativos. Desde allí se genera un rol coordinado con Aduanas para analizar qué se importa, quién lo compra y a quién se vende, contemplando la legalidad del origen de la mercancía. Sobre esto último cabe destacar que, para controlar, por ejemplo, las réplicas que ingresan al país, el alcance de Aduanas es limitado, pues los delitos contra la propiedad intelectual pertenecen al tipo llamado de “acción penal pública previa instancia particular”⁴. Esto implica que para proceder en la investigación y persecución del delito las víctimas deben realizar las denuncias ante el Ministerio Público o las policías.

Por otra parte, el vínculo entre comercio ambulante y bandas criminales alude a la generación de alianzas entre personas que utilizan el espacio público para la venta y quienes realizan microtráfico o robo, permitiendo por parte de los primeros que quienes cometen tales actos utilicen el espacio de venta, especialmente toldos, para refugiarse y continuar con la actividad.

"Tenemos bandas criminales asociadas a microtráfico, al robo por sorpresa o al robo con intimidación que ahora se camuflan en este lugar o inclusive son ayudados por estas personas. Por ejemplo, un delincuente roba un teléfono celular desde un vehículo que va en movimiento, se mete al auto, se lo quitan a la persona, corren, se esconden en una carpa de comercio ambulante, se cambia de ropa la persona, le saca el chip al aparato, lo entierran ahí mismo y esta persona huye con el equipo y ahí cambiado de ropa, esto se da mucho" (Carabineros de Chile, 2023).

Sobre comercio ambulante y narcotráfico, se alude a la venta de productos legales como fachada para la venta de drogas.

“Muchas veces se ve que la gente intenta comprar algo, y por entremedio del producto que uno compra, compra entre comillas el chocolate o cualquier cosa, viene algo más por debajo, pero muchas veces son... Se tiende a decir nada por temor a que este tipo saque un arma y te mate por soplón o por decir algo” (Vendedor, 2023).

Dentro de los principales cambios en importaciones, desde Aduanas se observa el aumento en la importación de armas y elementos de armas. Aduanas tiene parte clave en la investigación de los

⁴ Art. 54 del Código de Procedimiento Penal.

productos. Fruto de su relación cercana con Fiscalía este tipo de ingresos se informan, Fiscalía avisa a las policías, estas realizan seguimiento y en base a eso se identifica a los involucrados.

En propiedad intelectual se han sumado mercancías como calzado y juguetes, piezas de vehículos, cosméticos y dispositivos médicos, productos que muchas veces requieren el visto bueno del ISP o SEREMI de Salud. El rol de estas instituciones es brindar un certificado que permite el ingreso de Aduanas y luego ya es rol de aquellas la revisión de bodega que cumpla con sus disposiciones.

Ha aumentado también el ingreso de productos electrónicos, sin embargo esto corresponde a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC). Desde Aduanas se avisa a la SEC si hay riesgos para las personas consumidoras pero no se puede restringir el acceso. Por normativa, Aduanas no puede detener el ingreso y la SEC cuenta con pocos fiscalizadores.

En materia de modus operandi, se observa un cambio desde el periodo de pandemia, con el aumento de ingreso de especies genéricas que luego en Chile son modificadas en talleres para incorporarles marcas y vender productos falsificados.

c. Crimen organizado y territorio

Desde la Delegación Presidencial se reconoce la presencia de bandas de crimen organizado, en especial atención al control territorial y la victimización de personas que se encuentran en ese lugar, obligándoles incluso a ingresar a una cadena de delitos bajo amenaza.

Se establece que cuando un territorio es muy apetecido por sus niveles de venta, pueden llegar distintas bandas para tomar el control de éste y desencadenar un conflicto territorial de mayor magnitud, con importante uso de violencia en el espacio público. Esto resulta un asunto que requiere manejo especializado, en tanto se ha observado que la intervención pública puede debilitar a uno de los grupos, facilitando a la vez que otros tomen el control del territorio. Este es un escenario especialmente riesgoso para personas en condición migratoria irregular que tampoco utilizarían los canales formales para realizar denuncias.

