CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL COMERCIO INFORMAL EN CHILE

6 CLAVES PARA EL DEBATE

Sebastián Adasme
Investigador IES

Hanns Seidel Stiftung

instituto de estudios de la sociedad

6 claves para el debate

El comercio informal es un fenómeno social complejo y multidimensional, que incluye aspectos sociales, económicos, históricos y culturales. El documento que sigue a continuación se centrará en los aspectos de mayor connotación pública de la informalidad, ya sea porque han estado presentes en el debate público o porque su ausencia en el mismo representa una gran falencia. Ello implica hacerse cargo de argumentos específicos y con interlocutores concretos, pero también omitir consideraciones de importancia. Quedará para otra ocasión abordar temas más generales respecto al trabajo o la flexibilidad laboral, entre otras cuestiones.

1 Es necesario distinguir, tal como recomiendan organismos internacionales, entre comercio informal y comercio ilícito. El informal es aquel que, transando bienes no prohibidos, no cumple con todas las exigencias legales para ejercer el comercio. El ilegal, en cambio, corresponde a la transacción de bienes interdictos, por tratarse de contrabando, bienes robados o falsificaciones.

2 No es cierto que el comercio informal y el clandestino sean una misma cosa. Este último consiste en la venta de artículos robados, falsificaciones, etc. La ley chilena presupone la distinción entre ambos fenómenos y la jurisprudencia lo reafirma.

3 En muchos casos, la informalidad puede explicarse por situaciones de precariedad y bajas oportunidades. Los informales presentan menores niveles de educación y menos ingresos que su contraparte formal, incluso por debajo del sueldo mínimo. De esto se desprende el hecho de que la mayoría ejerza la informalidad por necesidad.

4 No existe evidencia empírica que respalde la idea de competencia desleal por parte del comercio informal. Y si esto se confirmara, no representa un argumento definitivo para su prohibición, aunque sí para su regulación y distribución geográfica.

5 No existe evidencia que demuestre una causalidad entre el comercio informal y un aumento de la inseguridad en las zonas en que éste se ejerce. La correlación entre ambos podría tener otras causas, como los lugares de alta aglomeración de personas. En cualquier caso, es equivocado asumir que el comercio informal es causa de la inseguridad. De hecho, según algunos estudios, el comercio informal ha sido altamente legitimado por sus clientes.

6 Tomarse en serio el comercio informal exige, primero, recabar más información sobre el fenómeno para poder diseñar políticas públicas a la altura de su complejidad. Y, segundo, generar políticas intersectoriales que lo aborden en sus distintas dimensiones, a fin de incentivar y facilitar el tránsito a la formalidad.

"La criminalización del comercio informal no es el camino correcto, ni se condice con un ideal de justicia social con predilección por los más débiles. En contraste, la informalidad debiera recobrar fuerza en la agenda política, buscando políticas orientadas a la formalización con un enfoque multidimensional"

CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL COMERCIO INFORMAL EN CHILE

Introducción

El comercio informal gana cada vez más importancia en el debate público. El año pasado fue a propósito de las ordenanzas municipales de Concepción, Santiago y Estación Central, luego de que se instituyeran multas no sólo para los vendedores, sino también para quienes fueran sorprendidos consumiendo productos en el comercio no autorizado[1]. En un contexto económico de bajo desempeño y fuerte desaceleración, las cifras de empleo revelaron cómo el mundo informal se convertía en una alternativa laboral para ciertos sectores[2]. Las cifras de este año apuntan en la misma dirección, en la medida en que reflejan el aumento de trabajadores por cuenta propia[3].

Algunos investigadores del IES se hicieron parte de la discusión sobre el comercio informal que tuvo lugar en 2016. Esta derivó en un intercambio epistolar entre algunos de nuestros investigadores y el presidente de la Cámara Nacional de Comercio[4], organismo que, como veremos, lleva un tiempo preocupado por este tema.

Dada la complejidad y relevancia del problema, este documento pretende, en primer lugar, ordenar y esclarecer los conceptos fundamentales sobre el tema, revisando los antecedentes generales, bibliografía y la escasa caracterización disponible para Chile. Luego se abordarán los aspectos legales, específicamente la pregunta respecto a si la informalidad constituye o no delito, y en qué sentido puede serlo. Con el fin de tener una noción más clara del comercio informal en Chile, a continuación se caracterizarán las cuestiones socioeconómicas de mayor relevancia. Dicho panorama nos permitirá comprender mejor la sección siguiente, en la que se abordarán las principales hipótesis que se esgrimen en la esfera pública con respecto a la competencia y seguridad. Finalmente, junto con las conclusiones, se sugerirán algunas propuestas que podrían explorarse como posibles medidas para enfrentar este problema.

I. ¿Qué es el comercio informal?

La informalidad se refiere, básicamente, a las actividades económicas realizadas al margen de la ley. Se trata de un fenómeno socioeconómico amplio y complejo, que implica varias dimensiones. En ella confluyen desde aspectos culturales que pueden explicar su prevalencia en algunos lugares, hasta aspectos legales e institucionales que facilitan en mayor o menor medida el grado de formalidad de una economía.

