puntos de referencia

CENTRO
DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

EDICIÓN DIGITAL
N° 778, JULIO 2026

ECONOMÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Apuestas en Chile: regulación y peso económico de un mercado en expansión

ANDRÉS ARAYA, FABIÁN BELMAR, XIOMARA KUWAE Y SEBASTIÁN ALIAGA

RESUMEN

- El mercado de apuestas ya no puede entenderse solo como una actividad presencial. La expansión de internet, los teléfonos inteligentes, los medios de pago digitales y la publicidad deportiva trasladó parte relevante del juego de azar hacia plataformas online.
- Chile reguló históricamente el juego mediante autorizaciones parciales: hípica, loterías, casinos municipales y casinos bajo la Ley N.º 19.995. Ese diseño permitió ordenar segmentos específicos, pero quedó tensionado frente a un mercado digital transnacional.
- El juego de azar es un problema de política pública, no solo una actividad recreativa. Involucra recaudación fiscal, competencia entre operadores, protección al consumidor, prevención de lavado de activos, integridad deportiva y riesgos asociados al juego problemático.
- El mercado online no autorizado se ubica en una zona compleja: no forma parte del mercado autorizado, pero tampoco ha sido desplazado de manera efectiva. La Corte Suprema ha declarado ilegales las apuestas online no autorizadas, mientras persisten dificultades prácticas de fiscalización, persecución penal y control de dominios.
- En 2025, el mercado regulado registró ingresos brutos del juego por $787.281 millones (0,23% del PIB) y generó $148.712 millones en recaudación específica asociada al juego de azar, sin considerar IVA ni impuesto a la renta. Cerca del 70% del mercado regulado corresponde a casinos físicos.
- Este informe estima el mercado online no autorizado como la brecha entre la tendencia contrafactual del mercado regulado y sus ingresos efectivamente observados. En 2025, esa brecha alcanzó $431.489 millones (0,13% del PIB), es decir, poco más de un tercio de la industria.
- Bajo una tasa específica de 20% sobre ingresos brutos del juego, la pérdida potencial de recaudación sectorial asociada al mercado online no autorizado se aproxima a $86.298 millones en 2025.

ANDRÉS ARAYA es investigador del Centro de Estudios Públicos.

FABIÁN BELMAR es investigador asistente del Centro de Estudios Públicos.

XIOMARA KUWAE es pasante del Centro de Estudios Públicos.

SEBASTIÁN ALIAGA es pasante del Centro de Estudios Públicos.

Los autores agradecen a Sebastián Izquierdo, Aldo Mascareño, Sebastián Soto y Simón Umaña por sus comentarios a una versión previa de este texto. Cualquier error u omisión es de exclusiva responsabilidad de los autores.

1. INTRODUCCIÓN

El mercado de apuestas —o juegos de azar (*gambling*, en la literatura)— se ha transformado profundamente durante las últimas dos décadas. Durante largo tiempo, apostar estuvo asociado a espacios físicos específicos, como casinos, hipódromos, agencias de lotería o salas de juego autorizadas. Esa imagen, sin embargo, ya no describe adecuadamente el fenómeno. Una parte creciente del mercado opera en línea, está disponible a cualquier hora y puede utilizarse desde prácticamente cualquier dispositivo conectado a internet.

Este cambio responde a la convergencia de tres procesos. Primero, el vínculo entre el deporte profesional y las apuestas se volvió más intenso, no porque sea completamente nuevo, sino porque hoy se expresa en patrocinios, publicidad, transmisiones, datos en tiempo real y estrategias de captación de usuarios (Helgren 2024). Segundo, la masificación de internet, los teléfonos inteligentes y los medios de pago digitales permitieron que el juego dejara de depender de recintos presenciales y pasara a formar parte del consumo cotidiano en línea (Gainsbury et al. 2015; Williams y Wood 2007). Tercero, la publicidad de las apuestas se expandió hacia medios digitales, eventos deportivos, redes sociales y plataformas de *streaming*, aumentando la exposición a potenciales jugadores (Ballestero 2025; Martínez Chico 2025).

Una parte creciente del mercado opera en línea, está disponible a cualquier hora y puede utilizarse desde prácticamente cualquier dispositivo conectado a internet.

En Chile, esta transformación adquirió una visibilidad especialmente alta. Las plataformas de apuestas en línea se instalaron en el deporte profesional, los medios de comunicación y los espacios digitales antes de que existiera un marco regulatorio específico para su operación. El resultado es una tensión evidente: mientras algunos segmentos del juego de azar se encuentran regulados y fiscalizados, otros han crecido en un entorno de autorización incompleta, controversia jurídica y baja transparencia económica (Agüero et al. 2014; Pinilla 2016). La digitalización, sin embargo, no solo trasladó las formas tradicionales de apuesta hacia canales en línea, sino que también amplió el tipo de acontecimientos susceptibles de convertirse en objeto de apuestas. A nivel global, este proceso ha favorecido el desa-

rrollo de mercados de eventos o de predicción. A través de plataformas como Kalshi o Polymarket, la incertidumbre sobre acontecimientos futuros se transforma en unidades transables vinculadas a elecciones, eventos geopolíticos e incluso hechos sociales, como la entrega del Premio Nobel o un eventual compromiso matrimonial de Taylor Swift (Mascareño et al. 2026).

Por estas razones, el juego de azar ya no puede tratarse únicamente como una actividad recreativa o comercial, pues también plantea desafíos relevantes para la política pública. En el plano fiscal, el Estado recauda ingresos a través de casinos, loterías y apuestas hípicas, pero enfrenta una pérdida tributaria asociada al segmento online no autorizado en Chile. En materia de protección al consumidor, la falta de reglas claras puede exponer a los usuarios a asimetrías de información, publicidad agresiva, fraudes como el *insider trading* o el *insider agency*, así como a una baja transparencia respecto de las probabilidades reales de ganar. En salud pública, el juego problemático —conocido clínicamente como ludopatía— puede generar daños individuales, familiares y sociales que requieren políticas de prevención, acceso a información y estándares de juego responsable (Montiel et al. 2021).