“Hay una asociación para esto, no me cabe la menor duda de que existen personas, organizaciones las cuales de alguna manera canalizan, estudian, se saltan ciertas reglas o normas para asociarse y realizar comercio ilícito. Tienen que hacerlo porque no tienen otra manera, porque tienen el estudio del espacio, copan espacio, utilizan territorios que le pertenecen, defienden el territorio, tienen horarios establecidos, o sea hay información, y ciertos tramos, de ciertos sectores le pertenecen a una o dos personas y esa persona dice que no discute con la otra, o sea hay todo un tema que va asociado al crimen y de hecho sí, es un delito, o sea hay un crimen organizado para la venta de comercio ilícito” (Carabineros de Chile, 2023).

Dados los niveles de organización, la lectura de las tendencias del comportamiento criminal debe actualizarse continuamente. Desde la Policía de Investigaciones se plantea que este mismo dinamismo implica la evaluación constante de los operativos o procesos de investigación de larga duración que realizan.

Hay sectores donde se observa una mayor concentración de factores que favorecen la asociación entre comercio ambulante y crimen organizado, por ejemplo, lugares históricamente comerciales,

con alto tránsito de liquidez circulante, alta presencia de bodegas, amplia densidad de comercio en la calle que supera la capacidad de fiscalización. Esto implica evidentes dificultades para su abordaje.

“Yo tengo cámaras de televigilancia, tengo servicio, hacemos operativos efectivamente, pero está instalado en un lugar propicio para el negocio, el negocio de la droga, el negocio de la misma plata, de las armas, es muy fácil de proveedor un camión, descargando cosas, cachay como puede tener esas cosas, esas cosas pueden ser cualquier droga y nadie sabe si es que nadie está investigándolo eso, entonces finalmente es el escenario perfecto” (Municipalidad de Santiago, 2023).

d. Foco y capacidades institucionales

A fin de dar respuesta a la presencia de tales bandas, entre SII, Aduanas, Fiscalía y las policías se realiza un trabajo estrecho y colaborativo. Esto permite, el seguimiento, fiscalización, confiscación e investigación para enfrentar el problema de manera efectiva. Parte de este esfuerzo quedó articulado y considerado en la redacción de la Ley N° 21.426, sobre el Comercio Ilegal. Esta ley incorpora nuevas facultades a los inspectores del SII, municipales y provenientes de las autoridades sanitarias para resguardar la legalidad de esta actividad. Asimismo, incluye especial énfasis en el delito de asociación ilícita a fin de poder desarticular estas agrupaciones de forma más eficiente.

En el marco de la investigación existe intercambio de información entre entes públicos, como la PDI, Carabineros, SII, ISP, Aduanas, Fiscalía y también privados como, por ejemplo, la British American Tobacco, para la investigación de causas relativas a cigarrillo de contrabando. El abordaje de este tópico es un ejemplo interesante, tanto por la magnitud del fenómeno como por los análisis que se realizan para identificar cambios en las dinámicas de los grupos organizados responsables de tales actividades.

“Si la policía me dice, me dice que están cayendo muchos cigarrillos marca Dochester en Santiago, eso quiere decir que llegó un embarque de algún lado y es parte de mí trabajo a lo mejor ver por dónde llegó, ya, sabemos que el Dochester es un cigarrillo que lo fabrican en Paraguay por tanto la vía de ingreso nuevamente va a ser el norte o Los Libertadores, entonces yo tendría que ver en mí programa para reforzar el norte y Los Libertadores para ese tipo de productos, por ejemplo” (Servicio Nacional de Aduanas, 2023).

Otra de las labores en esta materia refiere al trabajo mancomunado entre Aduanas y Servicio de Impuestos Internos, para fiscalizar a quienes ingresan grandes cantidades de productos, a fin de analizar cómo se está vendiendo tal mercancía: en qué canales, a quiénes, con o sin boleta, etc.

Desde Fiscalía se reconoce que el foco en comercio ambulante debe contar con información que permita priorizarlo para labores de investigación, en tanto, considerando la capacidad de la institución, actualmente estos hechos “compiten” con hechos de mayor connotación social como homicidios, venta de drogas, uso de armas y violencia. Para posicionar este foco se requiere información actualizada con las tendencias de consumo sobre aquellos productos que están siendo más vendidos en la calle.

“En la medida que tengamos mejor información y más arriba apuntemos a la cadena delictiva va a ser mejor el resultado. De la condena de la receptación va a ser regularmente algo, entre comillas más publicitaria, cierto porque va a ser bonito, allanamos el galpón, fotos para allá

fotos para acá, pero va a ser poco efectivo de cara a una investigación más compleja y más profunda respecto de los delitos” (Fiscalía, 2023).

