



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

# Hacia una estrategia nacional de bienestar animal integral y protección de la salud pública y cuidado del medio ambiente



## TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 21 / N° 191 / abril 2026  
ISSN 0718-9745

# Hacia una estrategia nacional de bienestar animal integral y protección de la salud pública y cuidado del medio ambiente

## **AUTORES:**

**CRISTIÁN BONACIC**

**KATIA ABARCA**

**CRISTIAN ÁLVAREZ**

Pontificia Universidad Católica de Chile

**MARCELA GÓMEZ**

Universidad Santo Tomás

**CÉSAR GONZÁLEZ**

Universidad Adolfo Ibañez

## **COLABORADORES:**

Sofía Herrera, Fernanda Barz, Nimalka Kankanamge, Martin Besio, Romina Zuñiga, Gonzalo Flores, Jerry Laker, Hernán Rojas, Natalia Rojas, Nicolás Soto.

Financiamiento: Este informe y las actividades relacionadas recibieron financiamiento de una donación de la familia Montes Herrera al Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile.

Los fondos provienen íntegramente del Juicio por Indemnización de perjuicios Rol N. 1211-2022 (719-2021 del Primer Juzgado de Letras de la Serena) por mordedura de perro al menor de edad Manuel Montes Herrera. La familia dedica este trabajo a la resiliencia de Manuel, quien sobrevivió a los 6 años un ataque de un perro Akita de 65 kilos, por tenencia irresponsable de sus dueños en un condominio en La Serena, y a sus hermanas Olivia y Luz que presenciaron el ataque y fueron de igual manera perseguidas por el perro sin contar siquiera con la ayuda del dueño del animal. Estos 3 niños, siguen amando a los perros y creen firmemente que los animales no son los culpables y que es siempre el deber de sus dueños el cuidarlos de manera responsable.

## Resumen Ejecutivo

En Chile, la presencia de perros y gatos de vida libre y abandonados constituye un problema que excede la tenencia responsable ya que afecta a las personas, la ganadería y la fauna silvestre. Los elementos a considerar en una estrategia integral de bienestar animal y cuidado de la salud pública son:

- Existe una expansión sostenida de perros y gatos de vida libre en el país, especialmente en zonas rurales y comunas de menores ingresos.
- El marco normativo vigente, encabezado por la Ley N.º 21.020, ha generado avances en sectores urbanos de mayores recursos; sin embargo, sigue siendo insuficiente frente a cerca de 90.000 mordeduras anuales, pérdidas en ganadería y efectos negativos sobre la fauna silvestre, incluso en áreas protegidas.
- Persisten vacíos regulatorios para abordar animales domésticos que transitan a estados ferales, particularmente en zonas rurales. La legislación y gobernanza vigente presentan debilidades en registro, trazabilidad, fiscalización y sanción, junto con una gobernanza fragmentada donde los municipios no cumplen un rol central.
- Se requiere una gobernanza que sitúe al municipio en el eje de la gestión, con capacidades efectivas de control poblacional, fiscalización y sanción, incluyendo el manejo de jaurías rurales.

Sin una actualización normativa y una política integral de bienestar animal que incluya mascotas, ganadería y fauna silvestre, la situación continuará agravándose. Los ataques fatales, la transmisión de zoonosis y las secuelas severas de mordeduras —especialmente en niños— exigen medidas de control efectivas.

Palabras clave: Tenencia responsable, animales abandonados, municipios, salud pública, conservación de fauna silvestre.

Este trabajo está dedicado a cada niño gravemente herido por mordeduras de por vida.

A cada animal doméstico o silvestre que muere después de una larga agonía.

A todas nuestras mascotas que no merecen ser abandonadas a su suerte.

## 1. Introducción

El aumento sostenido de la población de perros y gatos en Chile, particularmente aquellos de vida libre o sin supervisión efectiva, constituye un problema complejo que involucra dimensiones sanitarias, ambientales, productivas y de bienestar animal (ver Figura 1). Este fenómeno ha sido ampliamente documentado en el país y se manifiesta tanto en contextos urbanos como rurales, afectando a la sociedad en su conjunto (Silva-Rodríguez et al., 2023; Bonacic y Abarca, 2014).

En términos de salud pública, los perros y gatos sin control representan un riesgo relevante debido a su rol como reservorios y vectores de enfermedades zoonóticas, así como por el incremento de ataques a personas. Estudios en Chile han documentado tanto la ocurrencia como las características epidemiológicas de las mordeduras de perros, evidenciando su relevancia como problema sanitario (Barrios et al., 2019). Adicionalmente, investigaciones recientes han identificado la presencia de parásitos y patógenos en perros de vida libre, reforzando su rol como reservorios de enfermedades transmisibles (Di Cataldo et al., 2022). En paralelo, estos animales generan impactos significativos sobre la biodiversidad y la ganadería. Los perros domésticos pueden actuar como depredadores, competidores y transmisores de enfermedades que afectan a la fauna nativa, incluyendo especies en categorías de conservación por estar amenazadas o en peligro de extinción.

A nivel global, se ha demostrado que los perros representan una amenaza relevante para múltiples especies de vertebrados (Doherty et al., 2017). En Chile, estudios empíricos han evidenciado que los perros modifican la distribución espacial de especies nativas como el pudú, alterando su uso del hábitat y generando efectos a escala de paisaje (Silva-Rodríguez y Sieving, 2012). Asimismo, la intensidad del cuidado humano sobre perros domésticos influye directamente en su comportamiento depredador sobre vertebrados (Silva-Rodríguez y Sieving, 2011). La caza activa y el desplazamiento de fauna nativa se ha reportado en prácticamente todos los ecosistemas del país.

En el ámbito productivo, los ataques de perros a ganado doméstico han generado pérdidas económicas relevantes, particularmente en sistemas de pequeña y mediana escala. Estudios realizados en Chile han demostrado que los perros de vida libre constituyen la principal

causa de pérdidas de animales en predios rurales, con impactos significativos sobre la sustentabilidad de estos sistemas productivos (Montecino-Latorre y San Martín, 2019). Estos eventos no solo afectan la producción, sino que también inciden en la percepción de inseguridad en zonas rurales y en los conflictos entre comunidades humanas y perros sin control. Un problema emergente son las parcelas de agrado en donde los dueños dejan a las mascotas libres, las cuales atacan el ganado generando serios problemas de sufrimiento animal en ovejas, cabras, camélidos sudamericanos y aves de corral.

Desde la perspectiva del bienestar animal, una proporción importante de estos animales —perros de vida libre, perros abandonados, jaurías ferales— vive en condiciones precarias, donde campea la desnutrición, las enfermedades y la alta mortalidad. Esta situación refleja una contradicción entre los principios de protección animal y la realidad de abandono y falta de control, lo que evidencia la necesidad de abordar el problema desde una perspectiva integral.

El origen de esta problemática se encuentra estrechamente ligado a prácticas de tenencia irresponsable, incluyendo el abandono, la falta de esterilización, la ausencia de supervisión y la permisividad del libre deambular bajo la actual figura legal de “perro comunitario”<sup>1</sup>. Estas prácticas han dado lugar a una serie de problemas relacionados con animales con dueño, animales comunitarios de libre deambular y animales que ya logran sobrevivir y reproducirse en zonas rurales, constituyendo, a su vez, grupos de animales ferales. Este continuo de abandono y pérdida de control ha hecho que el problema sanitario, económico y ambiental relacionado con estas materias sea inmanejable en Chile. Este escenario fue identificado como un desafío estructural en el diseño de políticas públicas efectivas relacionadas con el

bienestar animal, la salud de las personas y el medioambiente (Bonacic y Abarca, 2014).

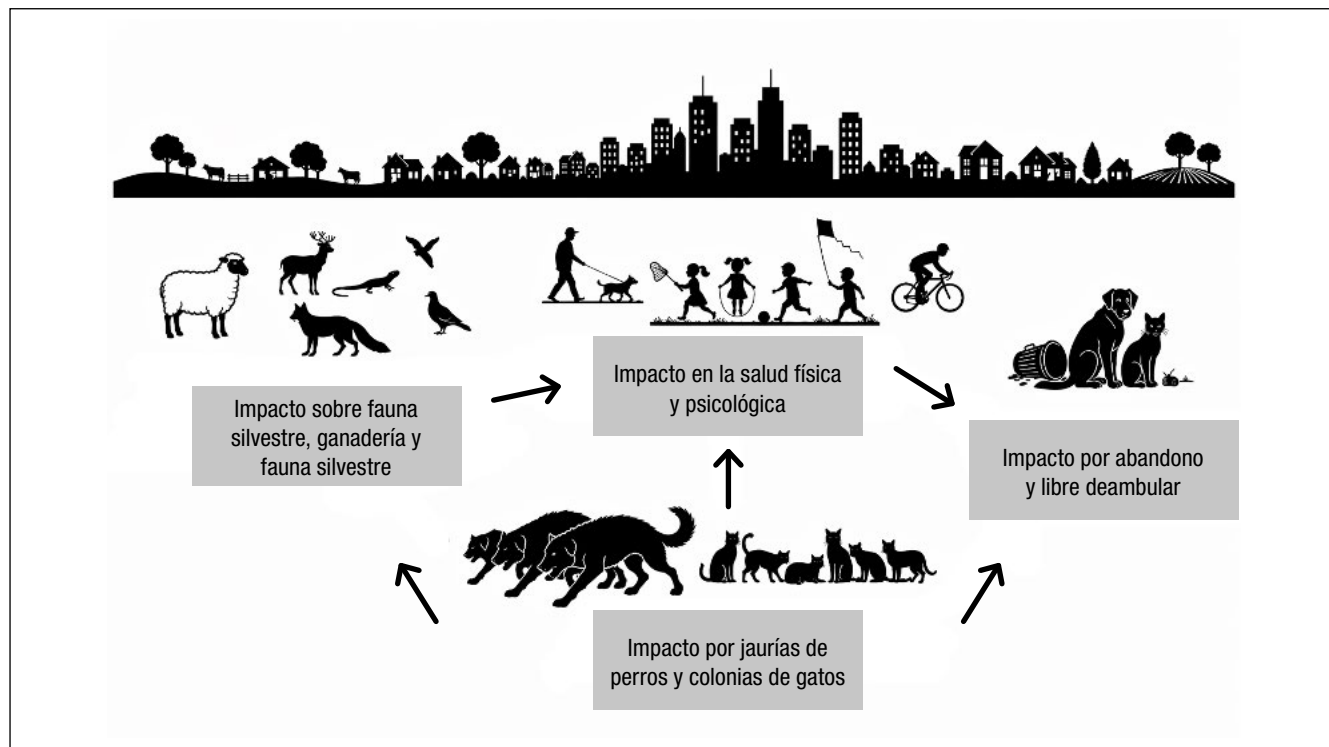
En respuesta a esta situación, Chile avanzó hace casi una década en el desarrollo de un marco normativo, donde destaca la Ley 21.020 del año 2017 sobre tenencia responsable de mascotas y animales de compañía. Sin embargo, su implementación ha enfrentado limitaciones significativas asociadas a la falta de criterios técnicos para la asignación de financiamiento, además de que adolece de debilidades en la fiscalización, ambigüedades conceptuales y fragmentación institucional. Por ejemplo, se despojó de atribuciones a organismos del Estado que hubiesen podido hacerse cargo del problema y no se tomó en consideración el bienestar de todas las especies ni la salud y seguridad de las personas.