En el contexto latinoamericano, un libro que marcó el debate sobre el comercio informal en los años 80 y 90 fue *El otro sendero*, de Hernando de Soto[5]. Publicado en 1987, el texto del economista y empresario peruano aborda la informalidad en su país, donde este sector mostraba una fuerte

1 Carlos Reyes, "Santiago y Estación Central reactivan plan de multas a quienes compren en la calle", *La Tercera*, 28 de junio de 2016, http://www.latercera.com/noticia/santiago-y-estacion-central-reactivan-plan-de-multas-a-quienes-compren-en-la-calle/

2 Francisca Garrido, "Comercio ambulante evita que el desempleo suba a tasas mayores, aunque ya supera el 7%", *La Segunda*, 31 de agosto de 2016, http://impresa.lasegunda.com/2016/08/31/A/4A30DFIE/LL30DI2H; y Francisca Garrido, "Baja productividad: otra razón que explica por qué no sube el desempleo", *La Segunda*, 15 de marzo de 2016, http://impresa.lasegunda.com/2016/03/15/A/P22T2R4I/all

3 Sebastián Adasme, "La deuda con el comercio informal", *El Mostrador*, 29 de marzo de 2017, http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2017/03/29/la-deuda-con-el-comercio-informal/

4 Para observar cómo se dio este debate, se puede revisar desde la primera carta enviada por Ricardo Mewes al diario *El Mercurio* el 14 de julio de 2016, titulada "Comercio ilícito, comercio ambulante" refiriéndose a una carta anterior de Pablo Ortúzar, http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=271228

5 Hernando de Soto, *El otro sendero* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1987).

presencia en la vivienda, comercio y transporte, y un alto peso relativo en el producto nacional de entonces (38% del PNB). Las propuestas de De Soto apuntaban a facilitar el tránsito desde el sector informal hacia el formal, culpando a la estructura burocrática del país de la alta informalidad.

Trabajos posteriores también han revelado la notoria heterogeneidad que existe en las formas y causas de la informalidad, donde las condiciones jurídicas y extrajurídicas de cada país configuran en buena medida la informalidad local[6]. Por ello, resulta fundamental atender a las características propias del lugar donde se produce, y delimitar el contexto específico de su surgimiento.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha pronunciado respecto a la economía informal, presente tanto en zonas de mayor como de menor desarrollo. Entre otras cosas, en su Recomendación 204 señala expresamente que la economía informal no debe confundirse con las actividades ilícitas[7]. La OIT considera como comercio ilícito aquel que corresponde al mundo delictivo e involucra acciones o mercancías que la sociedad considera indeseables (drogas, prostitución infantil, bienes robados, etc.). Según el organismo internacional, el comercio informal dice relación con actividades que, siendo lícitas, no están lo suficientemente cubiertas por la ley, razón por la que se ubican en la zona gris de la legalidad e institucionalidad (comerciantes sin autorización, taxistas, ambulantes, etc.)[8].

Existe una tensión entre los aspectos negativos y los positivos del trabajo informal. Los primeros[9] se relacionan principalmente con una fuerte precariedad laboral, la que se manifiesta de diversos modos. Al existir al margen de las normas legales, el trabajador no accede a los beneficios y garantías que son exigidos en relaciones laborales formales. Además, al tratarse muchas veces de una reventa de productos que compiten en precios, y no en calidad, el trabajo informal –y sobre todo el comercio–, se asocia a una baja productividad y a un bajo valor agregado. Dicha precariedad se ve reforzada por la misma naturaleza de estos negocios: generalmente de baja escala y carentes de permisos legales que les otorguen seguridad en la propiedad, no existen incentivos para invertir e innovar en el producto. A esto se suma que el fisco deja de percibir renta por medio de tributos que son evadidos, y que el consumidor no está protegido ante deficiencias del producto. En el caso de los ambulantes, se incumple además con una serie de normativas respecto al uso de suelo y espacios públicos, permisos municipales, patentes, etc.

Con respecto a sus ventajas[10], hay que destacar que se trata de una alternativa para las personas generalmente desfavorecidas por la rigidez normativa, principalmente mujeres, jóvenes, estudiantes, personas mayores, discapacitados o inmigrantes. Los trabajos informales otorgan mayor flexibilidad, permitiendo la compatibilidad con otras responsabilidades. En el caso del comercio, éste tiene una capacidad de respuesta más rápida y mayor adaptabilidad a los cambios de la demanda, puesto que se maneja a una menor escala. Los ambulantes, además, tienen la posibilidad de moverse a los lugares de mayor afluencia y así atender en las zonas de mayor demanda. Por su parte, los clientes acceden a distintos productos que pueden ser de la misma calidad a un menor precio y de forma inmediata y asequible. En cualquier caso, las empresas grandes y formales también suelen hacer uso del trabajo informal, ya sea por medio de la subcontratación o de la fuerza de venta, como se detallará más adelante[11].

Según el Banco Mundial, las empresas informales pueden ser una fuente de competencia desleal para las formales, al mismo tiempo que significan menos ingresos fiscales y menor capacidad de supervisión y regulación[12]. De acuerdo a su encuesta, en Chile el porcentaje de empresas formales que compiten contra empresas no registradas o informales alcanza el 55,8% al 2010, mayor al 34,8% para la OCDE, aunque menos que Perú y Argentina (casi 69%)[13]. Un estudio señala que los mayores determinantes de la informalidad para el caso chileno son los impuestos personales, la regulación empresarial y el desarrollo económico, que se refiere a crecimiento o contracción del PIB. El mismo estudio muestra que en Chile la economía informal tendría una magnitud promedio de 19,4% respecto al PIB, proporción que se ha mantenido en los últimos 15 años. Esto lo ubica en una posición ejemplar dentro del contexto latinoamericano (sobre el 30% promedio), pero débil respecto a las economías desarrolladas (entre el 10% y 15%)[14].