Pese a la relevancia fiscal, regulatoria y sanitaria del fenómeno, la evidencia disponible para Chile continúa fragmentada. Los antecedentes se encuentran dispersos entre estados financieros de casinos, loterías e hipódromos, documentos legislativos y estimaciones del mercado online encargadas por las partes interesadas. A diferencia de otras jurisdicciones, que cuentan con estimaciones preliminares e independientes del mercado de juego no autorizado, Chile carece de una cuantificación de este segmento y de su costo fiscal, vacío de evidencia que este documento busca cubrir.

En este contexto, el artículo contribuye a la discusión mediante un análisis exploratorio y descriptivo del mercado de apuestas en Chile. Su objetivo es describir su arquitectura y ofrecer una primera estimación independiente de su dimensión económica actual. La pregunta de fondo es cómo un mercado históricamente regulado mediante autorizaciones parciales enfrenta la expansión de un canal digital que desborda las categorías tradicionales de control territorial, fiscalización y tributación.

Pese a la relevancia fiscal, regulatoria y sanitaria del fenómeno, la evidencia disponible para Chile continúa fragmentada.

Los resultados obtenidos permiten dimensionar la magnitud económica del fenómeno. En 2025, el mercado regulado registró ingresos brutos del juego —definido como la diferencia entre los montos apostados y los premios pagados— por $787.281 millones, con cerca de un 70% concentrado en casinos físicos. Por su parte, nuestra estimación del mercado online no autorizado —construida como la brecha entre la tendencia contrafactual del mercado regulado y sus ingresos efectivamente observa-

dos— alcanzó $431.489 millones, equivalente a poco más de un tercio de la industria. Bajo una tasa específica de 20% sobre los ingresos brutos del juego, esta estimación implica una pérdida potencial de recaudación sectorial cercana a $86.298 millones anuales, en línea con lo estimado por el Ministerio de Hacienda.

El artículo se organiza de la siguiente manera. La sección 2 presenta los antecedentes conceptuales e históricos que permiten situar el problema. La sección 3 analiza la regulación nacional y el debate en torno al juego online. La sección 4 describe la metodología y las fuentes utilizadas para estimar el tamaño del mercado. La sección 5 presenta la caracterización y la dimensión económica del mercado chileno. Finalmente, la sección 6 sintetiza los principales hallazgos y plantea una agenda de discusión.

2.

ANTECEDENTES

El mercado de apuestas comprende el conjunto de actividades en las que una persona arriesga un bien de valor ante un evento cuyo resultado es incierto (Devereux 1980). Esta definición permite distinguir el juego de azar de otras actividades que también involucran riesgo, como la inversión o la especulación. No toda decisión incierta constituye una apuesta: para que una actividad pueda ser considerada juego de azar deben concurrir ciertos elementos específicos.

En términos generales, una actividad se considera juego de azar cuando están presentes tres componentes. Primero, existe la apuesta de un bien de valor, ya sea dinero, fichas, crédito u otro recurso económicamente relevante. Segundo, el resultado depende de un evento incierto. Tercero, el azar tiene un peso determinante en el desenlace, aunque puedan intervenir distintos grados de información, estrategia o habilidad (Thompson 2001).

Esta definición es compatible con el ordenamiento jurídico chileno. El artículo 3° de la Ley N.º 19.995 define los juegos de azar como aquellos cuyos resultados no dependen exclusivamente de la habilidad o destreza de los jugadores, sino esencialmente de la casualidad o la suerte, y que se encuentran incorporados en un catálogo oficial administrado por la Superintendencia de Casinos de Juego (Congreso Nacional de Chile 2023). La legislación chilena también distingue entre "juego" y "apuesta":[1] en el primero, las partes participan activamente mediante su destreza física o intelectual; en la segunda, el resultado depende principalmente de factores externos a la voluntad de quienes participan (León Hurtado 1983).

[1] En este documento los términos "juego de azar" y "apuestas" se emplean de manera indistinta.

Esta distinción se vuelve menos nítida en los entornos digitales. Algunas actividades combinan azar, habilidad, consumo digital y especulación, lo que dificulta su clasificación mediante las categorías jurídicas tradicionales (Vacchiano y Reyes 2017). Los *fantasy sports*,[2] por ejemplo, incorporan análisis estadístico y seguimiento deportivo, pero también premios monetarios sujetos a resultados inciertos. Las *loot boxes*[3] presentes en videojuegos ofrecen recompensas aleatorias a cambio de pagos. Los mercados predictivos transforman la incertidumbre sobre eventos futuros en productos apostables o transables. En todos estos casos, el límite entre juego, entretenimiento, consumo digital y apuesta se vuelve más difícil de trazar.

Cuando uno revisa la trayectoria histórica presentada en el Anexo A, se pueden reconocer dos rasgos que permiten comprender la configuración actual de este mercado difuso. Por una parte, existe un desfase amplio y recurrente entre la extensión social del juego y la respuesta regulatoria: las prácticas suelen expandirse antes de que el Estado logre prohibirlas, autorizarlas o someterlas a fiscalización. Por otra, la legitimidad de ciertos segmentos ha estado estrechamente vinculada a su capacidad para financiar fines públicos o sociales, como ocurrió con la hípica, las loterías y los casinos. Esta combinación de prohibiciones generales y autorizaciones específicas explica, en buena medida, la estructura fragmentada que conserva el mercado hasta hoy en día.