La evidencia disponible indica que las intervenciones parciales, puntuales y esporádicas —como los programas de esterilización y adopción de mascotas— no han logrado revertir la tendencia de crecimiento de estas poblaciones ni sus impactos asociados. Por el contrario, la persistencia del problema sugiere la necesidad de un enfoque integrado que aborde simultáneamente sus múltiples dimensiones, incorporando criterios de salud pública, conservación de la biodiversidad y bienestar animal (Silva-Rodríguez et al., 2023; Doherty et al., 2017).

En este contexto, es necesario avanzar hacia una estrategia nacional que permita articular de manera coherente la salud pública, la conservación de la biodiversidad, el bienestar animal y la producción ganadera, esto mediante instrumentos regulatorios, mecanismos de control efectivos y una gobernanza adecuada. Esta aproximación es consistente con recomendaciones internacionales respecto a este problema, el cual tiene un impacto social, económico y ambiental.

1 Categoría definida en el artículo 2° de la Ley 21.020: “Perro comunitario: perro que no tiene un dueño en particular pero que la comunidad alimenta y le entrega cuidados básicos”.

Figura 1. **Diagrama de impactos de los perros de vida libre sobre salud pública, bienestar animal, biodiversidad y ganadería**



Fuente: elaboración propia.

## 2. Diagnóstico del problema y magnitud de los impactos

El problema de las poblaciones de perros y gatos de vida libre en Chile se caracteriza por su alta complejidad, multidimensionalidad y persistencia en el tiempo. Su magnitud no solo se expresa en el número de animales presentes en el territorio, sino también en la diversidad de impactos que generan sobre distintos sistemas ecológicos, sociales y productivos.

Uno de los principales desafíos en la caracterización del problema radica en la dificultad para estimar con precisión el tamaño de estas poblaciones. A pesar de estas limitaciones, diversos estudios han evidenciado que la abundancia de perros de vida libre en Chile es alta y está asociada a la disponibilidad de subsidios humanos, tales como alimento, refugio y ausencia de control efectivo. Este fenómeno ha sido descrito como un “subsidio antropogénico”, donde las poblaciones de perros dependen directa o indirectamente de actividades humanas y sus residuos, como la basura y el alimento, lo que favo-

rece su persistencia, reproducción y expansión (Silva-Rodríguez et al., 2023).

El problema más grave de la situación actual es el ciclo y flujo permanente de animales abandonados hacia grupos que conforman jaurías al interior de las ciudades y en zonas rurales.

### 2.1 Impactos sobre la biodiversidad

Los impactos de perros y gatos sobre la fauna silvestre constituyen un aspecto ampliamente documentado. Los perros domésticos han sido identificados como una de las principales amenazas para vertebrados en peligro de extinción, afectando a numerosas especies mediante interacciones directas e indirectas (Doherty et al., 2017). En Chile, estos impactos han sido observados en diversos ecosistemas, particularmente en paisajes fragmentados donde la interfaz entre asentamientos humanos y hábitats naturales es más intensa.

Los perros y gatos pueden afectar a las especies nativas a través de múltiples mecanismos, incluyendo la depre-

dación directa, perturbación, competencia y transmisión de enfermedades. El impacto ecológico es especialmente grave sobre la fauna nativa. Los perros de vida libre, con o sin dueño, depredan especies nativas y amenazadas. Además, transmiten enfermedades a carnívoros silvestres y alteran las cadenas tróficas, produciendo un desequilibrio entre las poblaciones de herbívoros nativos que dejan de ser depredados por zorros, quiques y gatos silvestres nativos que, a su vez, son desplazados, cazados o mueren de enfermedades transmitidas por los perros y gatos ferales. En zonas con alta presencia de jaurías, incluso puede observarse la proliferación de roedores por la disminución o ausencia de sus depredadores naturales, los que desaparecen por caza, enfermedad o desplazamiento desde sus hábitats preferidos. En varias regiones de Chile los ataques de perros constituyen una de las principales causas de mortalidad no natural en camélidos sudamericanos domésticos y silvestres, afectando crías y especímenes jóvenes, y comprometiendo los esfuerzos de conservación que han tardado décadas para recuperar a las especies en peligro de extinción. Los perros actúan como depredadores oportunistas y han sido documentados atacando a especies en peligro como el huemul (*Hippocamelus bisulcus*), el pudú (*Pudu puda*) y el zorro de Darwin (*Lycalopex fulvipes*). Un estudio reciente mostró que los perros son responsables de al menos un 20% de las muertes de huemules monitoreados en la Reserva Nacional Tamango, en la Región de Aysén (Silva-Rodríguez y Sieving, 2011).

Sin embargo, los impactos no se limitan a la depredación. Los perros compiten con carnívoros nativos como zorros y pumas por recursos, alteran los patrones de actividad de las presas y transmiten enfermedades como distemper y parvovirus, las cuales pueden afectar poblaciones silvestres completas (Acosta-Jamett et al., 2011). De este modo, su efecto no solo recae sobre individuos o especies particulares, sino también sobre el funcionamiento de las interacciones ecológicas y la estructura de las comunidades silvestres.

Estudios empíricos han demostrado que los perros pueden alterar significativamente la distribución espacial de especies nativas. En el sur de Chile se ha observado que su presencia modifica el uso de hábitat del pudú (*Pudu puda*), generando desplazamientos hacia áreas menos favorables y aumentando su vulnerabilidad (Silva-Rodríguez y Sieving, 2012). Este tipo de efectos indirectos puede tener consecuencias a nivel poblacional, incluso en ausencia de eventos de depredación directa.

Asimismo, la intensidad del cuidado humano sobre los perros influye en su comportamiento depredador. Perros con mayor acceso a recursos alimenticios no necesariamente reducen su impacto sobre la fauna, lo que indica que la suplementación alimentaria no elimina el comportamiento de caza (Silva-Rodríguez y Sieving, 2011). Este hallazgo tiene implicancias directas para el diseño de estrategias de manejo, cuestionando enfoques basados exclusivamente en la alimentación controlada.

Los gatos domésticos, por su parte, también representan una amenaza significativa para la fauna, especialmente para aves, pequeños mamíferos y reptiles. Aunque su impacto en Chile ha sido menos estudiado en comparación con el de los perros, la evidencia internacional sugiere que pueden generar efectos sustanciales sobre poblaciones de fauna nativa, particularmente en ambientes insulares y fragmentados (Doherty et al., 2017). Los gatos, por sus hábitos de cazador nocturno, son hábiles depredadores de aves, reptiles pequeños y anfibios que son difícilmente percibidos por las personas (Escobar-Aguirre et al., 2019). Si consideramos que muchos de los reptiles y anfibios chilenos son endémicos y están amenazados de extinción, el efecto aditivo de la caza de gatos domésticos sobre las poblaciones de estas especies puede acelerar su extinción y agravar procesos de disminución poblacional que muchas veces pasan inadvertidos socialmente.

## 2.2 Impactos sobre la producción ganadera

La depredación de ganado por perros ha sido ampliamente reportada en distintas regiones del país, constituyendo una de las principales fuentes de conflicto entre comunidades rurales y fauna doméstica. Un estudio realizado en Chile demostró que los perros de vida libre son responsables de una proporción significativa de las pérdidas de animales en predios rurales, afectando principalmente a ovinos y caprinos (Montecino-Latorre y San Martín, 2019). En dicho estudio, se estimó que aproximadamente un 25% de los predios evaluados experimentaron ataques de perros cada año, con consecuencias económicas relevantes para los productores.

Este tipo de impacto no solo afecta la productividad, sino que también incide en la percepción de riesgo y en las decisiones de manejo de los agricultores, pudiendo generar respuestas como el uso de métodos letales e indiscriminados que afectan a la fauna silvestre. De este modo, los perros de vida libre no solo generan impactos directos, sino que también contribuyen indirectamente

a procesos de degradación ecológica y alta conflictividad entre las personas que les permiten a sus mascotas deambular libremente y los ganaderos que sufren la pérdida de sus animales por ataques de jaurías.

En la esfera productiva, el impacto sobre la ganadería es significativo. Los ataques a ovejas, cabras y terneros por jaurías asilvestradas generan pérdidas económicas cuantiosas, particularmente para pequeños ganaderos. Sin embargo, la falta de registros oficiales impide dimensionar el problema a escala nacional. Desde comienzos de la década de los 2000, la depredación de ganado doméstico por perros asilvestrados o de libre deambular se ha convertido en un problema creciente en las zonas rurales. Los registros de prensa nacional y regional, entre 2000 y 2024, dan cuenta de numerosos ataques en regiones como Antofagasta, Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes, con pérdidas que en algunos casos superan las decenas de animales por evento y, en temporadas completas, alcanzan centenares o incluso miles de ovinos.

A pesar de la existencia de normativas y planes de control, la persistencia de perros abandonados, la reproducción sin control y la falta de coordinación entre autoridades locales y servicios públicos han mantenido el problema sin solución estructural. Esta situación ha sido documentada tanto por medios de comunicación, así como por informes técnicos del Servicio Agrícola y Ganadero (Miranda, SAG, 2022). Todos ellos alertan sobre la magnitud y expansión del fenómeno del ataque de perros a la ganadería en todo el territorio chileno. La Asociación de Ganaderos de Magallanes señaló, en su reunión anual de 2025, que las jaurías constituyen la principal amenaza a la ganadería y que algunas estancias cercanas a las ciudades han tenido que dejar de criar ovejas por el constante ataque (ASOGAMA, 2025 y SAG, 2015).