El mundo informal puede relacionarse tanto con el formal como con el delictivo, aunque esto no implica que sea en igual intensidad o frecuencia. En el primer caso, las empresas formales se valen de la fuerza de trabajo informal para abaratar costos por medio de la subcontratación, o bien como medio de distribución y ventas para el caso de los comerciantes[15]. También les es posible interactuar con ellos como clientes para servicios o compra de bienes, asistencia, etc. Por contraparte, el sector informal también puede ser utilizado por agentes delictivos para hacer reducción de especies robadas, provenientes del contrabando, las falsificaciones o piratería.

II. Informalidad y delito

Algunos organismos gubernamentales y gremiales han fomentado cierta criminalización de la informalidad. A propósito de la incautación de vestuario y zapatillas falsificadas, en una carta titulada "Comercio ilícito, comercio ambulante", publicada por *El Mercurio*[16], el entonces presidente de la Cámara Nacional de Comercio y Turismo, Ricardo Mewes, señaló que "(e)sto demuestra que el comercio ilícito, expresado en comercio ambulante, piratería o contrabando, es un problema que nos afecta hace años". Dos días más tarde, Mewes insistiría en este punto, afirmando que

> el comercio ilegal es un tema que nos importa, y que nos afecta, no sólo a nosotros

6 Hernando de Soto *et al*., "Sector informal, economía popular y mercados abiertos", *Estudios Públicos* 30 (otoño 1988). Panel realizado en el Centro de Estudios Públicos el 20 de noviembre de 1987.

7 Organización Internacional del Trabajo, "Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal". Recomendación 204 junio 2015, 2-3.

8 Si bien esta definición es discutible en cuanto la evasión de impuestos sí es un delito tributario, permite cuestionarse respecto de si existen otras formas más adecuadas para aproximarse al comercio informal, más allá de lo tributario. Existen definiciones alternativas de organismos internacionales que explican mejor el fenómeno de la informalidad, pero se distancian de lo que ha sido el debate nacional en este tema. *Véase* OECD, *Measuring the Non-Observed Economy. A Handbook,* (París: OECD Publications Service, 2002), 39.

9 Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, "Programa de emprendimiento emergente. Medidas para facilitar la transición de la Economía Informal a la Economía Formal" (junio 2015). Existe una amplia bibliografía respecto a estos puntos. Algunos ejemplos son De Soto, *El otro sendero* o Luis Beccaria, *Empleo e integración social*, (Buenos Aires: FCE, 2001).

10 Véase *Ibid.* También se puede revisar la revista *Estudios Públicos* ya citada.

11 A esto se suma que la formalidad no es el mejor de los mundos, como señalan Andrés Biehl y Germán Vera, "Las buenas intenciones y la realidad: cómo ampliar los beneficios del trabajo formal", en Catalina Siles (ed.), *Los invisibles Por qué la pobreza y la exclusión dejaron de ser prioridad.* (Santiago: IES, 2016).

12 Datos disponibles para varios países en World Bank Group, *Enterprise Surveys,* "Informality", http://www.enterprisesurveys.org/data/exploretopics/informality.

13 *Ibid.* Cabe destacar que el porcentaje de firmas que identifican las prácticas de sus competidores informales como su mayor restricción baja a 24,4% en Chile; 14,2% OECD; 27,6% para los de altos ingresos no-OECD y 30,6% para Latinoamérica y el Caribe.

14 Friedrich Schneider y Andreas Buehn, "Shadow Economy in Highly Developed OECD Countries: What Are the Driving Forces?", *Department of Economics Johannes Kepler University of Linz* (2013), http://www.econ.jku.at/papers/2013/wp1317.pdf

15 Tal como señala Manfred Max-Neef con el ejemplo de los chocolates en De Soto *et al*., "Sector informal", *Estudios Públicos,* 30 (otoño 1988).

16 Mewes, "Comercio ilícito", El Mercurio, 14 de julio de 2016.

como sector, sino también a los consumidores y al Estado, que (...) deja de percibir impuestos por la venta de estos productos falsificados, robados, o simplemente no formalizados. Sabemos que existe una relación directa entre comercio ilegal y delincuencia (...)[17].

Como se puede observar a partir de estas y otras opiniones[18], hay quienes entienden por comercio informal la venta de productos falsificados, robados o no formalizados, sin distinción, y que relacionan esta práctica directamente con la delincuencia. El Servicio de Impuestos Internos, por ejemplo, también ha equiparado al comercio clandestino con el informal y el contrabando[19]. En 2015, la Oficina Fiscalía Contra el Comercio Clandestino (OFCCC) del SII presentó casos hasta el mismo año para reafirmar esta visión[20].

El trato indistinto entre estos actos es altamente problemático. De hecho, las leyes chilenas sí distinguen, al menos tácitamente, las actividades no reguladas de aquellas que comercian bienes ilícitos o de las que se llevan a cabo de manera clandestina. El numeral 9° del artículo 97 del Código Tributario cubre el caso de bienes cuya procedencia es ilícita, como los robados (receptación) o de bienes ilícitos por ser falsificados o "pirateados" (comercio clandestino). El numeral 8°, en cambio, abarca los casos de bienes lícitos comerciados "a sabiendas"[21] de no haberse cumplido las exigencias legales de declaración y pago de impuestos. Este último corresponde más precisamente al comercio informal en nuestro país, donde el delito es cometido por todo el comercio informal al no pagar una proporción del IVA correspondiente. En dicho grupo está incluido ciertamente el comercio informal ambulante, pero también todo aquel que pueda realizarse desde la casa y por internet[22]. Al criminalizar sólo al grupo de ambulantes dentro del comercio informal, se incurre en una discriminación arbitraria, afectando a quienes carecen de redes y medios para comerciar desde el hogar y en forma no presencial[23]. Al no distinguir un acto del otro, se confunde la naturaleza de estos fenómenos, actuando de forma irreflexiva en ciertos casos.