La Policía de Investigaciones, por su parte desempeña su rol en distintas líneas. En el marco de migración y extranjería se realiza fiscalización a personas migrantes. Por otra vertiente, PDI realiza análisis relativo a crimen organizado o asociación ilícita vinculadas a comercio ambulante, con el fin de desarmar bandas. En este marco, PDI investiga, a través de seguimientos, puntos fijos, así como interceptación telefónica, a fin de permitir al Ministerio Público contar con sustento material para la formalización de quienes resulten involucrados en los hechos ilícitos. El rol de la PDI apunta a afectar la organización criminal que suministra a quienes venden en la calle.

El análisis criminal desarrollado permite establecer de dónde vienen los productos, reconociendo, por ejemplo, cuando provienen de microtráfico o se asocian a lavado de dinero. Ese análisis es realizado de manera periódica y permite establecer modus operandi y cadenas de mando en las organizaciones criminales. Tal data se ve complementada con registros que pueden ser solicitados a Aduanas o SII, además de diligencias en el lugar de los hechos, ambas fuentes resultan fundamentales para buscar el tipo de responsabilidad que corresponde. Tal información luego es entregada a Fiscalía.

En este marco, el Servicio de Impuestos Internos tradicionalmente cuenta con el rol asociado a la fiscalización de aquellas personas formalizadas que trabajan con boleta. Sin embargo, la Ley N° 21.426 entregó a los inspectores del SII la facultad de exigir la exhibición de los permisos administrativos correspondientes. Su función en la temática de comercio ambulante apunta a reconocer grandes compradores, importadores o fábricas que puedan estar realizando distribución a vendedores minoristas. Tal información puede ser entregada para contribuir en procesos investigativos, pero su rol se limita a ello. Sumado a eso, realiza un trabajo conjunto con Aduanas para analizar importadores y vendedores.

“Tú tienes que seguir al que provee, no el que está con el paño en la calle, con ese en realidad el efecto es neutro, tú le puedes quitar la mercadería y al otro día te va a llegar con mercadería nueva, pero claro, es un mono porfiado, ustedes mismos lo han visto” (Servicio de Impuestos Internos, 2023).

En lo que refiere al Servicio Nacional de Aduanas, desde esta entidad, antes de efectuar una fiscalización, se realiza un análisis de los tipos de carga, la empresa que trae los productos y el tipo de comercialización que utiliza para aquellos productos. Estos análisis se realizan en base a un mapa de riesgo desde el cual se construye un plan de acción de fiscalización de manera focalizada.

Desde el Ministerio Público, Fiscalía realiza el análisis criminal, investigando los fenómenos criminales que se vinculan al comercio ambulante, por ejemplo, robos, almacenamiento y compra de productos ilegales, intervención de mercados o bandas dedicadas a suministrar de bienes al comercio ambulante. Es también rol de Fiscalía investigar el mercado secundario donde se reducen las especies que son robadas, hurtadas o defraudadas. Se realiza trabajo mancomunado con SII y Aduanas para la generación de planes específicos. Con privados hay vinculación para el almacenamiento de material confiscado, así también con empresas de seguridad para apoyar en querellas y denuncias, con ALTO, por ejemplo.

El énfasis de esta institución está puesto en promover la persecución del comercio ilícito más grave e ir incorporando herramientas relacionadas con los delitos en contra de la propiedad intelectual e industrial, asociación ilícita, lavado y delitos tributarios. Luego, a nivel operativo cada zona de la Fiscalía establece sus áreas con mayor impacto, sin embargo, no existen equipos operativos en la Región Metropolitana que cuenten con dedicación exclusiva a los fenómenos de comercio ilícito, ni siquiera grave. Hay una vinculación indirecta, al analizar focos delictuales relacionados al comercio ilícito. En este sentido, se declara que la respuesta institucional a nivel operativa es débil y requiere nuevas estrategias.

e. Nudos críticos

La investigación de casos vinculados al comercio ambulante en casos de falsificación no puede ser realizada de oficio por la Fiscalía. Tal investigación requiere que otras entidades o personas tomen una decisión administrativa para realizar una denuncia o fiscalización, por ejemplo, el Servicio de Impuestos Internos o las propias empresas cuyos derechos intelectuales o industriales se ven afectados por tal actividad de comercio. Sobre estas últimas se observa poca disposición a la colaboración para las tareas de peritaje, que constituyen una prueba clave para que Fiscalía tome un caso.