El fenómeno ha obligado a algunos ganaderos a utilizar carroña envenenada para proteger su ganado. Sin embargo, este método puede afectar colateralmente a un número más amplio de especies, incluidos los carroñeros como cóndores y depredadores nativos como zorros y pumas, generando un daño ecológico adicional al daño económico que significa la muerte del ganado<sup>2</sup>. Estos impactos ecológicos y productivos reflejan la necesidad de un abordaje intersectorial, pues la conservación de la biodiversidad y la protección de la producción ganadera

comparten un mismo origen: la falta de control sobre la población de perros de vida libre.

A ello se suma una creciente tensión social en el mundo rural asociada a los ataques de perros, derivada en gran medida de un desfase entre las percepciones tradicionales de los habitantes locales y las de quienes se han asentado recientemente en parcelaciones y provienen de las ciudades. Muchos nuevos residentes interpretan a sus perros como animales exclusivamente sociables y afectuosos con las personas, sin comprender que su comportamiento frente a otros animales responde a instintos predatorios naturales y puede incluir persecución, acorralamiento o ataque. Este factor puede generar conflictos entre habitantes donde se refleja la ausencia de marcos de referencia comunes, falta de educación en tenencia responsable y desconocimiento del impacto real que los perros de libre deambular ejercen tanto sobre la ganadería como sobre la fauna silvestre. Esta brecha profundiza el conflicto y dificulta la implementación de soluciones efectivas y consensuadas.

En este sentido, la depredación por perros de libre deambular o asilvestrados constituye hoy una presión productiva relevante para la pequeña y mediana ganadería ovina y caprina en el sur y centro-sur de Chile. A modo de síntesis:

- Proporción del daño: datos del Servicio Agrícola y Ganadero (Miranda, SAG, 2022) indican que los perros son responsables del 29% de la depredación del ganado a nivel nacional (10.567 animales afectados), convirtiéndose en el principal depredador del ganado doméstico en los registros recientes.
- Magnitud anual y distribución regional: reportes nacionales (Miranda SAG, 2022) consignan al menos 259 ataques a ganado en 2024, con aproximadamente el 40% concentrado en la Región de Los Lagos, y pérdidas económicas superiores a 33 millones de pesos en los casos registrados por prensa local (subestimadas por baja denuncia y cobertura).
- Casos emblemáticos y reiterados se han documentado en Porvenir (Magallanes), donde se han registrado ataques masivos de perros asilvestrados con decenas de ovinos muertos en un solo evento y numerosos animales heridos, afectando de manera crítica a pequeños rebaños. Estos episodios han

<sup>2</sup> Para más información al respecto, véase: “Envenenamiento es la principal causa de muerte de cóndores en el mundo”, *Aves Chile*, 1 de marzo de 2021, disponible en <https://shre.ink/LBt5>.

sido reportados al menos desde 2017 y continuaron siendo noticia durante 2024 y 2025 en medios regionales y nacionales<sup>3</sup>.

- Los registros en comunas rurales de las regiones de O'Higgins y el Maule evidencian un nivel de depredación sin precedentes. Un catastro realizado en la Región de O'Higgins a 52 productores de distintas comunas de secano evidenció que el 65% sufrió ataques en el primer semestre de 2024, con un total de 1.246 animales afectados, 25% de su masa productiva, un impacto que está comprometiendo seriamente la viabilidad económica de la ganadería de secano. Esta presión predatoria, ejercida mayoritariamente por perros sin control, asociados en general a nuevas parcelaciones, se suma a la degradación de suelos y fragmentación del paisaje, configurando una amenaza crítica para la sostenibilidad de la ganadería ovina (Sochipa, 2024).
- Contexto productivo y percepción sectorial: diagnósticos técnicos y gremiales (Miranda SAG, 2022) ubican a los perros asilvestrados como causa principal de pérdidas en sistemas ovinos, en línea con antecedentes del Instituto Nacional de Estadísticas y de la Fundación para la Innovación Agraria, donde la depredación explica más del 50% de las pérdidas y el perro es responsable de aproximadamente el 30% de la mortalidad del rebaño, reforzando así el carácter económicamente significativo del problema<sup>4</sup>.
- Caracterización y sub-reporte: documentos técnicos y del Senado describen a los perros asilvestrados como poblaciones no dependientes del humano, con patrones de caza en jauría y alto impacto sobre fauna y ganado. Además, advierten subregistro por falta de protocolos y canales de denuncia estandarizados (Silva-Rodríguez et al., 2023).

- El bienestar animal es igualmente crítico. Las aves de corral, pequeños rumiantes, terneros y potrillos quedan gravemente heridos y muchos agonizan por horas y sufren severas mutilaciones. Esto no solamente genera una pérdida económica, sino que también un fuerte impacto emocional en los propietarios del ganado.

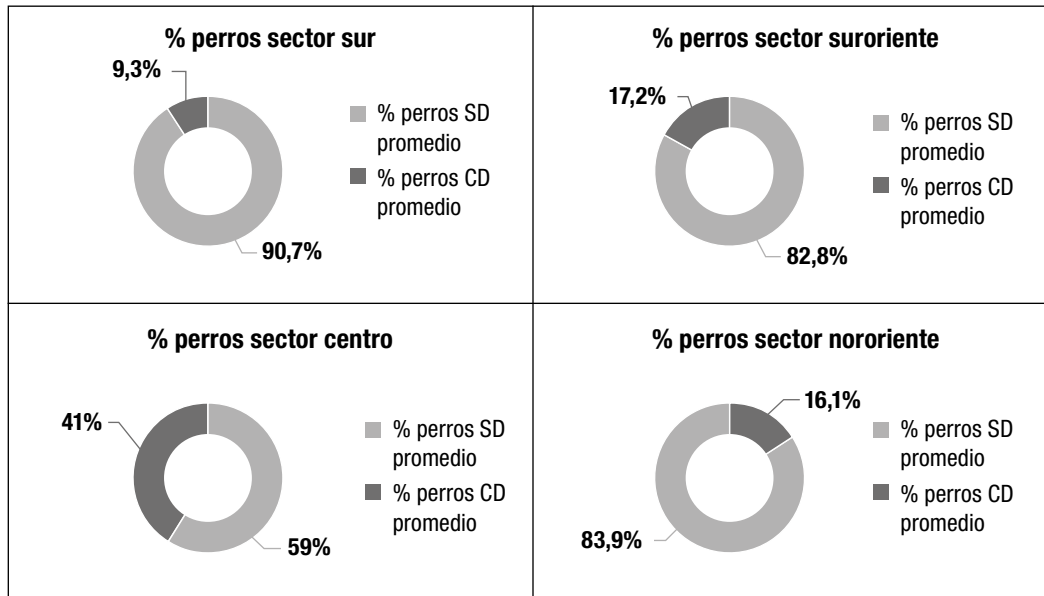
### 2.3 Impactos sobre la salud pública

Desde la perspectiva sanitaria, los perros y gatos de vida libre representan un riesgo significativo para la salud humana. Su rol como reservorios y vectores de enfermedades zoonóticas ha sido ampliamente documentado, incluyendo la transmisión de parásitos, bacterias y virus. En contextos tanto urbanos como rurales, la presencia de perros y gatos en la vía pública se asocia además a accidentes de tránsito de alta gravedad, con consecuencias que incluyen muertes, lesiones severas y daños materiales considerables en neumáticos y carrocerías de vehículos. Solamente el 2021 hubo en Chile 1.969 siniestros por "impacto con animal" (11 fallecidos, 719 lesionados). Sus impactos tienden a ser mayores en comunas de menores ingresos, donde perros y gatos pululan en plazas y vía pública contaminando con fecas y atacando a ciclistas, transeúntes, autos y motocicletas. En muchos casos, se apoderan de plazas y los niños no pueden jugar sin el riesgo de ser mordidos. Estos impactos tienen una dimensión territorial a considerar, en tanto los perros abandonados no se distribuyen en forma homogénea en los distintos sectores de la ciudad (figuras 2 y 3).

<sup>3</sup> Para más información al respecto, véase: Jonathan Flores, "Jauría de perros silvestres deja millonarias pérdidas tras atacar ovejas en Porvenir", *Bio Bio Chile*, 20 de marzo de 2017, disponible en <https://shre.ink/LBta>; "Nuevo ataque de jauría de perros asilvestrados a ovejas de parición en parcelas de Porvenir", *La Prensa Austral*, 11 de junio de 2024, disponible en <https://shre.ink/LHIU>; Claudio López, "37 ovejas madres perdió joven ganadera en feroz ataque de perros en Porvenir", *Radio Ona*, 4 de septiembre de 2024, disponible en <https://shre.ink/LBoL>; "Ganadera Camila Cárdenas denuncia reiterados ataques de perros salvajes al ganado en Porvenir: «Buscamos una solución urgente»", *Radio Polar*, 29 de mayo de 2025, disponible en <https://shre.ink/LBoL>.

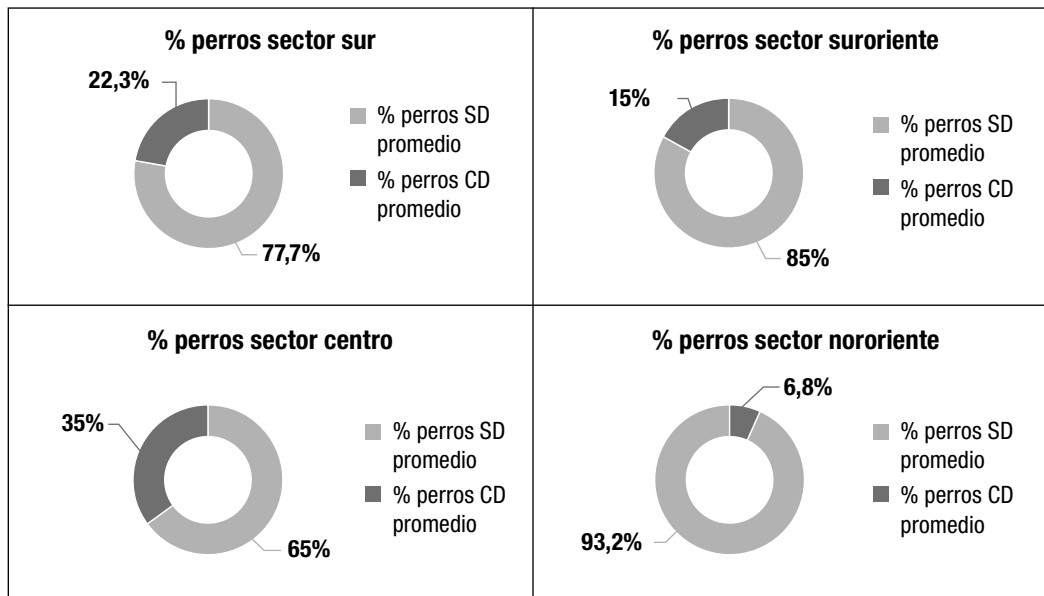
<sup>4</sup> Para más información al respecto, véase: Roberto Martínez, "Reportan que los perros causan el 29% de la depredación del ganado en Chile", *La Tercera*, 13 de agosto de 2024, disponible en <https://shre.ink/LBoZ>.