Nuestros tribunales han señalado que el bien jurídico protegido es distinto en cada caso, ya que no puede dañarse el patrimonio fiscal si el acto es, en principio, ilícito[24]. Esta confusión ha significado la absolución de algunos acusados[25], o que el tribunal deba recalificar jurídicamente los hechos[26]. La Corte de Apelaciones ha corregido al SII en estos casos, declarando que los numerales del artículo 97 no atienden a actos de la misma naturaleza ni persiguen el mismo bien jurídico[27].

Cabe destacar que no todas las autoridades coinciden con esta estrategia. Existen esfuerzos desde otros órganos estatales, como el Ministerio de Economía, para reconocer las distintas aristas del problema y crear programas orientados a la formalización[28]. Otras iniciativas como Corfo o Fosis son ejemplos de una estrategia distinta a la expuesta en este apartado. Políticas como la de crear una empresa en un día, o iniciativas tomadas por la Municipalidad de Santiago con los carros de jugo de naranja o la localización de una feria de vendedores con discapacidad visual, demuestran otra disposición para abordar el tema.

III. Comercio informal en Chile: la realidad que revelan los datos

El Ministerio de Economía publicó en 2013 su Tercera Encuesta de Microemprendimiento (EME3), realizada a nivel nacional, donde determinó que existían a la fecha 1.753.505 emprendedores (trabajadores por cuenta propia y empleadores), de los cuales casi 850.000 (48%) eran informales. Dos tercios de los emprendedores informales declararon ingresos mensuales por ventas inferiores al sueldo mínimo de entonces. Además, muestran una baja escolaridad respecto de los formales, así como una mayor proporción de jóvenes y mujeres[29]. Este escenario se mantuvo invariable en la última versión[30]. Según los análisis del mismo ministerio, el 57% de los comerciantes informales ejerce su labor por necesidad; situación desencadenada, para muchos de ellos, luego de no encontrar trabajo como asalariados[31]. La misma encuesta muestra que el 40% de los emprendimientos informales son transitorios, cifra cuatro veces más grande que en los formales.

En septiembre de 2015, la Cámara Nacional de Comercio (CNC) presentó en conjunto con la Subsecretaría de Prevención del Delito un informe sobre el comercio ambulante no autorizado en Santiago y sus efectos en la seguridad ciudadana[32]. El estudio revela que un 80% del comercio ambulante se abastece del comercio establecido, ya sea por barrios comerciales o mercado mayorista. Ello implicaría que gran parte del comercio ambulante al que se encuestó correspondería a reventa de productos adquiridos a bajo costo. De este grupo, más de dos tercios manifestaron su

17 Ricardo Mewes, "Comercio ilegal", *El Mercurio*, 16 de julio de 2016, http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2016-07-16&dtB=19-10-2016%200:00:00&PaginaId=2&bodyid=1

18 Por ejemplo, Gabriel Délano, "Comercio ambulante", *El Mercurio*, 20 de julio de 2016, http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2016-07-20&dtB=19-10-2016%200:00:00&PaginaId=2&bodyid=1 y también Gabriel Délano, "Comercio informal", *El Mercurio*, 23 de julio de 2016, http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2016-07-23&dtB=19-10-2016%200:00:00&PaginaId=2&bodyid=1

19 Juan Toro, "El SII y su estrategia de combate a la evasión tributaria del comercio informal y la piratería" (ponencia presentada en encuentro público-privado sobre piratería y combate a la evasión tributaria, 9 de junio de 2004).

20 Oficina Fiscalía contra el Comercio Clandestino, Seminario "La piratería, un desafío para Chile", 2015, http://www.cnc.cl/wp-content/uploads/2015/11/Manuel-Navarrete-Jefe-Fiscal%C3%ADa-contra-el-Comercio-Clandestino-SII.pdf. El SII plantea que todos estos actos vulneran el orden público económico, razón por la que merecen el mismo trato. No obstante, todos los pronunciamientos expuestos en el seminario corresponden al numeral 9° del artículo 97 del Código Tributario, extendiéndose al numeral 8° sin justificación.

21 Según cómo se interprete esta parte, puede implicar distintas cosas. Una interpretación es la de Maxi Salazar en su memoria para el grado de licenciatura en ciencias jurídicas y sociales de la Universidad de Chile, "Sistémica de la teoría del delito en relación con el artículo 97 Nº 4 del Código Tributario", 2007.

22 El comercio informal ambulante incurre en otras infracciones al no cumplir con permisos municipales específicos y normativa de espacios públicos, pero esto es una infracción y no un delito, razón por la que no se profundizará más en detalle en este documento.