“Para poder saber si una prenda, un disco o cualquier elemento es falso, infringe la ley de propiedad industrial o la ley de propiedad intelectual se necesita un peritaje y aparte del peritaje se necesita la cooperación de las mismas empresas para poder hacerse parte y cargo de este, de esta acusación, de este ilícito para que ellos mismos presenten las muestras, testigos, por así decirlo” (Carabineros de Chile, 2023).

Se requiere robustecer la coordinación entre instituciones fiscalizadoras y de investigación para el tratamiento adecuado de la evidencia en casos de flagrancia, a fin de contribuir de forma más efectiva al proceso de persecución penal. Dado que los resultados de la investigación están fuertemente vinculados a la calidad de la información inicial que realizan las policías, o la información secundaria que aporten las empresas, la triangulación de aspectos como trazabilidad de la especie, valor, dominio y transporte adquieren gran valor.

“Para que actúe la brigada de delitos de propiedad intelectual o actúe el OS9 con su equipo de delitos económicos tienen que pasar muchas cosas y creo que, más bien, el desafío es tener alguna fórmula de, de trabajo desde el principio quizás más simple y más de flagrancia, creo que un gran tema es el tema policial porque mucho de esto si fuera abordado adecuadamente desde la flagrancia podría permitir investigaciones con alguna posibilidad de resultado” (Fiscalía, 2023).

El flujo de información desde Aduanas y SII sobre operaciones sospechosas, que podrían vincularse a comercio ambulante, resulta insuficiente para los fines de investigación. Este ámbito requiere una mayor coordinación a la luz de la relevancia que tal información guarda.

Existe bajo impacto de las sanciones para delitos que atenten contra la propiedad industrial e intelectual. Esto se observa especialmente cuando tales delitos se vinculan a lavado de dinero o asociación ilícita. El nivel de las multas no cumple un rol disuasivo. Bajo esta premisa se cree pertinente endurecer las sanciones, así como aumentar la factibilidad de la fiscalización a grandes compradores/distribuidores que suministran el comercio ambulante.

Los recursos económicos para la destrucción de elementos confiscados son insuficientes. Aduanas declara no contar con tales recursos, tanto por la magnitud que alcanza la demanda de destrucción, como el precio que este proceso tiene, así como los estándares medioambientales que exige la tarea. Por esta razón, el espacio de almacenamiento es limitado, pudiendo los productos pasar años en tales lugares, mismos que hoy se encuentran colapsados. En ese marco se ha cambiado la normativa para recaudar a través de remates, fondos para financiar la destrucción de los productos, de todas formas, sigue existiendo una brecha significativa. Desde la SEREMI de Salud se alude también a lo limitado de los recursos destinados a la destrucción de los productos confiscados.

Al igual que en lo referido a fiscalización, la cantidad de personas cuyo foco es la investigación de delitos asociados al comercio ambulante, resulta insuficiente ante el nivel de demanda. Desde la Policía de Investigaciones y Carabineros, equipos municipales, pasando por Fiscalía, SII e ISP, las instituciones declaran contar con un número insuficiente de personas para dar respuesta al nivel de demanda de estas tareas.

f. Síntesis del apartado

No toda actividad de comercio ambulante se vincula al crimen organizado. Es fundamental diferenciar los tipos de comercio ambulante y desde allí construir tipologías de comercio que reflejen aquellas actividades que efectivamente se vinculan o presentan mayor riesgo de hacerlo.

Para esto cabe considerar el tipo de productos que se transa, así como la cadena de procesos que permite tal venta, considerando entre otros posibles aspectos, su elaboración, importación, almacenamiento y distribución. Al analizar el comercio ambulante a la luz del crimen organizado, es importante tener en cuenta que muchas veces quien ejerce esta actividad en la vía pública constituye el último eslabón de una compleja logística que permite que aquello tome lugar.

La percepción sobre presencia de bandas en el espacio donde se lleva a cabo la venta ambulante, se encuentra dividida. En sectores como Independencia hay un alto acuerdo sobre su presencia.