Figura 2. **Porcentajes de perros sin dueño (SD) y con dueño (CD) por sector de la Región Metropolitana en el horario A (mañana), en 53 plazas urbanas**



Fuente: Bozt y Bonacic, 2019.

Figura 3. **Porcentaje de perros sin dueño y con dueño por sector en la RM en el horario B (tarde) en Santiago. (SD: Sin Dueño; CD: Con Dueño)**

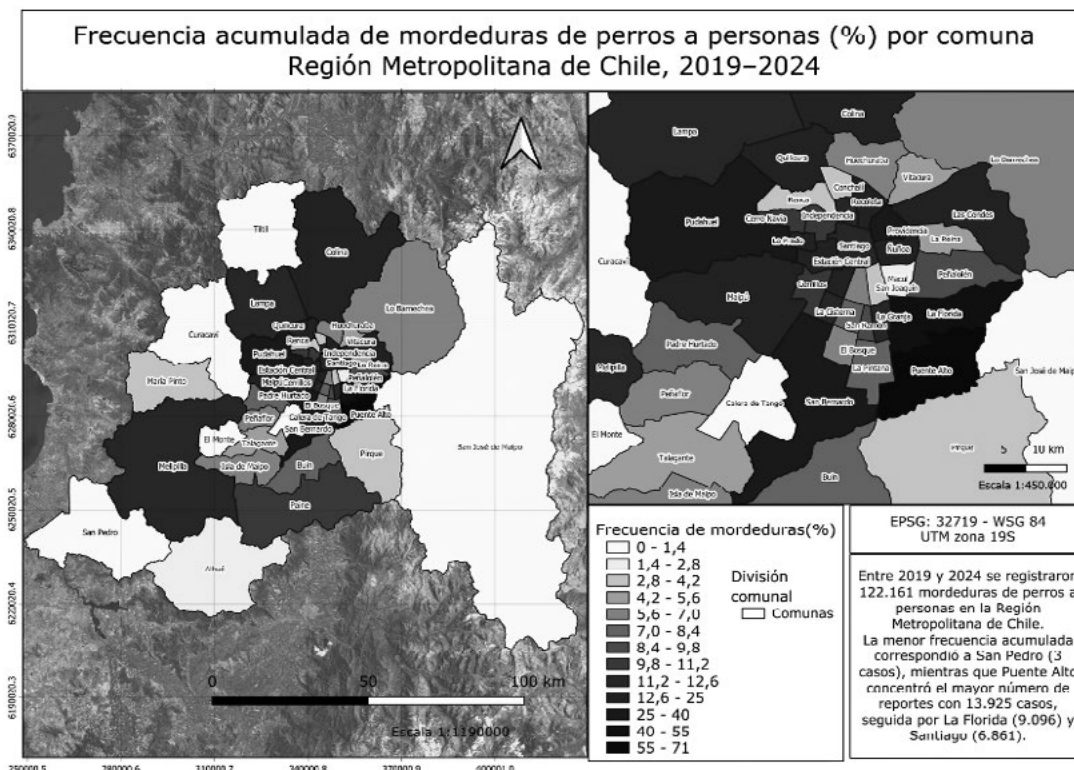


Fuente: Bozt y Bonacic, 2019.

En Chile, estudios epidemiológicos han caracterizado la ocurrencia de mordeduras de perros, evidenciando que constituyen un problema relevante de salud pública, especialmente en zonas urbanas (Barrios et al., 2019). Estos eventos no solo generan costos directos en atención de salud, sino que también tienen implicancias psicológicas y sociales. El sistema de vigilancia implementado por el Ministerio de Salud en los distintos servicios de urgencia nacional recibió en 2024 más de 90.000 notificaciones por atenciones por mordeduras de animales: el 93% de los ataques fueron producidos por perros, 19.000 afectaron a niños (21%) y 1.365 a menores de cinco años (ver Figura 4). La Región Metropolitana concentra el mayor número de incidentes por mordedura de perros (37%), seguida por Valparaíso (12%) y Biobío (8%). Puente Alto, La Florida y San Bernardo son las comunas con más reportes a nivel nacional. Además, se observa un patrón estacional: las mordeduras aumentan en verano (especialmente diciembre y enero) y disminuyen en invierno, con un 86% de casos correspondientes a mordeduras únicas y 14% a ataques múltiples. El 55% de los perros involucrados no tienen dirección conocida,

lo que refleja una alta tasa de animales sin trazabilidad efectiva, pero al mismo tiempo alerta sobre la importancia de la tenencia responsable del otro 45% de los casos. Las mordeduras y ataques de perros a las personas pueden estar fuertemente subestimadas porque no hay obligación legal de realizar la notificación en los servicios de urgencia y no existe una vigilancia en los servicios de salud privados ni en la atención ambulatoria. Las consecuencias de los ataques de perros sobre personas, particularmente niños, personas mayores y personas en situación de calle, constituyen un problema grave de salud pública y seguridad, pudiendo derivar incluso en la muerte. Los casos subletales frecuentemente generan lesiones físicas severas y secuelas psicológicas de largo plazo, incluyendo trastornos de ansiedad y estrés postraumático (Overall y Love, 2001). La mayor gravedad se observa en niños pequeños, dado que, por su estatura, las mordeduras ocurren con alta frecuencia en la región de la cabeza, rostro y cuello, aumentando el riesgo de lesiones fatales o desfigurantes (Overall y Love, 2001).

Figura 4. **Frecuencia acumulada de mordeduras de perros a personas (%) por comuna en la Región Metropolitana entre 2019 y 2024**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Salud, 2025.

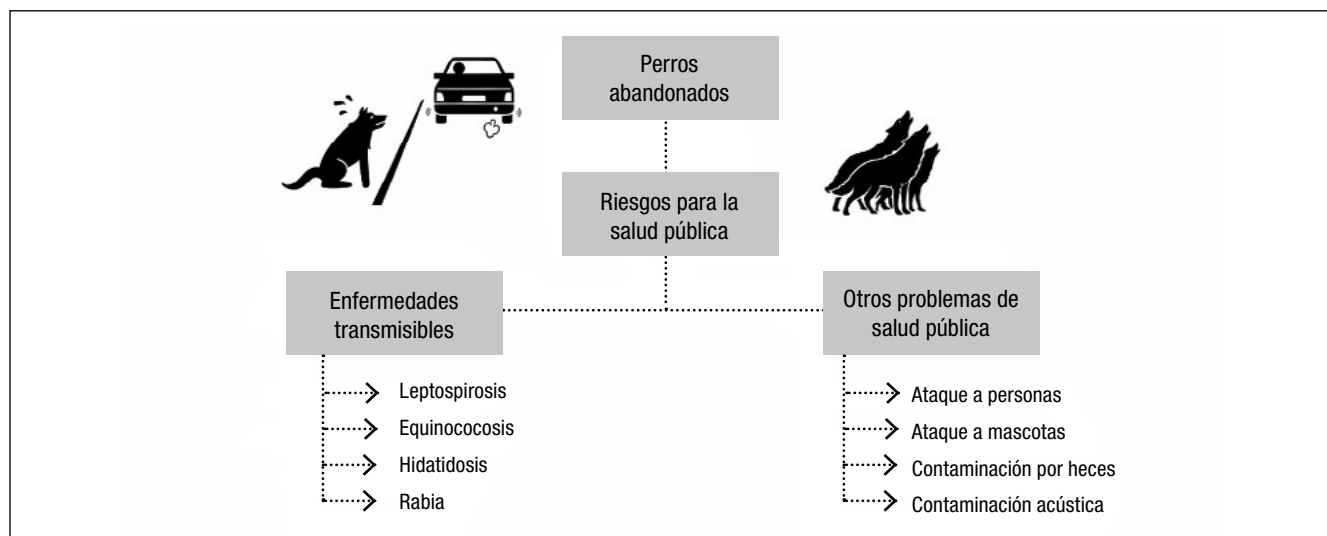
Asimismo, la presencia de perros de vida libre y jaurías establecidas modifica significativamente los patrones de uso del espacio público, induciendo cambios conductuales en las personas, tales como evitar plazas y áreas recreativas, alterar rutas de desplazamiento cotidiano y modificar recorridos de paseo de mascotas por temor a ataques, así como generar accidentes y caídas graves de ciclistas y motoristas (Weston et al., 2014).

Estos conflictos entre personas y perros abandonados ocurren en todo Chile. Sin embargo, su impacto es mayor en las zonas de bajos ingresos y en ambientes rurales donde las jaurías tienden a ser de mayor tamaño y agresividad, agudizando el problema social de baja calidad de vida de las personas de menores recursos económicos. Este fenómeno, como decíamos anteriormente, se acentuó fuertemente con el cambio de uso del suelo a nivel rural, marcado por el crecimiento de las par-

laciones, lo que está generando conflictos sociales crecientes entre comunidades rurales y nuevos residentes, exacerbados por perros sin control, cercos inadecuados y baja fiscalización de la Ley 21.020 sobre tenencia responsable de mascotas y animales de compañía (Garde et al., 2022).

Por último, desde la perspectiva de la salud pública y las zoonosis —enfermedades o infecciones que se transmiten de forma natural de los animales vertebrados a los humanos—, los perros y gatos abandonados, también mal llamados de vida libre, son vectores potenciales de enfermedades zoonóticas como leptospirosis, equinocosis, parásitos intestinales y rabia (Doherty et al., 2017; Di Cataldo et al., 2022). Este riesgo se ve exacerbado por la falta de control sanitario sistemático en estas poblaciones (ver Figura 5).

Figura 5. Impactos de los perros de vida libre en la salud pública



Fuente: elaboración propia.

## 2.4 Bienestar animal de mascotas abandonadas

### 2.4.1 Perros y gatos abandonados

Desde la perspectiva del bienestar animal, la existencia de grandes poblaciones de perros y gatos en condiciones de abandono en ciudades y zonas rurales plantea una contradicción fundamental. Si bien el discurso público tiende a enfatizar la protección de estos animales, en la práctica muchos de ellos viven en condiciones de abandono, con acceso limitado a alimento, atención veterinaria y refugio. Los perros cazan a otros perros y matan fauna y ganado en su vida de abandono.