23 Un punto que resaltaba Catalina Siles en el mismo debate epistolar. Catalina Siles, "Comercio informal", *El Mercurio*, 19 de julio de 2016, http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=272854

24 Corte de apelaciones de Santiago. 3 de diciembre de 2014. Rol Nº 1870-2014, http://www.sii.cl/pagina/jurisprudencia/judicial/2014/codigo/jj3828.htm

25 Ministerio Público con Varas Fre y Enrique de la Cruz, Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de San Felipe. 21 de diciembre de 2010. RIT 46-2010, http://www.sii.cl/pagina/jurisprudencia/judicial/juicios_orales/2010/cr_varas_fre.htm

26 SII con Waldo Acuña Beltrán, Ex-Cuarto Juzgado del Crimen de Santiago. 25 de mayo de 2011. Rol Nº 179.930-2004, http://www.sii.cl/pagina/jurisprudencia/judicial/2011/fallos_materia_penal/jj2649.htm

27 Corte de apelaciones de Santiago. 03-12-2014. Rol Nº 1870-2014, http://www.sii.cl/pagina/jurisprudencia/judicial/2014/codigo/jj3828.htm

28 Una aproximación general del ministerio a este problema en Ministerio de Economía, "Programa de emprendimiento emergente".

29 Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, "Emprendimiento formal e informal en Chile" (Boletín EME3 diciembre de 2013), http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2014/03/Boletin-EME3-Formalidad.pdf. Exponemos en primer lugar los datos de la tercera encuesta, ya que otros documentos oficiales que se expondrán más adelante se hicieron basados en sus resultados. Sin embargo, los datos relevantes prácticamente no cambian en la última versión.

30 Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, "Informe de resultados: formalidad de los emprendimientos en Chile" (Informe EME4 julio de 2016), http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/02/Informe-de-resultados-formalidad-de-los-emprendimientos-en-Chile.pdf

31 Son más de 155.000 las personas que señalaron este como el principal motivo. Pamela Arellano, "Emprendimiento en Chile: Análisis a partir de la Tercera Encuesta de Microemprendimiento", Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, agosto de 2015. http://www.redmicrofinanzas.cl/web/wp-content/uploads/2015/08/Emprendimiento-en-Chile-Encuesta-EME-Pamela-Arellano-Mine-con-Agosto-2015.pdf

32 Cámara Nacional de Comercio y Subsecretaría de Prevención del Delito, "Estudio del comercio ambulante no autorizado en Santiago y sus implicancias en la seguridad ciudadana", septiembre de 2015. Basado en encuestas realizadas en 6 sectores de Santiago, se definió al informal como aquel vendedor que, sin autorización municipal, vende sus productos sobre un paño o estructura provisoria. Al no contemplar si han iniciado actividades o si pagan impuestos, no es posible determinar si cometen algún delito o sólo una falta.

voluntad de formalizarse, aunque no sabe cómo hacerlo[33]. En todo caso, habría poca disposición a transitar de la informalidad a la formalidad por un sueldo menor a $350.000[34].

La gran mayoría de los compradores entrevistados, por su lado, adujo su compra a los bajos precios y a la comodidad, aunque muchos de ellos señalaron comprar sólo ocasionalmente al ambulante. Resulta relevante destacar la alta satisfacción de los consumidores (un 95% dijo estar satisfecho o muy satisfecho), y también el rechazo predominante ante una norma que eventualmente prohibiese el comercio ambulante[35].

En cuanto al comercio establecido, la encuesta se concentró principalmente en los quioscos. Llama la atención que sólo un grupo minoritario de los entrevistados comentó sentirse perjudicado por el comercio ambulante. De hecho, fue un porcentaje levemente mayor al que mencionó no verse afectado por ellos (19% y 15%, respectivamente). De esto se concluye que el comercio ambulante fue legitimado no sólo por los consumidores –altamente satisfechos–, sino también por parte del comercio establecido (el 24% de ellos afirmó que todos tienen derecho a trabajar).

Respecto a la victimización, el comercio establecido fue el que declaró una tasa mayor. El 38% mencionó haber sido víctima de un delito en los últimos 12 meses, mientras que los siguientes más afectados fueron los vendedores ambulantes y finalmente los compradores, aunque ambos muestran tasas de victimización mucho más bajas. El 84% de los ambulantes dijo no haber sido víctima de un delito en los últimos 12 meses, cifra que aumentó a un 91% en el caso de los compradores. La naturaleza de los actos delictivos será abordada en mayor profundidad en el próximo apartado.

Un último dato interesante que arroja la encuesta de la CNC es que el 15% de sus encuestados no eran chilenos, concentrándose en su mayoría en el grupo etario entre los 18 y 39 años. De hecho, en sectores como el casco histórico de Santiago, el porcentaje de inmigrantes llega al 42%, lo que sugiere que actualmente esta forma de trabajo representa una oportunidad de empleo transitorio para quienes emigran a Chile.

Los resultados de la encuesta refuerzan la idea de un comercio ambulante informal caracterizado por la baja escolaridad, pocas oportunidades y alta desinformación en cuanto a los mecanismos y ventajas de formalizarse. Además, dejan en evidencia una alta satisfacción y legitimación por parte de los consumidores, incluso la consideración de sus pares del comercio establecido.

IV. Competencia desleal y seguridad

Otros dos argumentos, mencionados previamente pero que requieren ser examinados en profundidad, son el de competencia desleal y la seguridad.

Sobre el primero, se ha argumentado que el comercio informal competiría deslealmente con el formal ya que al evadir impuestos y permisos municipales ofrece los mismos productos a un precio menor, ventaja competitiva que adquiere de una reducción de costo ilegal. De esto se seguiría que el comerciante que cumple con todos sus deberes tributarios vería mermadas sus ventas e ingresos, estando en posición de desventaja por el hecho de cumplir con todas las exigencias. De ser esto así, una consecuencia sería que, no pudiendo resistir a la competencia desleal, los incentivos estarían dados para que la institucionalidad formal se debilitara y la informal cobrara mayor fuerza. Esto afectaría la recaudación fiscal, viéndose disminuida por una proporción mayor de vendedores que no pagarían sus tributos. Bajo esta óptica, el comercio informal erosionaría progresivamente la formalidad.