Desde las instituciones consultadas se da cuenta de un mercado de crimen organizado asociado al comercio ambulante, pues se registran asociaciones ilícitas que buscan evadir controles y coordinarse para vender a través de este medio, objetos de contrabando o que vulneran los derechos intelectuales o industriales. También se reconoce la presencia de bandas criminales que usan el comercio ambulante como fachada para realizar microtráfico de drogas. De hecho, hay organizaciones que han mutado desde el tráfico al comercio ambulante, con foco en productos de contrabando, en tanto arriesga menores penas, similar ganancia, a la vez que plantea menos consecuencias morales para el público.

En materia de crimen organizado se reconoce un cierto control del espacio público por parte de determinadas asociaciones, especialmente en sectores comerciales que cuentan con alto tránsito de transeúntes, con liquidez circulante, presencia de bodegas y amplia densidad de comercio ambulante, que supera la capacidad de fiscalización.

Para abordar esta arista del problema, se realiza trabajo mancomunado entre distintas instituciones del Estado y privados, a fin de investigar penalmente a quienes ingresan, almacenan y distribuyen

los productos que luego son vendidos en la calle. En esto participan activamente Aduanas, ISP, SII, Policía de Investigaciones y Fiscalía.

Dentro de los principales nudos para la intervención del crimen organizado vinculado al comercio ambulante se encuentra la poca disposición de entes privados para contribuir en causas que afecten los derechos industriales o intelectuales de sus negocios, aspecto que dificulta la posibilidad de persecución de quienes resulten responsables.

Por otro lado, ante la alta demanda de Fiscalía, los delitos asociados al comercio ambulante “compiten” con focos investigativos como homicidios y otros delitos priorizados por la connotación social que ostentan. En este marco se demandan mayores recursos policiales especializados en investigación para aumentar la calidad y pertinencia de las pruebas levantadas en flagrancia, lo que a su vez mejoraría la persecución penal. Junto con ello resulta de provecho mejorar los flujos de información que emanan desde SII y Aduanas con estos mismos fines.

Sumado a lo ya expuesto, las sanciones para delitos que atentan contra propiedad intelectual o industrial tienen un bajo efecto disuasivo, los recursos económicos para financiar la destrucción de bienes confiscados es insuficiente, así como los recursos humanos para dar respuesta a la magnitud que demanda la investigación.

Al igual que en el apartado anterior, la coordinación entre las entidades involucradas en la fiscalización e investigación del comercio ambulante, así como los recursos disponibles para esto, resultan fundamentales para un trabajo efectivo, tanto a nivel informativo como operativo.

8. CONCLUSIONES

a. Principales conclusiones

Aumento del comercio ambulante, empujado por las recientes crisis y la migración

Existe una percepción mancomunada sobre el aumento del comercio ambulante en la Región Metropolitana. El estallido social del año 2018 y el abandono situacional de ciertas zonas de la ciudad, la pandemia del año 2020 con alzas en la venta informal online que luego del desconfinamiento se desplazaron a la vía pública, el reciente aumento de la inflación y el desempleo, así como el alza en la llegada de personas migrantes por larga estadía, configurarían causas relevantes asociadas al aumento de esta actividad, fenómeno reconocido por todos los actores.

Perfil del vendedor: Adultos entre 30 a 49 años, jefes de hogar y con enseñanza media completa

El perfil del comerciante da cuenta de una distribución similar entre mujeres y hombres, en la década de sus treinta o cuarenta, con estudios de enseñanza media o secundaria completos, que se identifican como jefaturas de hogar que conviven con uno o dos niñas/os.

Una perspectiva migratoria es fundamental para comprender el fenómeno y diseñar soluciones

La población migrante compone un 42% del total de las personas que se dedican al comercio ambulante en la región, considerando en este grupo un 49% de personas que no cuentan con visa o residencia en Chile, ya sea por estar a la espera de una respuesta o no haberla solicitado. Tal hecho constituye un desafío fundamental pues, si bien los extranjeros presentan una mayor disposición a obtener un permiso municipal, formalizarse o reconvertirse laboralmente, una parte de este grupo, aquel en condición irregular, se encuentra imposibilitado de hacerlo por no contar con un permiso para estar en el país, además de la imposibilidad de solicitar residencia una vez ya estando en Chile.