Esta situación se traduce en que las mascotas abandonadas sufren altos niveles de morbilidad y mortalidad, así como una alta exposición a enfermedades, accidentes y maltrato. En este sentido, la falta de control poblacional, incluida la falta de eutanasia de animales peligrosos y gravemente enfermos, no solo afecta a la sociedad y al medioambiente, sino que también constituye una forma de negligencia hacia los propios animales y su bienestar. El punto humanitario de término de la vida de un animal es parte de los criterios usados en bienestar animal.

### 3. Institucionalidad

En conjunto, la evidencia indica que las poblaciones de perros y gatos de vida libre en Chile constituyen un problema estructural que se manifiesta en múltiples dimensiones y escalas. Sus impactos sobre la biodiversidad, la ganadería, la salud pública y el bienestar animal están interconectados, lo que dificulta su abordaje mediante intervenciones sectoriales.

La persistencia del problema sugiere la existencia de fallas en la gobernanza, incluyendo fragmentación institucional, debilidad en la fiscalización y ausencia de coordinación entre actores. Este diagnóstico es consistente con análisis previos de política pública, los cuales han identificado estas limitaciones como barreras estructurales para una gestión efectiva (Bonacic y Abarca, 2014). Esto demuestra que la legislación y gobernanza sobre el problema no han generado el efecto esperado.

En este contexto, el desafío no radica únicamente en reducir el número de animales, sino en diseñar e implementar una estrategia integral que aborde las causas subyacentes y sus múltiples consecuencias. Así, el abordaje del problema de los perros y gatos de vida libre en Chile se inserta en un marco institucional complejo, caracterizado por la coexistencia de múltiples actores con competencias parciales y una limitada articulación entre ellos. Esta fragmentación institucional constituye una de las principales barreras para el diseño e implementación de políticas públicas efectivas.

#### 3.1 Marco normativo vigente

En Chile, la principal herramienta legal para abordar esta problemática es la Ley 21.020 sobre tenencia responsable de mascotas y animales de compañía, promulgada el 2017. Esta ley establece obligaciones para los dueños de animales, incluyendo su identificación, registro, alimentación adecuada y control sanitario, así como la responsabilidad por los daños que estos puedan causar.

La ley representa un avance significativo en el reconocimiento del problema y en la definición de responsabilidades individuales. Sin embargo, su enfoque se centra en la tenencia responsable a nivel, justamente, individual, sin incorporar de manera suficiente instrumentos estructurales para el control poblacional efectivo ni para la gestión de animales abandonados, los cuales, por lo demás, existen bajo una denominación ambigua de “perros comunitarios”, denominación que únicamente ayuda a disfrazar el abandono animal. Esto ha llevado a una proliferación de jaurías en zonas urbanas y rurales que

incluso han herido y provocado la muerte de personas en Chile.

En el ámbito rural persiste una ambigüedad normativa respecto de los perros domésticos que pierden su dependencia del ser humano y pasan a vivir libres e independientes y al reproducirse forman jaurías de animales ferales. El Código Civil señala que los animales domesticados que pierden esa dependencia vuelven a la clase de los bravíos, mientras que la Ley de Caza regula a la fauna silvestre y contempla la categoría de animal dañino, cuya determinación corresponde al reglamento (Código Civil de Chile, 2000, arts. 608–609; Ley N.º 19.473, 1996, arts. 2 y 26). Sin embargo, la incorporación transitoria de las jaurías de perros salvajes o bravíos al Reglamento de la Ley de Caza fue posteriormente eliminada, dejando sin una regulación estable su tratamiento en el medio rural. Así, aunque la Ley N.º 21.020 fortalece la tenencia responsable, no resuelve de manera suficiente la situación jurídica y operativa de los perros que dejan de estar bajo control humano y afectan la biodiversidad y la producción ganadera.

Asimismo, dicha ley presenta limitaciones en su capacidad de fiscalización y sanción. La implementación de sus disposiciones depende en gran medida de acciones puntuales financiadas por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y la propia voluntad de los municipios, los cuales carecen de atribuciones claras y poseen capacidades técnicas y financieras heterogéneas, lo que genera una aplicación desigual del marco normativo en el territorio.

#### 3.2 Fragmentación institucional

La excesiva proliferación de perros y gatos de vida libre impacta tanto en la salud pública como en la agricultura, en el medioambiente y en los propios gobiernos locales, y no hay atribuciones ni programas específicos en los organismos responsables de cada uno de estos temas que aborden este problema.

El Ministerio de Salud (Minsal), por ejemplo, aborda el problema desde la perspectiva de la zoonosis y el control sanitario, mientras que el Ministerio de Agricultura, a través del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), tiene limitaciones legales para resolver los impactos de los perros sobre la producción y la sanidad animal. Por su parte, el Ministerio del Medio Ambiente, a través de su nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP), no tiene atribuciones para el control de perros y gatos como especies invasoras que afectan la biodiversidad.

A nivel local, los municipios históricamente desempeñaban un rol central en el control de mascotas, lo que por ejemplo llevó a Chile a erradicar la rabia en la década de los setenta. Sin embargo, los municipios no juegan un rol claro en la implementación de la Ley 21.020, sino que simplemente se contentan con ejecutar campañas de tenencia responsable y programas de esterilización, registro y educación. Todas estas campañas, sobra decirlo, son puntuales y esporádicas. Así, la ausencia de atribuciones y responsabilidades —como la obligación de tener centros de rescate y adopción de animales abandonados, o de incluso tener atribuciones para la eutanasia de animales peligrosos y gravemente enfermos— los deja con un rol limitado en la gestión e implementación de esta ley.

### 3.3 Brechas en la implementación de políticas y gobernanza

A pesar de la existencia de un marco legal, la evidencia indica que las políticas implementadas no han logrado reducir de manera significativa las poblaciones de perros y gatos de vida libre ni sus impactos asociados. Esta situación responde a una serie de brechas en la implementación.

En primer lugar, existe una limitada capacidad de fiscalización. La identificación y registro de mascotas, uno de los pilares de la ley, presenta niveles de cumplimiento variables y en muchos casos insuficientes. La ausencia de sistemas robustos de trazabilidad dificulta la asignación de responsabilidades y el control efectivo de la población.

En segundo lugar, las estrategias de control poblacional se han centrado principalmente en programas de esterilización puntuales, los cuales, si bien son necesarios, resultan insuficientes cuando no se combinan con medidas de control del movimiento y del abandono. La evidencia internacional sugiere que la esterilización por sí sola no permite reducir poblaciones cuando existe una alta tasa de ingreso de nuevos individuos (WOAH, 2019).

En tercer lugar, persisten ambigüedades conceptuales en la definición de categorías de animales, particularmente en relación con los llamados perros comunitarios o de libre deambular. Estas ambigüedades dificultan la aplicación de medidas de control y generan vacíos en la asignación de responsabilidades.

Por último, existe una débil integración entre las políticas de bienestar animal y aquellas orientadas a la conservación de la biodiversidad, protección de la ganadería y resguardo de la salud de las personas. En muchos ca-

sos, estas agendas se han desarrollado de manera paralela, sin una articulación efectiva que permita abordar los conflictos entre bienestar humano, fauna doméstica y fauna silvestre. A ello se suma que la Ley N.º 21.020 asigna un rol principal al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, al Ministerio de Salud, al Ministerio de Educación y a las municipalidades, sin otorgar funciones equivalentes al Ministerio de Agricultura ni a sus servicios dependientes, como el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) o el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Esta omisión limita la construcción de una política técnica realmente integrada, particularmente en el ámbito rural, donde los impactos de perros y gatos de libre deambular se vinculan directamente con la biodiversidad y la producción agropecuaria. En consecuencia, resulta necesario revisar y ampliar los alcances de la normativa vigente, de modo de incorporar de manera explícita a estos servicios y armonizar sus competencias con el resto del marco regulatorio, evitando vacíos de coordinación y de implementación.

### 3.4 Propuestas de solución al problema del bienestar animal

La experiencia internacional muestra que los países que han logrado avances significativos en el control de poblaciones de perros y gatos de vida libre han implementado estrategias integradas que combinan regulación, control poblacional, fiscalización y educación. Organismos internacionales como la World Organisation for Animal Health (WOAH, 2019) han establecido directrices para el control de poblaciones de perros, enfatizando la necesidad de enfoques multisectoriales que integren salud pública, bienestar animal y gestión ambiental (WOAH, 2019). Entre los elementos clave de estas estrategias se incluyen la obligatoriedad del registro e identificación de animales, la restricción del libre deambular, la implementación de programas sostenidos de control reproductivo y la existencia de marcos institucionales claros con responsabilidades definidas para el control poblacional.

En este contexto, la situación de Chile evidencia una brecha entre el diseño normativo y la implementación efectiva, así como la ausencia de un enfoque integrado que permita abordar el problema en toda su complejidad. Resulta necesario, por lo tanto, avanzar hacia un modelo de gobernanza que permita articular de manera coherente a los distintos actores involucrados, definir responsabilidades claras y establecer mecanismos efectivos de coordinación y fiscalización. La superación de estas brechas constituye un requisito fundamental para el desarrollo de una estrategia nacional de bienestar ani-

mal que sea capaz de abordar el problema de manera integral y sostenible, en línea con las recomendaciones previamente formuladas para el contexto chileno.

#### 4. Propuesta de estrategia nacional y modelo de intervención

La estrategia integral debe orientarse no solo a reducir las *poblaciones de animales de vida libre, sino también a intervenir* sobre las causas estructurales que sostienen el problema, incluyendo la tenencia irresponsable, la falta de regulación efectiva y la ausencia de coordinación institucional. Esta es la única manera de hacerse cargo del problema.