Existe un desfase amplio y recurrente entre la extensión social del juego y la respuesta regulatoria: las prácticas suelen expandirse antes de que el Estado logre prohibirlas, autorizarlas o someterlas a fiscalización.

Para ordenar esta estructura, conviene distinguir tres dimensiones: el tipo de producto, el canal de acceso y el estatus regulatorio (Cuadro 1). El producto puede corresponder a una lotería, una apuesta hípica, un juego de casino, una apuesta deportiva, una máquina tragamonedas u otra modalidad cuyo resultado involucre azar. El canal puede ser presencial, digital o remoto. Por su parte, el estatus regula-

[2] Los *fantasy sports* son competencias o juegos de carácter virtual en que los participantes conforman equipos ficticios integrados por deportistas reales, obteniendo puntajes según el desempeño estadístico que dichos deportistas registran en eventos deportivos efectivos. En estos sistemas, el resultado para el usuario depende de la combinación entre la selección previa de jugadores, las reglas de puntuación de la plataforma y el rendimiento real de los deportistas seleccionados.

[3] Las *loot boxes* o "cajas de botín" son mecanismos incorporados principalmente en videojuegos, mediante los cuales el usuario obtiene recompensas virtuales de contenido incierto o aleatorio, tales como personajes, accesorios, mejoras, cartas, monedas digitales u otros elementos del juego. Estas pueden adquirirse gratuitamente o mediante pago directo o indirecto, y han sido objeto de discusión regulatoria por su semejanza funcional con ciertos juegos de azar, especialmente cuando el usuario paga por acceder a una recompensa cuyo contenido desconoce previamente.

torio permite diferenciar actividades reguladas, no autorizadas, jurídicamente controvertidas, ilegales o carentes de una normativa específica.

El problema regulatorio, por tanto, no se distribuye de manera uniforme en todo el mercado. Los casinos físicos, las loterías y las apuestas hípicas cuentan con marcos legales propios y se encuentran sujetos a distintos mecanismos de autorización, tributación y fiscalización. En cambio, las apuestas deportivas online, los juegos de casino en línea no autorizados y las máquinas de barrio operan bajo condiciones diferentes, que van desde la ausencia de autorización expresa hasta la ilegalidad declarada por los tribunales o el funcionamiento al margen de la fiscalización estatal.

Cuadro 1. Tipología de productos de juego de azar aplicada al caso chileno

Tipo de producto	Canal de acceso	Estatus regulatorio	Descripción
Loterías numéricas y juegos de sorteo	Presencial, digital y remoto	Regulado	Operan bajo regímenes legales específicos, como Polla Chilena de Beneficencia y Lotería de Concepción, y cumplen un rol parafiscal.
Apuestas hípicas	Presencial, digital y remoto	Regulado	Segmento con institucionalidad propia desde comienzos del siglo XX. La red Teletrak[4] y el simulcasting[5] extendieron su operación hacia canales remotos y digitales.
Casinos físicos	Presencial	Regulado	Sujetos a autorización y fiscalización de la Superintendencia de Casinos de Juego bajo la Ley N.° 19.995.
Póker, ruleta y juegos de casino online	Digital y remoto	No autorizado / ilegal según interpretación judicial	El mismo producto puede ser lícito en un casino físico autorizado e ilícito si se ofrece mediante una plataforma digital sin licencia nacional.
Apuestas deportivas online[6]	Digital y remoto	Zona gris / ilegal sin autorización	Segmento central del debate regulatorio. La Corte Suprema ha declarado que las apuestas online no autorizadas se encuentran proscritas.
Máquinas de barrio o tragamonedas no autorizadas[7]	Presencial	Ilegal	Operan al margen de la Ley N.° 19.995. Su dispersión territorial dificulta la fiscalización.
Fantasy sports, loot boxes y mercados predictivos	Digital y remoto	Sin regulación específica	Casos limítrofes que tensionan la distinción entre azar, habilidad, consumo digital y especulación.

Fuente: Elaboración propia.
Nota: El estatus regulatorio de algunos de estos productos ha sido objeto de debates y litigios prolongados. En consecuencia, futuras litigaciones o cambios regulatorios podrían modificar las interpretaciones aquí descritas.

[4] Teletrak es la plataforma oficial de apuestas hípicas en Chile. Permite seguir carreras de caballos y realizar apuestas, tanto por internet como mediante una red de agencias presenciales. El sistema es gestionado conjuntamente por el Hipódromo Chile y el Club Hípico de Santiago.
[5] El *simulcasting* es la transmisión simultánea de carreras hípicas realizadas en un recinto distinto de aquel en que se efectúa la apuesta, permitiendo participar en apuestas mutuas sobre competencias nacionales o extranjeras.
[6] Se excluye a Polla Chilena de Beneficencia S.A., empresa estatal legalmente autorizada para operar pronósticos deportivos a través de su agencia virtual, mediante los productos *Polla Gol* y *Xperto*, conforme al DL N.° 1.298 (1975) y a la Ley N.° 19.909 (2003).
[7] Conforme al Dictamen N.° 92.308 (2016) de la Contraloría General de la República, la explotación de juegos de azar es, por regla general, ilegal, y las máquinas de azar solo pueden ser explotadas en los casos expresamente autorizados por la ley. En consecuencia, las denominadas "máquinas de barrio" o tragamonedas que no cuenten con autorización legal o con el pronunciamiento correspondiente de la Superintendencia de Casinos de Juego que descarte su carácter de azar, constituyen una explotación no autorizada e ilegal.

Esta clasificación será utilizada a lo largo del análisis. Las plataformas online no autorizadas forman parte del mercado económico de juegos de azar, aunque no integren el mercado legalmente autorizado. Distinguir entre la naturaleza económica de una actividad, su estatus jurídico y su tratamiento tributario permite analizar conjuntamente la evolución histórica, la regulación y la dimensión económica del sector sin confundir categorías que operan en planos diferentes.