El comercio ambulante se sustenta en mercados atractivos para vendedores y compradores

La mayoría de las personas que ejercen el comercio ambulante están satisfechas con su actividad. Las principales atribuciones de este empleo aluden a flexibilidad horaria, autonomía y liquidez financiera diaria, percibiendo en promedio un ingreso líquido de \$40.000 al día. Sobre un 50% no estaría dispuesto a dejar esta actividad, y entre aquellos dispuestos, especialmente población migrante, la mayoría lo haría por ingresos líquidos superiores a \$700.000 mensuales, los que no necesariamente son fáciles de acceder para los vendedores. Por el lado de los compradores, estos se encuentran satisfechos con los productos y los valoran por los precios y la comodidad de acceso.

Muy bajo interés por la reconversión laboral, y múltiples desafíos para la formalización

Especialmente la población chilena presenta bajo interés por la formalización o reconversión laboral. La extranjera, con mayor interés, tiene más limitaciones por su situación migratoria.

Ante este escenario las pretensiones institucionales de reconversión laboral enfrentan grandes desafíos. Entre ellos, la oferta de empleos para personas con cuarto medio, sin disposición a adquirir nuevas habilidades ni ingresar a empleos temporales, que alcancen niveles similares de

remuneración y, en algunos casos, la flexibilidad horaria para permitir las tareas de cuidado. Para la mayoría de los vendedores ambulantes, el costo de oportunidad de reconvertirse laboralmente es muy alto, dada la diferencia en ingresos, y por ende no hay mayor disposición hacia ese tránsito.

La formalización laboral tiene mayores niveles de respaldo, respecto a la reconversión laboral, pero también presenta una resistencia relevante. El desarrollo de un modelo de monotributo, la desmitificación relativa a pérdida de beneficios estatales junto a la difusión de los beneficios de esta, sumadas al acompañamiento para formalizar y sostener tal esfuerzo, además del fomento productivo con fondos solidarios, constituyen oportunidades para propiciar la formalización laboral.

Heterogeneidad en el tipo de productos a la venta y sus fuentes

La ropa y la comida son los tipos de productos que más se observan a la venta. Adicionalmente, aquellos que los compradores reconocen más adquirir en la calle. Sin perjuicio de ello, existen múltiples tipos de productos cuya venta es ilegal, como cigarrillos y medicamentos, u otros con baja probabilidad de origen lícito. Reconocer que existe esta heterogeneidad en el tipo de productos del comercio ambulante es clave para diseñar soluciones factibles para facilitar el tránsito a una condición de regularidad o formalización de la actividad, donde esto resulte factible.

Oportunidades para la regularización de la actividad comercial

72% de quienes ejercen la venta ambulante lo hacen sin permiso municipal. Entre quienes lo tienen es significativa la cifra que lo ha obtenido irregularmente. Dado el escaso potencial de eficacia de la reconversión laboral o la formalización, las oportunidades para disminuir la alta irregularidad del ejercicio de la venta ambulante pasan principalmente por regularizar éste en aquellos casos en que esto sea factible. Desde la perspectiva de los vendedores, hay mayor inclinación a ello en términos relativos. Esta medida es ampliamente apoyada por los compradores del comercio ambulante. Sin embargo, existen tipos de productos donde este escenario resulta plausible y otros donde es completamente inviable, entre estos los asociados a fuentes ilegítimas como el contrabando o la receptación. De forma adicional, existen trabas sustantivas en la entrega de permisos municipales.

La regulación y fiscalización del comercio ambulante requieren una perspectiva macro-territorial

El espacio público utilizado para vender varía en razón de los niveles de fiscalización en la zona, el flujo de demanda por parte de compradores y la conveniencia de acceso por parte de quienes venden de manera ambulante. La normativa que rige los permisos de venta ambulante varía entre municipios, no existe un sistema unificado de registro de comercio ambulante con datos sobre vendedoras/es, características de los permisos o fiscalizaciones y sanciones recibidas. Por otro lado, el comercio ambulante se desplaza, tanto porque es intervenido por operativos de fiscalización, como por las dinámicas propias de quienes lo ejercen, lo cual implica afectación entre territorios colindantes. Ante tal escenario, resulta fundamental una perspectiva territorial a mayor escala que la comunal, capaz de comprender que toda acción ejecutada por un territorio, inevitablemente evidenciará impactos en el resto. Esto demanda atención institucional para la coordinación efectiva de los actores que están involucrados en la regulación y fiscalización del comercio ambulante.