##### 4.1 Principios orientadores

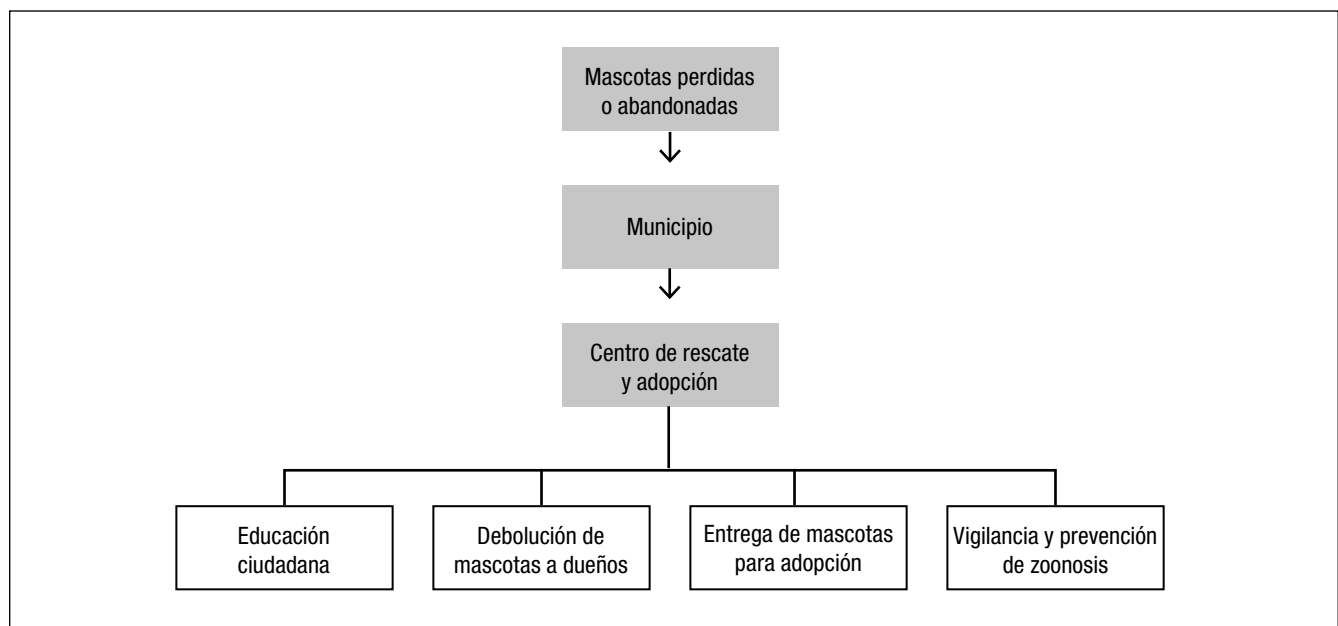
La estrategia nacional propuesta se basa en los siguientes principios (véase la Figura 6):

- Enfoque de Una Salud (One Health): reconocimiento de la interdependencia entre salud humana, animal y ambiental.

- Responsabilidad del Estado y de los dueños de animales domésticos: equilibrio entre regulación pública y responsabilidad individual.
- Prevención por sobre reacción: priorización de medidas estructurales que reduzcan el ingreso de nuevos animales a las poblaciones abandonadas y sin control.
- Basado en evidencia científica: diseño e implementación de medidas sustentadas en investigación nacional e internacional.
- Coordinación interinstitucional: articulación efectiva entre los distintos sectores del Estado.

Estos principios son consistentes con las recomendaciones internacionales para el control de poblaciones de perros, en tanto reconocen la interdependencia entre la salud humana, animal y ambiental. En este contexto, la gestión de poblaciones de perros y gatos de vida libre adquiere una relevancia estratégica dentro de las políticas de salud pública y bienestar animal, incluyendo la fauna doméstica y silvestre (WOAH, 2019).

Figura 6. **Propuesta de gestión municipal de animales abandonados para prevenir el impacto negativo sobre las personas, evitar el sufrimiento animal de animales abandonados y prevenir la muerte de ganado doméstico y fauna silvestre**



Fuente: Elaboración propia.

## 4.2 Componentes de la estrategia y evidencia internacional

Frente al desafío de manejar el abandono de animales domésticos, se han adoptado diversas estrategias a escala global, algunas mejores que otras, pero todas con la intención de implementar un correcto manejo poblacional. He aquí algunos ejemplos destacados:

- Bután y México han desarrollado campañas de esterilización y vacunación masiva, aunque ellas no necesariamente han tenido un efecto sobre las poblaciones de mascotas ni en la disminución del ataque de perros a personas.
- Italia y Bulgaria prohíben la eutanasia sistemática, enfocándose en la tenencia responsable. Esto ha llevado a una crisis sanitaria por aumento de enfermedades, ataques a personas y matanza clandestina de mascotas en forma indiscriminada.
- Brasil y Turquía promueven campañas de educación ciudadana y cuidado comunitario. La evidencia de su efectividad es casi nula y en ambos países se han agudizado los casos de zoonosis, ataque a las personas y aumento de jaurías en zonas rurales y áreas protegidas. En el caso de Brasil, existe abundante información sobre el impacto de perros sobre la fauna, como felinos silvestres y presas nativas.
- Alemania cuenta con una ley de control de mascotas que impide el libre deambular y castiga el abandono de mascotas. Además, se debe pagar una licencia para tener una mascota, lo que desincentiva la tenencia excesiva y descontrolada.
- Reino Unido, Canadá y Estados Unidos tienen legislación y atribuciones en los municipios que no permiten el abandono y libre deambular de mascotas.

Estos antecedentes confirman la importancia de implementar todas las estrategias en conjunto y no solamente algunas. Tomando en consideración la legislación internacional, la estrategia propuesta se estructura en cinco componentes principales, los cuales deben implementarse de manera simultánea e integrada:

### a) Regulación y control del movimiento de animales

Uno de los pilares fundamentales es la restricción efectiva del libre deambular de perros y gatos (ver Figura 7). La evidencia indica que el control del movimiento es una de las medidas más efectivas para reducir impactos sobre la biodiversidad y la salud pública (Doherty et al., 2017). Esto implica lo siguiente:

- Prohibición del libre deambular sin supervisión, así como declarar al perro “comunitario” como una forma de abandono animal.
- Capturar y retirar del medio urbano animales con libre deambular.
- Establecimiento de sanciones efectivas por incumplimiento.
- Fiscalización activa en zonas urbanas y rurales.

### b) Sistema nacional de registro, identificación y trazabilidad

El registro obligatorio de mascotas debe fortalecerse mediante:

- Sistemas interoperables a nivel nacional.
- Identificación universal mediante microchip.
- Integración con plataformas de fiscalización y control.

La trazabilidad permite asignar responsabilidades y reducir el abandono, uno de los principales motores del problema.

### c) Control reproductivo estratégico y control poblacional

Los programas de esterilización deben mantenerse, pero integrados dentro de una estrategia más amplia. La evidencia internacional indica que la esterilización es efectiva solo cuando se combina con control del movimiento, reducción del abandono y control poblacional (WOAH, 2019). Al respecto, se propone lo siguiente:

- Programas de control poblacional.
- Priorización de hembras reproductivas.
- Evaluación sistemática de impacto.

### d) Gestión de perros de vida libre y ferales

Se requiere una política explícita para el manejo de animales sin dueño o ferales, diferenciando categorías y estrategias:

- Protocolos diferenciados según contexto (urbano, rural, áreas protegidas).
- Integración con objetivos de conservación en áreas de alto valor ecológico.

**e) Educación, cambio cultural y prevención del abandono**

El componente educativo es fundamental para abordar las causas estructurales del problema:

- Programas de educación en tenencia responsable.
- Campañas sostenidas de prevención del abandono.
- Integración en currículos escolares de la importancia del bienestar animal, la salud pública y el cuidado del medioambiente, además de programas a nivel comunitario.

**5. Modelo de gobernanza propuesto**

La implementación de esta estrategia requiere un modelo de gobernanza que supere la fragmentación institucional actual. Al respecto, se propone la creación de una estructura de coordinación nacional, con las siguientes características:

**5.1 Nivel nacional**

Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura, Ministerio del Medio Ambiente.

- Definición de políticas, estándares e indicadores.

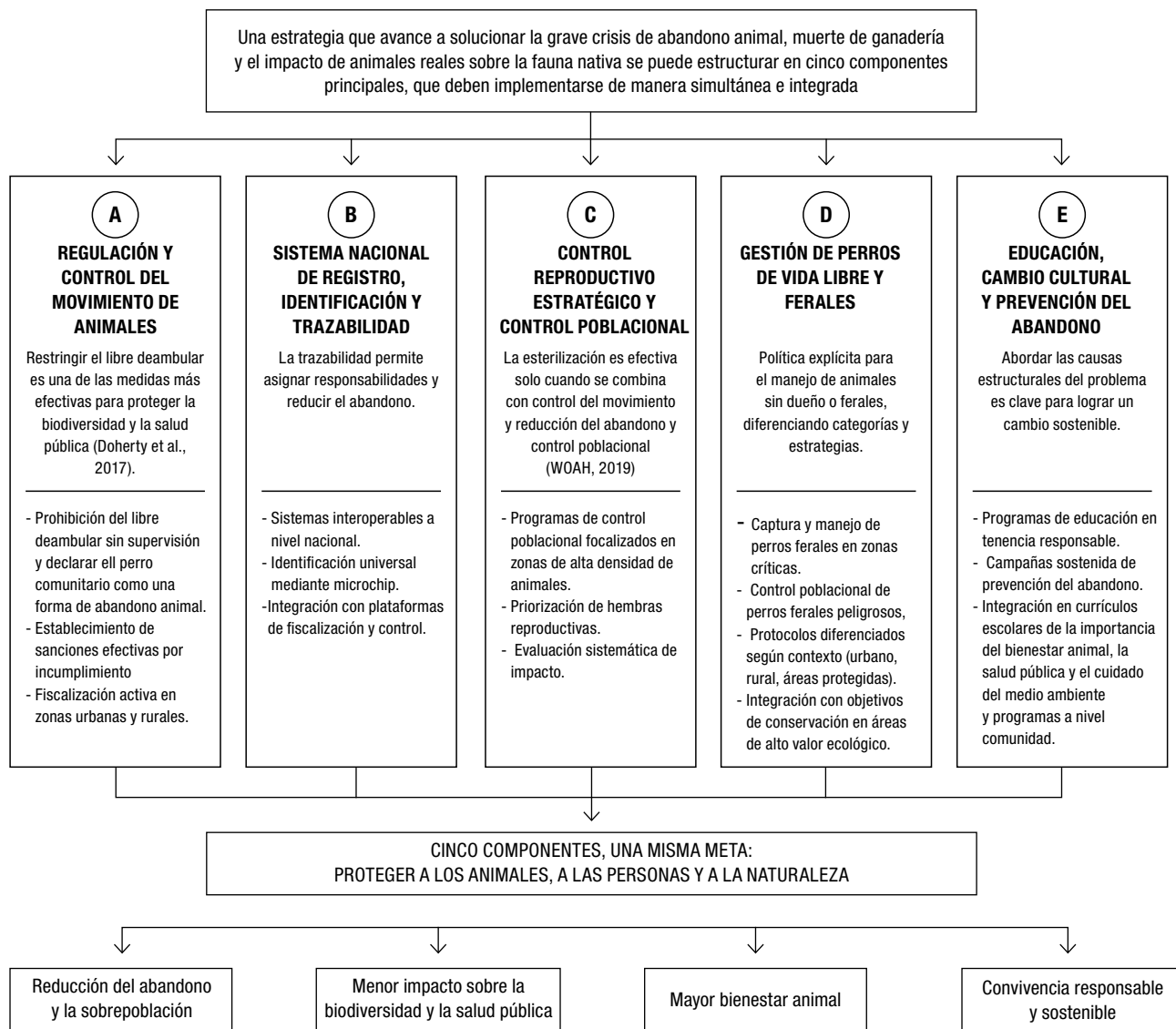
**5.2 Nivel regional**

- Coordinación intersectorial a nivel de gobiernos regionales, para asignación de recursos para controlar las poblaciones de mascotas abandonadas.
- Priorización territorial de intervenciones.