El segundo argumento, relativo a la seguridad, descansa en el supuesto vínculo entre informalidad y delito. Como lo ha señalado el expresidente de la Cámara Nacional de Comercio, "existe una relación directa entre el comercio ilegal y la delincuencia". La premisa de Mewes se sostendría en los resultados de la Decimotercera Encuesta de Victimización del Comercio que, en sus palabras, "revela que el 45,7% de los establecimientos comerciales fueron blanco de algún delito durante el segundo semestre de 2015, porcentaje que sube a 54,3% en aquellos con comercio ambulante ilegal en su entorno, ambiente propicio para aglomeraciones y lanzazos"[36]. En la misma carta, agrega que quienes compran al vendedor ambulante, son "personas que por lograr un precio menor, basado en el incumplimiento de las normas tributarias y laborales, en gran parte de los casos adquieren productos que provienen de fuentes ilícitas, tales como el robo, el contrabando y la falsificación"[37]. De esta manera se instala la idea de que el comercio informal se relaciona directamente con el delito, al menos mediante relaciones de colaboración entre uno y otro.

Ambos argumentos, si bien de uso común, son difícilmente sostenibles desde el análisis riguroso. Si se quisiera probar la hipótesis de competencia desleal, habría que analizar si ha existido un efecto negativo en el comercio establecido producto de esta competencia y si se produce en el mercado relevante[38]. Por "mercado relevante" se entiende que la competencia se haga efectiva entre dos agentes tanto por sus bienes como por su proximidad geográfica: la venta de ropa no compite con los restaurantes, así como quien vende pantalones en Arica no compite con quien lo hace en Punta Arenas[39]. Así, nos preguntamos por el escenario alternativo más probable si no hubiese existido la conducta que se está denunciando: si el comerciante ambulante no hubiese estado presente ahí, ¿el comercio establecido habría vendido más? El cálculo de los efectos es, evidentemente, una comparación entre el escenario contrafactual y el real, permitiendo llegar a una cifra que cuantifica los efectos de la conducta denunciada.

Hasta la fecha, no existe un trabajo de este tipo para medir el impacto del comercio informal en Chile. Luego, en sentido estricto, no existen pruebas para señalar que el comercio informal genere mermas en el formal. Por otro lado, tampoco es obvio que lo esté afectando, o en qué grado lo afecta en los casos en que ocurre. Dicho de forma breve, los motivos son los siguientes: en primer lugar, no se sabe cuál es la proporción de los informales que participa del mercado relevante de los formales; y, en segundo lugar, incluso compitiendo en bienes, debido a restricciones de capacidad, no se puede asegurar

33 Según los datos del Ministerio de Economía, cerca del 30% de todos los informales en Chile no sabe cuáles son los beneficios de formalizarse o no sabe cómo hacerlo. Ver Ministerio de Economía, "Programa de emprendimiento emergente".

34 Menos de un 4% dijo estar dispuesto a formalizarse por un sueldo inferior a este monto.

35 Sólo una quinta parte estaba de acuerdo con dicha norma. La mayoría estaba en contra.

36 Carta del 16 de julio de 2016 a *El Mercurio*.

37 *Ibid.*

38 La FNE tiene sólo 8 sentencias sobre competencia desleal en comercio de 2004 a la fecha. Aunque pareciera haber escasa relación con lo tratado en este documento, existe un caso de interés en que se demandó a un hipermercado Líder ambulante por competencia desleal al acceder a productos a bajo costo y pagando una patente irrisoria. El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia falló a favor del hipermercado, incluso teniendo una enorme capacidad y economías de escala. Sentencia 19 TDLC: Reclamación de Megamercados Líder de La Serena contra Dict. 6 CP IV Región, 14 de junio de 2005, http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/05/sent_0019_2005.pdf

39 La Fiscalía Nacional Económica desarrolla más extensamente la definición y los principales factores a tener en cuenta (dimensión temporal, geográfica y proximidad en sustitución). Fiscalía Nacional Económica, "Guía para el análisis de operaciones de concentración", octubre de 2012, 10, http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2012/10/Guia-Fusiones.pdf

que afecte significativamente a las ventas del comercio formal, ya que los ambulantes pueden vender una cantidad mucho menor que el comercio establecido, por lo que podría constituir un borde competitivo insignificante[40].

Dicho lo anterior, no se puede calcular de forma fidedigna el efecto que tienen en la competencia de los mercados. Esto podría explicar la dispersión que existe entre distintas encuestas. La del Banco Mundial, citada anteriormente, muestra que en Chile casi un cuarto de los encuestados indicó a las prácticas de los informales como su mayor restricción; pero sólo un 8,4% las identificó como un obstáculo para el ambiente de negocio[41]. Esto contrasta a su vez con los resultados obtenidos por la encuesta de la Cámara Nacional de Comercio ya mencionada, donde el 19% dice que el ambulante ilegal afecta al comercio establecido, mientras que el 15% señala que no le afecta[42].