Las estrategias de fiscalización y sanción asociadas a multas tienen un bajo efecto disuasivo

Esto aplica tanto para vendedores como compradores del comercio ambulante. Estos reiterarían su conducta de venta y compra en el comercio ambulante, incluso luego de recibir multas. Además del desconocimiento respecto a las sanciones y efectos, estas no se perciben como algo preocupante para toda la población. Existe eso si una mayor preocupación por la confiscación de los productos. Cabe mencionar además que se observa ampliamente la presencia policial o de seguridad municipal, principalmente asociada a la prevención de fenómenos delictuales en estos territorios, como robos.

Limitaciones en la respuesta pública en materias de fiscalización y confiscación

Los recursos institucionales dedicados a la fiscalización y confiscación de los productos constituyen un elemento central para abordar el comercio ambulante en la Región Metropolitana, en tanto la oferta actual no da abasto: urgen recursos humanos para ejercer fiscalización, así como recursos financieros para costear transporte, almacenamiento y destrucción de productos confiscados. Se registra acuerdo en esta materia, asumiendo que los recursos varían también según el municipio.

El crimen organizado como sostén de una parte del comercio ambulante

Lejos del imaginario tradicional del comercio ambulante como una actividad individual propiciada por la necesidad de supervivencia, se registra en algunos sectores la presencia de bandas de crimen organizado que utilizan el espacio del comercio ambulante como fachada o canal para la distribución de bienes de origen o naturaleza ilegal, así como mecanismos de operación que utilizan la extorsión y amenaza. Una fracción de los vendedores ambulantes serían el último eslabón de esta cadena.

Desde las encuestas se recogen diversas percepciones sobre la presencia de bandas criminales organizadas operando en los sectores, aunque en Independencia el reconocimiento a esto es pleno. El pago irregular por el espacio o toldos emerge como una dinámica relevante desde las entrevistas, aunque en las encuestas se presenta como una acción que solo aplica a un porcentaje minoritario.

Desafíos en el ámbito de la investigación y la persecución penal

Se requiere aumentar la disposición de privados a formar parte de las denuncias en casos donde se vulneran los derechos de propiedad intelectual o industrial, fortalecer las labores de peritaje en flagrancia para favorecer la persecución penal, así como mejorar el flujo de información que emana desde el SII y Aduanas, entendiendo que erradicar el comercio ambulante ilegal no solo pasa por controlar a quienes venden sobre un paño en la calle, sino que también a quienes importan, almacenan y les distribuyen los productos para tal venta. A nivel técnico y operativo, se requiere facilitar el traspaso de información sobre focos delictuales y peritajes, así como la planificación de acciones colectivas y coordinadas para la investigación y la persecución penal asociada a este.

b. Síntesis

El comercio ambulante es un problema complejo que tiene múltiples matices, registra un aumento significativo en los últimos años, y requiere una mirada integral.

En primera instancia, su aumento se explica por necesidades sociales de jefes de hogares y personas extranjeras a partir de las recientes crisis del país. Respecto a este último punto, resulta clave una

perspectiva migratoria para analizar el fenómeno, especialmente para aquella población en condición irregular, la que está imposibilitada de acceder a formalización o reconversión laboral.

En segunda instancia, este se sustenta en un mercado atractivo tanto para vendedores como compradores. La satisfacción con la actividad por parte de vendedores, los niveles de ingresos a los que acceden, así como otros beneficios de la actividad se vinculan con poca disposición a la formalización o la reconversión laboral. Los compradores tienen un muy alto nivel de satisfacción.

En tercera instancia, se debe tener a la vista que existen oportunidades para regularizar parte de las actividades dado un mercado heterogéneo donde existen distintos tipos de productos y orígenes. Sin embargo, lo común es que este opere sin las debidas autorizaciones. Esto invita a la construcción de tipologías que permitan otorgar soluciones eficaces, regularizando donde esto resulte factible.

Finalmente, el crimen organizado se asocia a una parte del comercio ambulante. Se hace necesario entonces focalizar la acción de la fiscalización, sanción, investigación y persecución en lo delictual, otorgando con ello una respuesta eficiente. Sin embargo, existen múltiples limitaciones, entre estas la ausencia de una perspectiva macro-territorial, la ineficacia de las estrategias basadas en multas, limitaciones de recursos para la confiscación y desafíos para la investigación y persecución penal.

A modo de cierre, para generar un mayor bienestar, y no profundizar el problema, pareciera imprescindible diseñar soluciones diferenciadas según las características del comercio ambulante.