**5.3 Nivel local (municipal)**

- Implementación de tenencia responsable y programas para la regulación poblacional.
- Centros de rescate, adopción y manejos.
- Registro único de mascotas.
- Fiscalización en terreno.
- Educación comunitaria.

Figura 7. **Estrategia integral de bienestar animal y cuidado de la salud de las personas en zonas urbanas, rurales y áreas protegidas de Chile**



Fuente: elaboración propia.

## 6. Conclusiones

El análisis desarrollado en este documento demuestra que la proliferación de perros y gatos de vida libre en Chile constituye un problema estructural, persistente y de carácter multidimensional. Sus impactos abarcan simultáneamente la salud pública, la biodiversidad, la producción ganadera y el bienestar animal, generando efectos acumulativos que trascienden los límites de cada sector. La evidencia científica nacional e internacional confirma que los perros domésticos pueden afectar significativamente a la fauna silvestre, tanto a través de la depredación directa como mediante la modificación de patrones de comportamiento y uso de hábitat. En paralelo, su impacto sobre la producción ganadera ha sido documentado como una de las principales causas de pérdidas en sistemas rurales, particularmente en predios de pequeña escala (Montecino-Latorre y San Martín, 2019). Desde la perspectiva sanitaria, los perros de vida libre representan un riesgo relevante como vectores de enfermedades zoonóticas y como causa de ataques a personas. A su vez, la existencia de poblaciones de animales en condiciones de abandono refleja una falla en la implementación de políticas de bienestar animal.

El marco normativo vigente, si bien supone un avance en el reconocimiento del problema, tiene limitaciones significativas en su implementación. La Ley 21.020 se ha centrado en la tenencia responsable a nivel individual, sin incorporar de manera suficiente instrumentos estructurales para el control poblacional ni mecanismos efectivos de fiscalización. La persistencia del problema responde en gran medida a fallas en la gobernanza, además de fragmentación institucional, debilidad en la coordinación intersectorial y ausencia de instrumentos vinculantes. En este contexto, resulta evidente que las estrategias parciales o sectoriales no son suficientes. La magnitud y complejidad del problema requieren una respuesta integrada de modificación de la legislación actual para alinear los instrumentos de política pública con el estándar internacional.

## Agradecimientos

Este documento no habría sido posible sin la decisiva iniciativa de Sofía Herrera que con su testimonio personal y familiar nos instó a abordar este grave problema de nuestro País. Recibimos la ayuda de muchas organizaciones y personas tales como la Sociedad Nacional de Agricultura, Organizaciones no gubernamentales de conservación y bienestar animal de distintas regiones, estudiantes de la Pontificia Universidad Católica

de Chile, pequeños propietarios de la región de O'Higgins, Maule, Chiloé, Ministerio de Salud, Instituto de Salud Pública, Servicio Agrícola y Ganadero, Asociación de Ganaderos de Magallanes, guardaparques de áreas protegidas de todo Chile y alcaldes que nos entregaron su testimonio. En forma especial agradecer al centro de políticas públicas que nos instó a volver a revisar este tema. Finalmente, agradecer a todos los investigadores del laboratorio Fauna Australis del departamento de ecosistemas y medio ambiente de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

## Executive summary

In Chile, the presence of free-ranging and abandoned dogs and cats constitutes a problem that extends beyond responsible ownership, affecting people, livestock, and wildlife. The key elements to consider in an integrated animal welfare and public health strategy are:

- There is a sustained expansion of free-ranging dogs and cats across the country, particularly in rural areas and lower-income municipalities.
- The current regulatory framework, led by Law No. 21,020, has produced advances in higher-income urban sectors; however, it remains insufficient in the face of approximately 90,000 dog bites annually, livestock losses, and negative impacts on wildlife, including within protected areas.
- Regulatory gaps persist in addressing domestic animals that transition into feral states, particularly in rural contexts. The current legislation and governance framework show weaknesses in registration, traceability, enforcement, and sanctions, alongside fragmented governance in which municipalities do not play a central role.
- A revised governance model is required, placing municipalities at the center of management, with effective capacities for population control, enforcement, and sanctions, including the management of rural dog packs.
- Without regulatory reform and an integrated animal welfare policy that includes pets, livestock, and wildlife, the situation will continue to worsen. Fatal attacks, zoonotic disease transmission, and severe bite-related injuries—especially in children—underscore the urgent need for effective control measures.

Keywords: Responsible ownership, abandoned animals, municipalities, public health, wildlife conservation.

## Anexo 1. Recomendaciones para el fortalecimiento de la ley

Estas modificaciones buscan actualizar y reforzar la legislación vigente a la luz de la evidencia científica y los desafíos actuales, orientando la gestión hacia un enfoque intersectorial, ético y basado en resultados.

Principio orientador	Articulado vigente	Propuesta de nuevo texto	Justificación técnica
<b>Control de acceso a áreas silvestres</b>	No contempla restricciones explícitas para perros sin supervisión	Artículo nuevo: “Se prohíbe el ingreso de perros y otras mascotas domésticas o exóticas a áreas silvestres protegidas del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado y otros ecosistemas frágiles de alto valor ecológico bajo alguna categoría de protección”	Prevención de daños a fauna silvestre amenazada y cumplimiento de compromisos internacionales de conservación
<b>Inclusión del perro asilvestrado como especie exótica dañina</b>	No se menciona en la Ley de Caza (Ley 19.473)	Modificación a la Ley 19.473: incluir al perro asilvestrado como especie susceptible de captura, reubicación y control en zonas de conservación y ambientes rurales	Permitir el manejo efectivo de poblaciones que causan daño ecológico grave
<b>Financiamiento de centros de rescate municipales</b>	No contemplado explícitamente	Artículo nuevo: “El Estado financiará centros municipales de rescate con infraestructura mínima, personal veterinario y capacidad de albergue temporal para animales sin dueño o que no hayan sido retirados desde el centro de rescate por razones sanitarias o ecológicas”	Facilitar la implementación operativa del control ético y sanitario, y apoyar a municipios en situación de riesgo
<b>Rol fiscalizador del Servicio Agrícola y Ganadero</b>	Rol limitado a fauna silvestre	Artículo nuevo: “El Servicio Agrícola y Ganadero será responsable de fiscalizar la tenencia responsable en zonas rurales, exigir la instalación de caniles en predios con cercos perimetrales, además de prohibir la deambulacion nocturna de mascotas sin supervisión”	Fortalecer la capacidad de vigilancia del Estado en entornos rurales donde se origina parte importante del problema
<b>Control de perros ferales por el Servicio Agrícola y Ganadero</b>	No se regula	Artículo nuevo: “El Servicio Agrícola y Ganadero, mediante personal capacitado y Médicos Veterinarios municipales y privados autorizados, podrá capturar y practicar eutanasia humanitaria a perros ferales en áreas urbanas, rurales y naturales donde representen un riesgo para las personas y otros animales”	Minimizar impactos graves en la biodiversidad y salud pública bajo protocolo de bienestar animal

<b>Rol del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (Ministerio del Medio Ambiente) en áreas protegidas</b>	No regulado	Artículo nuevo: “El Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas será responsable del retiro de perros y gatos de áreas protegidas, pudiendo autorizar su eutanasia o entrega a caniles y alberges municipales”	Proteger ecosistemas frágiles y especies amenazadas bajo mandato de conservación
<b>Rol del Ministerio de Salud en monitoreo zoonótico</b>	No contempla acción directa	Artículo nuevo: “El Ministerio de Salud será responsable de capturar y retirar animales en zonas urbanas y rurales para su monitoreo epidemiológico, incluyendo pruebas de rabia y otras enfermedades zoonóticas”	Incluir componente de vigilancia en salud pública en el marco del enfoque Una Salud (One Health)
<b>Regulación de la crianza canina</b>	No hay control sobre criadores informales	Artículo nuevo: “La crianza de perros estará restringida a instituciones autorizadas por el Servicio Agrícola y Ganadero y la esterilización será obligatoria al alcanzar la madurez sexual, salvo para animales de programas de crianza certificados”	Prevenir reproducción indiscriminada, tráfico informal y mantener estándares sanitarios y de bienestar
<b>Uso de fuerza pública ante ataques o peligro</b>	No se regula de forma específica	Artículo nuevo: “Carabineros, Policía de Investigaciones y funcionarios municipales estarán facultados para capturar y aplicar eutanasia inmediata en casos de ataque a personas o amenaza inminente a la seguridad pública”	Salvaguardar la integridad humana ante agresiones con criterios de urgencia y proporcionalidad

## Anexo 2. Articulado principal de la Ley 21.020 y las modificaciones necesarias

- El artículo 3° define como función municipal la ejecución de políticas locales de tenencia responsable, pero no asegura financiamiento basal ni da atribuciones a la autoridad para retirar perros abandonados de la vía pública y de zonas rurales.
- Los artículos 10° y 33 obligan a registrar y esterilizar animales, pero carecen de mecanismos de fiscalización activa y efectiva, dejando la aplicación a discrecionalidad local de cada municipio. Además, no hay recursos, multas o mecanismos para que la autoridad municipal implemente el registro de mascotas.
- El artículo 34 del reglamento establece campañas de esterilización, pero no exige trazabilidad postoperatoria ni seguimiento clínico de los animales intervenidos. Es, en este sentido, una medida poco efectiva para controlar poblaciones de mascotas, en tanto las expone a un sufrimiento innecesario,

se perpetúa el abandono animal y los animales castrados siguen atacando a personas, a otros animales y contaminando con sus heces y orina el agua y el medioambiente.