3.

REGULACIÓN DEL JUEGO Y LAS APUESTAS EN CHILE

La regulación chilena del juego de azar se ha construido mediante autorizaciones parciales. No existe un régimen único para todo el mercado, sino un conjunto de normas que habilitan segmentos específicos: casinos físicos, loterías, hípica y ciertos pronósticos deportivos. Esta arquitectura funcionó razonablemente para actividades presenciales o institucionalmente delimitadas, pero quedó tensionada por la expansión del juego online.

El régimen jurídico chileno ha tratado históricamente la explotación de los juegos de azar como una actividad de carácter excepcional, sujeta a autorización legal expresa. Esta lógica se remonta al Código Civil, cuyo Mensaje ya advertía sobre los riesgos patrimoniales y sociales asociados al juego de azar, y se refleja posteriormente en la legislación especial que reguló la hípica, las loterías y los casinos físicos. En la actualidad, esta concepción encuentra respaldo tanto en el artículo 63 N.º 19 de la Constitución, que reserva a la ley la regulación de las loterías, hipódromos y apuestas en general, como en el artículo 2 de la Ley N.º 19.995, que reconoce expresamente que la explotación comercial de los juegos de azar tiene carácter excepcional y corresponde al Estado determinar las condiciones bajo las cuales puede autorizarse. Sobre esta base se ha construido la interpretación según la cual el juego y las apuestas requieren autorización normativa expresa para operar válidamente. Mientras la posición estatal y judicial entiende que la ausencia de autorización implica la ilicitud de la actividad, algunos informes en derecho elaborados a solicitud de operadores de plataformas de apuestas en línea sostienen que la falta de una regulación específica no equivale, por sí sola, a una prohibición (Bofill 2023; Fermandois y Díaz de Valdés 2023; Zúñiga 2024).

El régimen jurídico chileno ha tratado históricamente la explotación de los juegos de azar como una actividad de carácter excepcional, sujeta a autorización legal expresa.

El mercado presencial regulado

El juego presencial opera bajo un régimen de autorización excepcional y fiscalización intensiva. La Ley N.º 19.995 es el principal marco aplicable a los casinos físicos[8]: define los juegos de azar, crea la Superintendencia de Casinos de Juego (SCJ), regula el otorgamiento de permisos de operación y establece restricciones técnicas, territoriales y comerciales para la explotación de esta actividad (Congreso Nacional de Chile 2023; Pinilla 2016).

En este modelo, los juegos solo pueden explotarse si están incorporados en el catálogo oficial administrado por la SCJ. Las máquinas, implementos y sistemas deben ser certificados por laboratorios acreditados. La ley también prohíbe otorgar crédito a los jugadores, limita la transferencia de permisos, regula la admisión a las salas de juego e impide el ingreso de menores de edad, personas en estado de ebriedad, personas armadas o no identificadas (Congreso Nacional de Chile 2023).

La regulación también define la estructura territorial del mercado. La Ley N.º 19.995 fija un número máximo de casinos, establece límites por región, excluye a la Región Metropolitana y exige una distancia mínima entre establecimientos. En consecuencia, el casino presencial es una actividad lícita solo cuando se desarrolla bajo condiciones estrictamente delimitadas por la autoridad (Anexo B).

Junto con los casinos, el sistema chileno contempla otras excepciones legales. La hípica opera bajo la Ley N.º 4.566 de 1929 y el DL N.º 2.437 de 1978, con extensión al canal digital mediante el *simulcasting* autorizado por la Ley N.º 20.662 de 2013. La Lotería de Concepción opera bajo la Ley N.º 18.568, mientras que la Polla Chilena de Beneficencia S.A. administra sorteos y pronósticos deportivos creados por el DL N.º 1.298 de 1975. Estos operadores configuran el ecosistema legal del juego de azar chileno, caracterizado por autorizaciones nominativas, finalidades parafiscales y aportes al Fisco, la beneficencia, el deporte y otras instituciones públicas o sociales (Zúñiga 2024; Senado de la República de Chile 2025).

Juego online: expansión y zona gris regulatoria

El juego online es el principal punto de tensión del modelo chileno. Las plataformas digitales de apuestas deportivas y casino online se expandieron en un marco legal pensado para establecimientos físicos, territorialmente localizados y sujetos a autorización previa. Desde jurisdicciones como Malta o Curazao, distintos operadores comenzaron a ofrecer servicios a usuarios chilenos sin domicilio local, sin licencia nacional y sin fiscalización directa de la SCJ.

[8] La Ley N.º 19.995 tuvo por objeto reemplazar el sistema previo de autorizaciones especiales por un régimen uniforme de permisos y fiscalización. Con anterioridad a ella existían casinos autorizados por leyes especiales y explotados mediante concesiones vinculadas a determinadas municipalidades, razón por la cual fueron conocidos como "casinos municipales". Aunque la ley contempló su incorporación progresiva al régimen general administrado por la Superintendencia de Casinos de Juego, algunos de estos establecimientos continuaron operando bajo disposiciones transitorias derivadas de sus concesiones históricas. Su integración al sistema unificado ha ocurrido gradualmente mediante nuevos procesos de otorgamiento de permisos sujetos a las reglas generales de la Ley N.º 19.995.

La expansión fue especialmente visible en el deporte profesional. Para 2023, las casas de apuestas patrocinaban a 15 de los 16 clubes de la Primera División de Chile y habían dado nombre comercial al campeonato nacional "Campeonato Betsson 2023". Al año siguiente, los contratos de patrocinio alcanzaron montos estimados en torno a US$8 millones, mostrando que el fenómeno ya formaba parte del ecosistema deportivo, publicitario y mediático del país (Becerra et al. 2022; Senado de la República de Chile 2024).