Por otro lado, el argumento de la competencia desleal asume también que el comercio informal se fortalece frente al formal, dado que la competencia desleal empuja a su contraparte a la informalidad para competir en las mismas condiciones. Esto es, de hecho, parte de la tesis de De Soto, quien señala que la informalidad en el Perú de la década de los 80 representaba una proporción importante de la economía del país, debido a que una institucionalidad rígida y sobrerregulada no generaba los incentivos necesarios para favorecer la formalidad[43]. Sin embargo, estas implicancias no se condicen con la realidad chilena, donde el peso del comercio informal es menos del 20%, pero sobre todo estable en los últimos 15 años[44], lo que constituye una nota de advertencia con respecto a la hipótesis inicial. En efecto, hay buenos motivos para formalizar el negocio en Chile, ya que se tiene certeza sobre la propiedad, se accede a beneficios y mejores oportunidades de financiamiento. Es por estos antecedentes que, sin rechazarse, tampoco puede aceptarse *a priori* la hipótesis de la competencia desleal.

Algo similar ocurre con la hipótesis sobre seguridad. La encuesta a la que alude Mewes muestra cierta correlación entre victimización del comercio y presencia de comercio ambulante no autorizado, siendo mayor en un 8,6% donde existe este último. No obstante, esta correlación no muestra causalidad, así que no constituye motivo para perseguir al comercio ambulante. Un ejemplo ilustrativo es que la misma encuesta revela que la victimización del comercio en Santiago es mayor a la de regiones, lo que no implica que deba combatirse el comercio en Santiago[45]. En estricto rigor, una correlación no implica causalidad, y en el caso del comercio informal se estaría asumiendo que existe lo segundo, sin explorar la existencia de una tercera variable explicativa[46]. De hecho, hay buenos motivos para sospechar que dicha causalidad no existe, o que, de existir, su magnitud resulte poco relevante.

La encuesta muestra que las principales víctimas son los negocios grandes y centros comerciales. Lo delitos son en gran parte el hurto, hurto hormiga y rayados. Estos datos no concuerdan con lo esperable para delitos causados por el comercio ambulante informal, donde las víctimas debieran ser principalmente transeúntes y los delitos debieran ser los lanzazos, como el mismo Ricardo Mewes sugería en su carta al director. Por otro lado, según la encuesta de la CNC citada en el cuarto apartado de este documento, tanto los trabajadores ambulantes como los consumidores declararon una tasa baja de victimización (13 y 8 por ciento, respectivamente), a diferencia del comercio establecido, cuya tasa es casi 5 veces más grande que la de los compradores y casi tres veces más grande que la de los vendedores ambulantes. Estos antecedentes debilitan la hipótesis de la relación causal de los delitos, mientras que se corresponde mejor con la existencia de una tercera variable como la aglomeración[47].

Cabe analizar, finalmente, otro aspecto sintomático de la confusión e imprecisiones que existen en el debate sobre comercio informal. Volviendo a la discusión epistolar en *El Mercurio,* Mewes sostiene que los bienes son adquiridos mayoritariamente por medios ilícitos como robo, contrabando y falsificación. Sin embargo, esto se contradice directamente con los resultados del informe de la CNC, asociación que él presidía en ese entonces, donde se explica que el 56% se abastece de los barrios comerciales y otro 24% lo hace de comercio establecido como distribuidoras o comercio mayorista. Esto implicaría que, si fuera cierto que gran parte de la mercadería es robada, de contrabando o falsificada (no se citaron fuentes), dichos bienes tendrían que haber llegado de forma ilícita al comercio formal y establecido, principal fuente de abastecimiento de los informales. Evidentemente, este dato no se tuvo en cuenta al momento de formular esa acusación pública.

Conclusión

Tal como hemos planteado en este documento, la criminalización del comercio informal no es el camino correcto, ni se condice con un ideal de justicia social con predilección por los más débiles. En contraste, la informalidad debiera recobrar fuerza en la agenda política, buscando políticas orientadas a la formalización con un enfoque multidimensional. Acá confluyen áreas como desarrollo social, trabajo (por medio de la precarización laboral, pero también por su flexibilidad), económicas y culturales.

En una primera aproximación al comercio informal, y teniendo en cuenta lo que se explicó previamente, se pueden mencionar al menos cuatro medidas para implementar en esta área. En primer lugar, realizar campañas informativas y promover la educación financiera dentro del sector para acabar con la informalidad que se produce por falta de información[48]. Estas campañas

40 Este tipo de situaciones están ampliamente documentadas en la bibliografía sobre *Antitrust*, en modelos de competencia a la Bertrand con restricciones de capacidad, bordes competitivos, etc. Ver Jean Tirole, *A Theory of Industrial Organizatio*n, MIT Press: 1988, Jeffrey Church & Roger Ware, *Industrial Organization: A Strategic Approach*, McGraw-Hill: 2000. https://works.bepress.com/jeffrey_church/23/

41 Datos disponibles en http://www.enterprisesurveys.org/data/exploretopics/informality. Los principales obstáculos mencionados fueron la regulación laboral (23,8%), fuerza laboral inadecuadamente educada (22,1%) y acceso al financiamiento (11,8%).

42 Debe hacerse la advertencia de que la encuesta del Banco Mundial aborda todo el comercio informal, no sólo el ambulante. Por definición, el ambulante informal es un grupo menor y, por lo tanto, de menor impacto que el grupo de informales en su totalidad.

43 Irónicamente, De Soto dice expresamente que considera inexacta la idea de que los informales representan una competencia desleal para los formales, ya que ellos incurren en mayores costos al pagar una parte de la tributación al comprar la mercadería, pagan el "impuesto inflación" y acceden a tasas de interés mayores. De Soto, *El otro sendero,* 199.