- La ley no prohíbe el ingreso de perros a áreas protegidas administradas por la Corporación Nacional Forestal y el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Tampoco contempla restricciones explícitas al ingreso de perros a áreas protegidas, omitiendo una amenaza clara a la biodiversidad. Esto ha llevado a una crisis de extinción de especies que costó décadas recuperar al interior de áreas protegidas, ya sea por contagio de enfermedades o por ataques de jaurías a la fauna silvestre.
- No se considera al perro feral o asilvestrado como especie dañina en ecosistemas de alto valor, limitando las herramientas de conservación en zonas críticas. Hoy, en Chile, hay parques nacionales y centros de rescate de fauna que son atacados por jaurías y ni el Servicio Agrícola y Ganadero ni los distintos

municipios —al no tener atribuciones al respecto— toman acciones para detener esta situación.

- La ley no clasifica a los perros de vida libre como especie exótica dañina. Más bien, los asimila a la figura del perro comunitario.
- Un alto porcentaje de perros y gatos a nivel nacional sigue sin registro ni microchip.
- Las multas por abandono o incumplimiento rara vez se aplican y los juzgados de policía local no han sido capacitados para la adecuada interpretación de la ley.
- No existe una institucionalidad nacional que coordine la política de control poblacional, los centros de rescate, el reintegro y la adopción de mascotas abandonadas.
- No hay programas de vigilancia de zoonosis en zonas urbanas y rurales.
- No hay un registro obligatorio de los ataques de animales a personas, ni en la salud pública ni en la salud privada.

## Referencias seleccionadas

- Acosta-Jamett, G., Chalmers, W. S. K., Cunningham, A. A., Cleaveland, S., Handel, I. G. y Bronsvoort, B. M. de C.** (2011). Urban domestic dog populations as a source of canine distemper virus for wild carnivores in the Coquimbo region of Chile. *Veterinary Microbiology*, 152(3-4), 247-257. DOI: 10.1016/j.vetmic.2011.05.008.
- Barrios, C. L., Vidal, M., Parra, A., Valladares, C., González, C. y Pavletic, C.** (2019). Epidemiological characterization of bites: A retrospective study of dog bites to humans in Chile during 2009. *Journal of Veterinary Behavior*, 33, 31-37. DOI: 10.1016/j.jveb.2019.04.006.
- Bonacic, C. y Abarca, K.** (2014). Hacia una política y legislación para el control de poblaciones de cánidos y calidad de vida de las personas: Un enfoque multidisciplinario. Centro de Políticas Públicas UC, Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en <https://sl1nk.com/z6z5raw>.
- Chile.** Código Civil de la República de Chile. DFL N.º 1, de 2000, Ministerio de Justicia. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Chile.** Decreto N.º 5, de 1998, Ministerio de Agricultura, que aprueba el Reglamento de la Ley de Caza. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Chile.** Decreto N.º 6, de 2015, Ministerio de Agricultura, que modifica el Reglamento de la Ley N.º 19.473, de Caza. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Chile.** Decreto N.º 65, de 2015, Ministerio de Agricultura, que modifica el Reglamento de la Ley de Caza. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Chile.** Decreto N.º 1.007, de 2018, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que aprueba el reglamento que establece la forma y condiciones en que se aplicarán las normas sobre tenencia responsable de mascotas y animales de compañía. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Chile.** Ley N.º 19.473, de 1996, que sustituye texto de la Ley N.º 4.601, sobre caza, y artículo 609 del Código Civil. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Chile.** Ley N.º 21.020, de 2017, sobre tenencia responsable de mascotas y animales de compañía. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Di Cataldo, S., Cevidanes, A., Ulloa-Contreras, C., Cabello, J., Gambino, D., Gargano, V., Hidalgo-Hermoso, E., Latrofa, M. S., Napolitano, C., Sacristán, I., Sallaberry-Pincheira, N., Vianna, J., Acosta-Jamett, G., Vicari, D., Otranto, D. y Millán, J.** (2022). Large-scale survey for canine vector-borne parasites in free-ranging dogs and foxes from six diverse bioclimatic regions of Chile. *Veterinary Parasitology: Regional Studies and Reports*, 30, 100721. DOI: 10.1016/j.vprsr.2022.100721.
- Doherty, T. S., Dickman, C. R., Glen, A. S., Newsome, T. M., Nimmo, D. G., Ritchie, E. G., Vanak, A. T. y Wirsing, A. J.** (2017). The global impacts of domestic dogs on threatened vertebrates. *Biological Conservation*, 210, 56-59. DOI: 10.1016/j.biocon.2017.04.007.
- Escobar-Aguirre, S., Alegria-Morán, R. A., Calderón-Amor, J. y Tadich, T. A.** (2019). Can responsible ownership practices influence hunting behavior of owned cats? Results from a survey of cat owners in Chile. *Animals*, 9(10), 1-11. DOI: 10.3390/ani9100745.
- Garde, E., Marin-Vial, P., Pérez, G. E. y Sandvig, E. M.** (2022). A review and analysis of the national dog population management program in Chile. *Animals*, 12(3), 1-20. DOI: 10.3390/ani12030228.
- Miranda, P. impacto de los perros sobre la fauna y ganadería** (2022). Servicio Agrícola y Ganadero. Webinar Impacto de los perros sobre la fauna. Laboratorio Fauna Australis. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Montecino-Latorre, D. y San Martín, W.** (2019). Evidence supporting that human-subsidized free-ranging dogs are the main cause of animal losses in small-scale farms in Chile. *Ambio*, 48, 240-250. DOI: 10.1007/s13280-018-1066-3.
- Overall, K. L. y Love, M.** (2001). Dog bites to humans—Demography, epidemiology, injury, and risk. *Journal of the American Veterinary Medical Association*, 218(12), 1923-1934. DOI: 10.2460/javma.2001.218.1923.
- Silva-Rodríguez, E. A. y Sieving, K. E.** (2011). Influence of care of domestic carnivores on their predation on vertebrates. *Conservation Biology*, 25(4), 808-815. DOI: 10.1111/j.1523-1739.2011.01690.x.

**Silva-Rodríguez, E. A. y Sieving, K. E.** (2012). Domestic dogs shape the landscape-scale distribution of a threatened forest ungulate. *Biological Conservation*, 150(1), 103-110. DOI: 10.1016/j.biocon.2012.03.008.

**Silva-Rodríguez, E. A., Cortés, E. I., Zambrano, B., Naughton-Treves, L. y Fariás, A. A.** (2023). On the causes and consequences of the free-roaming dog problem in southern Chile. *Science of the Total Environment*, 891, 164324. DOI: 10.1016/j.scitotenv.2023.164324.

**Servicio Agrícola y Ganadero.** (2015). *Perros asilvestrados, fauna silvestre y ganadería: Marco técnico y normativo* [Presentación]. Webinar sobre impacto de perros y ley de caza. Servicio Agrícola y Ganadero, Región de Magallanes y Antártica Chilena.

**Servicio Agrícola y Ganadero.** (2022).

**Sochipa, Sociedad Chilena de Producción Animal** (2024). XLIX Congreso Anual Sociedad Chilena de Producción Animal 2024: Libro de resúmenes. Disponible en <https://shre.ink/LBqL>.

**Weston, M. A., Fitzsimons, J. A., Wescott, G., Miller, K. K., Ekanayake, K. B. y Schneider, T.** (2014). Bark in the park: A review of domestic dogs in parks. *Environmental Management*, 54(3), 373-382. DOI: 10.1007/s00267-014-0311-1.

**WOAH, World Organisation for Animal Health** (2019). Stray dog population control. *En Terrestrial animal health code* (pp. 410-421). Disponible en <https://shre.ink/LBqd>.

## Resumen Ejecutivo

El aumento sostenido de perros y gatos de vida libre en Chile constituye un problema complejo con efectos simultáneos sobre la salud pública, la biodiversidad, el bienestar animal y la producción ganadera. Aunque la Ley N.º 21.020 significó un avance en tenencia responsable, su implementación no ha sido suficiente para controlar el abandono, el libre deambular ni la formación de jaurías en zonas urbanas y rurales. Esta situación ha favorecido impactos crecientes sobre personas, mascotas, ganado y fauna silvestre, en un contexto de gobernanza fragmentada y de respuestas sectoriales insuficientes. Frente a ello, se requiere una estrategia integrada que fortalezca el marco regulatorio, mejore el registro y la fiscalización, asigne competencias claras a municipios

y servicios sectoriales, e incorpore medidas de control poblacional, manejo de animales ferales y protección efectiva de áreas rurales y de conservación.

## Filiación de colaboradores:

Martin Besio : Abogado ,Profesor de Derecho Penal en Universidad Diego Portales

Romina Zuñiga C.: Abogada , Directora Fundación Isla Grande Chiloé.

Felipe Leiva Salazar: Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile,

Estudio de Abogados : AL Abogados

Nicolás Soto: Servicio Agrícola y Ganadero, director subrogante. Región de Magallanes y Antártica chilena.

Fernanda Barz, Ingeniero en Recursos Naturales. Investigadora Kod Kod lugar de encuentros. Región de la Araucanía.

Nimalka Kankanamge. Postdoctorada, departamento de ecosistemas y medio ambiente. Investigadora de la cátedra de Biodiversidad y Sostenibilidad CMPC-UC y proyecto Live Andes Avanza UC 2025-25

Natalia Rojas. Candidata a Doctor. Programa de Ciencias de la Agricultura y Naturaleza. Facultad de Agronomía y Sistemas Naturales

Sofía Herrera. Gobierno Regional. Región Metropolitana.

Gonzalo Flores. Asistente de investigación.Kod Kod lugar de encuentros. Región de la Araucanía.

Andre Rubio. Facultad de Ciencias Veterinarias. Universidad de Chile.

Jerry Laker. Kod Kod lugar de encuentros. Región de la Araucanía.

Hernán Rojas. CERES BCA consultores salud animal. Santiago.

### CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Bonacic, C., Abarca, K., Álvarez, C., Gómez, M. y González, C. (2026). Hacia una estrategia nacional de bienestar animal integral y protección de la salud pública y cuidado del medio ambiente. *Temas de la Agenda Pública*, 191, 1-22. Centro de Políticas Públicas UC.

# Centro UC

## Políticas Públicas



**[www.politicaspUBLICAS.uc.cl](http://www.politicaspUBLICAS.uc.cl)**  
**[politicaspUBLICAS@uc.cl](mailto:politicaspUBLICAS@uc.cl)**



**SEDE CASA CENTRAL**

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340, piso 3, Santiago.  
Teléfono (56) 2 2354 6637.



**SEDE EDIFICIO PATIO ALAMEDA**

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 440, piso 12, Santiago.  
Teléfono (56) 2 2354 5658.