La discusión jurídica sobre estas plataformas se ordena en torno a dos posiciones. La primera sostiene que operan *contra legem*, porque el juego de azar sería una actividad prohibida salvo autorización legal expresa. Esta es la tesis que han sostenido el Ejecutivo y la Corte Suprema, especialmente en los fallos Rol N.º 152.138-2022 y Rol N.º 18.080-2025, donde se declaró que las apuestas online no autorizadas se encuentran proscritas en el ordenamiento chileno (Mensaje Presidencial N.º 464-369; Corte Suprema de Chile 2023; Corte Suprema de Chile 2025). La segunda posición sostiene que estas plataformas operarían *extra legem*: no estarían autorizadas, pero tampoco necesariamente prohibidas, porque la Constitución reservaría al legislador la regulación de las apuestas sin declarar ilícita toda actividad no regulada (Bofill 2023; Zúñiga 2024; Fermandois y Díaz de Valdés 2023).

En la práctica, esta controversia ha generado una zona gris regulatoria. En sede civil y administrativa, la tendencia reciente ha sido declarar la ilegalidad de plataformas no autorizadas y ordenar medidas como el bloqueo de dominios. En sede penal, en cambio, el Ministerio Público ha advertido dificultades para perseguir estas conductas, dado que los tipos penales vigentes provienen del siglo XIX y no describen adecuadamente la operación digital transnacional (Cavada 2023; Carvallo 2025). Además, los bloqueos de URL pueden ser eludidos mediante sitios espejo o cambios de dominio, lo que limita la eficacia de la respuesta judicial.

Las plataformas digitales de apuestas deportivas y casino online se expandieron en un marco legal pensado para establecimientos físicos, territorialmente localizados y sujetos a autorización previa.

La dimensión tributaria agrega otra capa de ambigüedad. El Servicio de Impuestos Internos transitó desde excluir a estos operadores del régimen de IVA digital mediante la Resolución Exenta N.º 26 de 2023, hasta incorporarlos con cobro retroactivo por 36 períodos mediante la Resolución Exenta N.º 69 de junio de 2026. Sin embargo, exigir impuestos no equivale a legalizar la actividad ni a otorgar autorización de funcionamiento. Así, el mercado online opera en una posición contradictoria: tiene

presencia comercial masiva, enfrenta cuestionamientos judiciales, puede estar sujeto a obligaciones tributarias y, al mismo tiempo, carece de una regulación sustantiva integral.

El resultado es un mercado que no encaja bien en las categorías tradicionales. No es parte del mercado autorizado, pero tampoco ha sido desplazado de manera efectiva. Puede ser declarado ilegal por los tribunales, pero opera comercialmente. Puede estar sujeto a obligaciones tributarias sin que ello implique autorización. Esa combinación explica por qué el debate sobre apuestas online no es solo jurídico, sino también regulatorio, fiscal y de capacidad estatal.

El Boletín N.° 14.838-03: intento de cierre institucional

El Boletín N.º 14.838-03 busca responder a esa zona gris mediante la creación de un marco legal específico para plataformas de apuestas en línea. La iniciativa fue ingresada por el Ejecutivo mediante el Mensaje Presidencial N.º 464-369 en marzo de 2022, que dio inicio a la tramitación del proyecto de ley. Posteriormente fue aprobada por la Cámara de Diputadas y Diputados en diciembre de 2023 y continuó su tramitación en el Senado, donde fue aprobada en general por la Comisión de Economía en abril de 2024 y por la Comisión de Hacienda en agosto de 2025. Su propósito es establecer un marco regulatorio para la operación de plataformas de apuestas en línea, extendiendo al entorno digital un esquema de autorización previa, fiscalización y tributación similar al que actualmente rige para las actividades de juego presencial autorizadas (Mensaje Presidencial 2022; Cámara de Diputadas y Diputados de Chile 2023; Senado de la República de Chile 2025).

La arquitectura del proyecto se basa en un mercado sujeto a autorización administrativa previa. Para ello, transforma la actual Superintendencia de Casinos de Juego en una Superintendencia de Casinos, Apuestas y Juegos de Azar, con nuevas facultades para fiscalizar plataformas digitales, controlar riesgos de ciberseguridad y supervisar estándares técnicos. El proyecto establece licencias generales de cinco años renovables para operadores constituidos en Chile como sociedades anónimas cerradas de objeto exclusivo, con límites de accionistas, capital mínimo y certificación técnica por laboratorios acreditados (Mensaje Presidencial 2022; Cámara de Diputadas y Diputados de Chile 2023).

El resultado es un mercado que no encaja bien en las categorías tradicionales.

El modelo permite que los regímenes especiales de Polla Chilena de Beneficencia, Lotería de Concepción y operadores hípicos autorizados sigan operando bajo sus propios esquemas de competencia. Por

otro lado, en materia de protección de usuarios, prohíbe cuentas de menores de edad, restringe publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes, y obliga a destinar parte de los ingresos brutos anuales a la prevención de la ludopatía. Además, incorpora a los operadores online como sujetos obligados ante la Unidad de Análisis Financiero, con el fin de fortalecer la prevención del lavado de activos y mejorar la trazabilidad de operaciones sospechosas (Cámara de Diputados 2023).

Uno de los puntos más discutidos es el tratamiento de operadores que ya actuaron en Chile sin licencia nacional. El proyecto contempla un período de enfriamiento de doce meses y un impuesto único sustitutivo del 31% sobre los ingresos brutos obtenidos durante los últimos 36 meses como condición de regularización.[9] Para sus defensores, la regla evita que quienes operaron al margen de la ley obtengan ventajas frente a actores que sí cumplieron el marco vigente. Para los operadores privados, en cambio, el enfriamiento sería una barrera arbitraria e inconstitucional, al favorecer temporalmente a incumbentes legales, especialmente a Polla Chilena de Beneficencia (Zúñiga 2024; Baeza 2025).