44 Schneider y Buehn, "Shadow Economy in Highly Developed OECD Countries".

45 Una correlación más extrema está dada según el tamaño de los negocios. Según la medición, a mayor tamaño, aumenta la victimización. Nuevamente, de esto no se sigue que deba combatirse la existencia de negocios de gran tamaño como política para atacar la delincuencia.

46 Este error es bastante común en las ciencias sociales. El ejemplo típico es la correlación positiva entre venta de helados y gente que muere ahogada. La correlación se da porque ambos comportamientos, el consumo de helado y el bañarse en playas y piscinas, aumentan durante el verano, aunque uno no tenga ninguna relación directa con el otro.

47 De hecho, el comercio ambulante tiene como característica que se presenta en zonas de mayor afluencia, ya que esto afecta positivamente sus posibles ingresos y volumen de venta. La mayor tasa de victimización podría estar asociada a las zonas de mayor afluencia, más allá de la existencia de comercio ambulante.

48 Según el Ministerio de Economía, en su encuesta de microemprendimientos 2013, alrededor de un 30% de los informales tiene un potencial de formalización si se atacara la brecha de información, es decir, se trata de vendedores que formalizarían su negocio si supieran cómo y cuáles son los beneficios de hacerlo. En ese sentido, existen aspectos estructurales que no se han podido desarrollar en este trabajo, pero que sugieren la existencia de cierta trampa de informalidad, donde los incentivos están dados

requerirían de un diseño inteligente, que promueva la asociación de comercio informal según zonas y con un representante propio que pueda facilitar las comunicaciones. En segundo lugar, modificar el artículo 97°, numeral 8° del Código Tributario, estableciendo un monto mínimo de ganancias necesario, relativo al sueldo mínimo vigente, para hacer efectiva la pena de cárcel.

Una tercera medida tendría que ver con aspectos de regulación urbana y económica, orientada a reubicar y asignar cupos específicos para cierto tipo de comercio ambulante. Con esta medida se conseguiría evitar y controlar los casos de competencia desleal y de concentración excesiva de aglomeraciones en zonas de mucha afluencia[49]. Finalmente, atendiendo a la dimensión temporal del comercio informal por subsistencia, podría evaluarse la idoneidad de tolerancias para el comercio con proyección de no más de dos años y con un tope límite de ganancias relativas al sueldo mínimo vigente. En este caso, reconociendo que este comercio responde a características específicas y circunstanciales, parece conveniente mantener los permisos de tolerancia concedidos hasta hace poco[50].

Con todo, urge hacer los estudios necesarios para caracterizar más adecuadamente el fenómeno de los informales en Chile. También tenemos pendiente un debate nacional con una mirada a largo plazo del trabajo, donde se aborden las características distintivas de nuestro país (elementos estructurales, condiciones de posibilidad y dinámicas de la fuerza de trabajo)[51]. Su flexibilidad, la compatibilidad con otras actividades, así como otras implicancias sociales, aún no han sido abordadas como se requiere.

La transición de la informalidad a la formalidad es un objetivo ineludible y una tarea pendiente que tiene Chile en su camino al desarrollo. Sin duda esta tarea requiere el esfuerzo de varios agentes, tanto de los poderes del Estado como de la sociedad civil. Así como son necesarias ciertas políticas, reglamentaciones y normativas, también existe aquí un potencial nicho para asociaciones como la ASECH, que de seguro podrían ayudar a profesionalizar el trabajo de quienes, por diversos motivos, no han accedido a las plataformas necesarias.

para permanecer en ella.

49 Esta medida, de hecho, fue desarrollada anteriormente por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile en 2015, en su "Propuesta de regulación y control del comercio en la vía pública".

50 Otra alternativa a esto sería generar un régimen de permisos diferencial.

51 Biehl y Vera, "Las buenas intenciones y la realidad", 286-287.

COLECCIÓN "CLAVES PARA EL DEBATE"

CALIDAD, FORMATO Y MERCADO DE LOS TEXTOS ESCOLARES EN CHILE
4 claves para el debate
Pablo Ortúzar M.

LECTURA EN CHILE E IVA AL LIBRO
7 claves para el debate
Joaquín Castillo V. y Pablo Ortúzar M.

TEORÍA DE GÉNERO. ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?
5 claves para el debate
Catalina Siles V. y Gustavo Delgado B.

NUEVA CONSTITUCIÓN Y DERECHOS SOCIALES
5 claves para el debate
Claudio Alvarado R.

ABORTO Y DESPENALIZACIÓN
6 claves para el debate
IES, IdeaPaís e Instituto ResPublica

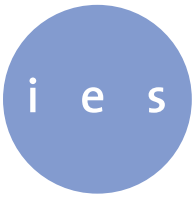
EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD
4 claves para el debate
Pablo Ortúzar M.

NUEVA EUGENESIA
5 claves para el debate
Catalina Siles V.

UNIVERSIDADES, PLURALISMO Y SENTIDO PÚBLICO
6 claves para el debate
Pablo Ortúzar M.

LIMITACIONES Y AMENAZAS A LA LIBERTAD DE EDUCACIÓN
4 claves para el debate
Claudio Alvarado R.

LOS NIÑOS INVISIBLES DEL SENAME
6 claves para el debate
Catalina Siles V.



instituto
de **estudios**
de la **sociedad**

www.ieschile.cl

Renato Sánchez 3838, Las Condes, Santiago. T: 223217792 | 99