La discusión tributaria también es central. El proyecto propone una carga del 20% sobre los ingresos brutos del juego —*gross gaming revenue* (GGR)— para operadores online. Los actores tradicionales han cuestionado que esta fórmula sea más favorable que la carga efectiva soportada por Polla Chilena de Beneficencia y Lotería de Concepción, calculada sobre ventas brutas a cerca de $430 por cada $1.000 jugados. Desde la perspectiva fiscal, el Ejecutivo ha proyectado ingresos impositivos del orden de $84.090 millones anuales en régimen, mientras estimaciones de la industria han planteado cifras cercanas a US$140 millones (Senado de la República de Chile 2025; Ministerio de Hacienda 2024; Cámara de Diputadas y Diputados de Chile 2023).

Existe una fuerte divergencia sobre el tamaño real del mercado online.

Existe una fuerte divergencia sobre el tamaño real del mercado online. Las estimaciones disponibles sobre el tamaño de este provienen de distintas fuentes. Algunas corresponden a estimaciones elaboradas por organismos públicos, mientras que otras provienen de estudios realizados por consultoras por encargo de actores involucrados en la discusión regulatoria. En conjunto, estas estimaciones muestran una elevada dispersión. La Superintendencia de Casinos de Juego ha estimado ingresos brutos entre US$130 y US$170 millones anuales; H2 Gambling Capital, en un informe encargado por la Asociación Chilena de Casinos de Juego, estimó ingresos de US$380 millones en 2024, cifra que habría es-

[9] En otras palabras, se trata de una sanción transitoria y un cobro retroactivo diseñados para sanear el historial de las plataformas previamente no autorizadas. Este mecanismo exige una doble condición: el cumplimiento de un periodo obligatorio de exclusión antes de postular a una licencia —castigo por su actividad no autorizada— y el pago de un gravamen especial que compensa los tributos omitidos.

calado a cerca de US$650 millones en 2025, con proyecciones de superar los US$1.400 millones hacia 2030 (Ministerio de Hacienda 2024); mientras que Yield Sec, por encargo de la Agrupación Chilena de Plataformas de Apuestas en Línea, estimó un mercado del orden de US$3.100 millones para 2024 (Ministerio de Hacienda 2024; Yield Sec 2025). Esta divergencia —un rango de más de veinte veces entre la estimación mínima y la máxima— ilustra la ausencia de una medición independiente y replicable para Chile, y motiva la estimación propia que se presenta en la sección 5, donde estas cifras se retoman como puntos de comparación. Además, la regulación implica costos institucionales asociados al fortalecimiento de la nueva Superintendencia, al monitoreo de plataformas y al bloqueo de sitios ilícitos. También deben considerarse los posibles costos sociales del juego problemático, que algunos estudios presentados en el Congreso han estimado entre US$800 y US$1.200 millones anuales (Oyanedel y Vargas 2025).

En síntesis, la regulación chilena enfrenta una tensión jurídica. Por un lado, existe un mercado presencial y parafiscal intensamente regulado, basado en autorizaciones excepcionales, controles técnicos, fines públicos y restricciones territoriales. Por otro, existe un mercado digital transnacional con alta visibilidad comercial, pero sin autorización nacional ni fiscalización equivalente. El Boletín N.º 14.838-03 busca cerrar esa brecha. Su eficacia dependerá de si logra canalizar operadores hacia el mercado formal, establecer una carga tributaria coherente con los segmentos regulados y dotar al Estado de capacidades reales para fiscalizar, sancionar, prevenir la ludopatía y proteger a los consumidores.

Existe un mercado digital transnacional con alta visibilidad comercial, pero sin autorización nacional ni fiscalización equivalente.

4.

FUENTES Y METODOLOGÍA

Las secciones anteriores explicaron cómo se formó el mercado chileno de apuestas y por qué su regulación enfrenta tensiones frente al canal digital. Esta sección describe cómo se estima su dimensión económica. El objetivo es ordenar información financiera y administrativa dispersa, hacerla comparable en el tiempo y construir una aproximación al tamaño del mercado regulado y del mercado online no autorizado.

Fuentes utilizadas

El análisis cuantitativo se construyó a partir de una base anual que consolidamos para el período 2011-2025, horizonte temporal que responde a la disponibilidad de información financiera y administrativa para los segmentos de estudio. El mercado regulado se separó en cuatro segmentos: casinos regulados por la Ley N.º 19.995 y casinos municipales; Polla Chilena de Beneficencia S.A.; Lotería de Concepción; y apuestas hípicas, representadas por Club Hípico de Santiago, Sociedad Hipódromo Chile, Valparaíso Sporting y Club Hípico de Concepción.

Para los casinos físicos, la fuente principal de información corresponde a los informes anuales de la industria publicados por la Superintendencia de Casinos de Juego. Dicha información permite construir una serie anual para casinos bajo Ley N.º 19.995 y, cuando existe información suficiente, incorporar casinos municipales. Debe considerarse, sin embargo, que la transición de los casinos municipales hacia el régimen general y la disponibilidad histórica de datos no siempre son plenamente homogéneas. En particular, la obligación de reportar información de manera más sistemática se vuelve más clara desde 2019, por lo que las cifras de ese subsegmento deben leerse con cautela.[10]

Para Polla Chilena de Beneficencia, Lotería de Concepción y los hipódromos, la información proviene principalmente de los estados financieros reportados ante la Comisión para el Mercado Financiero. Las memorias anuales de cada entidad se utilizaron como fuente complementaria para verificar consistencia, identificar cambios de criterio y contrastar partidas relevantes.[11] Por su parte, la recaudación considerada en este informe corresponde exclusivamente a impuestos y aportes específicos asociados al juego de azar, excluyendo el IVA e impuesto a la renta. Esta decisión permite comparar los mecanismos fiscales sectoriales propios de cada segmento, sin confundirlos con la carga tributaria general de los operadores.

[10] Como parte del proceso de transición de los casinos municipales hacia el régimen general de la Ley N.° 19.995, la Superintendencia de Casinos de Juegos comenzó a reportar información sobre dichos casinos en sus informes anuales. En el año 2018, incluyó por primera vez los ingresos brutos y visitas; en 2019, comenzó a reportar la información financiera de dichos establecimientos.

[11] En el caso de Lotería de Concepción, se consideraron los estados financieros y las memorias de la Corporación Universidad de Concepción, dado que esta entidad reporta ante la CMF la información financiera de forma consolidada y desagregada por subsidiarias.

Para el mercado online no autorizado no se utilizan estimaciones externas como base de cálculo. Su tamaño se estima a partir de la brecha entre la tendencia contrafactual del mercado regulado y los ingresos brutos observados en dicho mercado. Las estimaciones del Ejecutivo, de la industria, de prensa o de fuentes internacionales pueden servir como antecedentes de contexto o puntos de comparación, pero no constituyen la base de la medición presentada en este informe. No obstante, la sección 5 contrasta la estimación propia con esos antecedentes externos como ejercicio de validación: la convergencia de magnitudes obtenidas por métodos independientes refuerza la plausibilidad del resultado, y las divergencias se discuten explícitamente.

Estrategia metodológica

La variable principal son los ingresos brutos del juego, entendidos como la diferencia entre el dinero apostado y los premios pagados a los jugadores. Este indicador corresponde al concepto internacional de *gross gaming revenue* o GGR, y aproxima el ingreso económico retenido por los operadores antes de costos operacionales, impuestos y otros gastos. En el caso de los casinos, la Superintendencia de Casinos de Juego utiliza el concepto de ingresos brutos del juego, bajo una lógica equivalente (SCJ 2014). Para Polla Chilena de Beneficencia, Lotería de Concepción e hípica, la variable se aproximó a partir de ingresos por juegos o apuestas y premios pagados, según la información disponible en estados financieros y memorias.

A partir de la evolución observada entre 2013 y 2018, se construye un escenario contrafactual del mercado regulado, entendido como la trayectoria que habrían seguido los ingresos brutos del juego en ausencia de la expansión de las plataformas online no autorizadas. Para construir ese contrafactual se estima una tendencia lineal sobre los ingresos brutos del período base y se proyecta hacia los años posteriores. La diferencia entre esa trayectoria esperada y los ingresos brutos efectivamente observados desde 2019 se interpreta como una aproximación de la demanda desplazada que, bajo los supuestos que se detallan más adelante, sirve como estimación del mercado online no autorizado.[12]

Aunque la serie comienza en 2011, la construcción de la tendencia contrafactual utiliza como base el período 2013-2018. Esta decisión responde a dos razones. Primero, entre 2012 y 2013 se observa una caída relevante en los ingresos de casinos, asociada, entre otros factores, a la entrada en vigor de la Ley N.º 20.660, que modificó la Ley del Tabaco y prohibió fumar en espacios cerrados, incluidos los casinos. La SCJ reportó que en 2013 los ingresos brutos del juego de la industria cayeron 19,4% respecto del año anterior y vinculó parte de esa contracción con una reducción de visitas (SCJ 2014). Por ello, 2011 y 2012 se consideran antecedentes de contexto, pero no se utilizan como base para proyectar la

[12] Esta estimación debe interpretarse como una cota inferior del tamaño potencial del mercado online no autorizado. El enfoque identifica el desplazamiento de gasto desde el mercado regulado hacia plataformas digitales, pero no captura el gasto generado por nuevos participantes o por nuevas modalidades de apuesta que expanden el mercado total (por ejemplo, las microapuestas). En consecuencia, la magnitud estimada representa únicamente la parte del mercado que puede inferirse a partir de la reducción observada del mercado regulado.

tendencia. Segundo, el período 2013-2018 permite observar una fase de recuperación y crecimiento relativamente estable del mercado regulado, posterior al ajuste de la Ley del Tabaco y previa a la expansión más visible de las plataformas online no autorizadas.

Una parte relevante de la demanda que habría seguido participando en el mercado regulado fue capturada por plataformas digitales sin autorización nacional.

Esta estrategia descansa en el supuesto de que una parte relevante de la demanda que habría seguido participando en el mercado regulado habría sido capturada por plataformas digitales sin autorización nacional. La estimación no implica que todos los desvíos respecto de la tendencia se expliquen exclusivamente por ese canal. También pudieron influir el estallido social de 2019, los efectos persistentes de la pandemia, cambios en los hábitos de consumo, menor dinamismo de ciertos segmentos regulados o transformaciones en la oferta. Sin embargo, la persistencia de la brecha una vez superados los shocks excepcionales y su coincidencia temporal con la consolidación de las plataformas online permiten utilizarla como una aproximación razonable del tamaño económico del segmento no autorizado.

Esta interpretación debe leerse con cautela. Asimismo, el ejercicio supone implícitamente que el gasto desplazado genera ingresos brutos del juego (GGR) a una tasa similar en ambos canales.[13]

Limitaciones de la estimación

La estimación tiene tres limitaciones principales. Primero, las fuentes son heterogéneas: no todos los segmentos reportan las mismas variables ni con el mismo nivel de detalle. Segundo, la comparación temporal está afectada por cambios normativos, shocks sectoriales y eventos excepcionales, como la pandemia. Tercero, la estimación del mercado online no autorizado descansa en un supuesto de desplazamiento de demanda desde el mercado regulado hacia plataformas digitales, por lo que debe interpretarse como una aproximación y no como una medición administrativa directa.

Pese a estas limitaciones, la metodología permite construir una estimación independiente del peso económico del juego de azar en Chile. Su aporte principal es ordenar información dispersa, explicitar supuestos de comparación y distinguir entre mercado regulado, mercado online no autorizado y recaudación específica. Sobre esta base, la sección siguiente caracteriza la trayectoria económica del mercado chileno de apuestas.

[13] Si las plataformas online operaran con mayores tasas de retorno al jugador que los operadores presenciales, un mismo volumen de apuestas se traduciría en un GGR menor, modificando la magnitud de la brecha, trasformando en el mejor de los escenarios, está en una cota superior.

5.

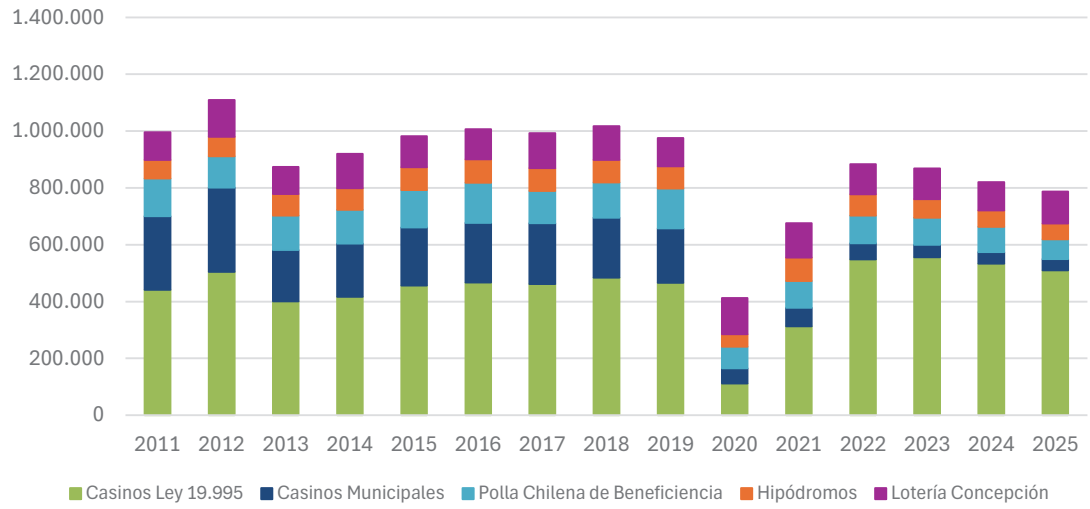
CARACTERIZACIÓN Y DIMENSIÓN ECONÓMICA DEL MERCADO

Las secciones anteriores mostraron que el mercado chileno de apuestas se ha construido mediante autorizaciones parciales y que la expansión digital tensionó ese diseño (Anexo A). Esta sección dimensiona económicamente ese proceso. Para ello, se analiza primero el mercado regulado —casinos, Polla Chilena de Beneficencia, Lotería de Concepción e hípica— y luego se estima el mercado online no autorizado a partir de la brecha entre la trayectoria esperada del mercado regulado y su evolución observada.

Tamaño y composición del mercado regulado

El mercado regulado de apuestas en Chile registró en 2025 aproximadamente $787.281 millones en ingresos brutos del juego (Gráfico 1). La trayectoria, sin embargo, difiere según el período observado. Entre 2011 y 2012, el mercado superó el billón de pesos; luego, en 2013, cayó a $874.226 millones. Esta caída responde en parte a la contracción del sector casinos tras la entrada en vigor de la Ley N.º 20.660, que modificó la Ley del Tabaco y prohibió fumar en espacios cerrados, incluidos los casinos. (SCJ 2014).

Gráfico 1. Ingresos brutos del mercado regulado, 2011-2025



Nota: Valores en millones de pesos de 2025. A partir de 2018, los casinos municipales comenzaron a trasladarse gradualmente al régimen de la Ley N° 19.995 (ver detalle en Anexo B).

Fuente: Elaboración propia.

A partir de 2013, el mercado regulado inició una recuperación gradual. Entre 2013 y 2018, los ingresos brutos pasaron de $874.226 millones a $1.017.786 millones, lo que equivale a un crecimiento acumulado de 16,4%. Desde 2019, sin embargo, el crecimiento se desaceleró. En ese año los ingresos regulados alcanzaron $975.648 millones. En 2020 y 2021 la caída fue pronunciada, afectada por el efecto de la pandemia y las restricciones sanitarias sobre casinos e hipódromos. Aunque la actividad presencial se recuperó desde 2022, los ingresos regulados no retomaron el ritmo previo: en 2025 alcanzaron $787.281 millones (0,23% del PIB), cifra inferior a la de 2018 en términos reales.

Los ingresos brutos del mercado regulado están altamente concentrados en casinos. En 2025, los casinos regulados por la Ley N.º 19.995 generaron $509.823 millones, equivalentes al 64,8% del mercado regulado. Si se suman los casinos municipales, el segmento casinos alcanza $549.306 millones, esto es, cerca del 69,8% del total. El resto se distribuye entre Lotería de Concepción, con $112.574 millones; Polla Chilena de Beneficencia, con $70.132 millones; e hípica, con $55.270 millones (Cuadro 2).

Cuadro 2. Composición del mercado regulado por segmento, 2025

Segmento	Ingresos brutos del juego 2025	Participación en el mercado regulado
Casinos Ley N.° 19.995	509.823	64,8%
Casinos municipales	39.483	5,0%
Polla Chilena de Beneficencia	70.132	8,9%
Hípica	55.270	7,0%
Lotería de Concepción	112.574	14,3%
Total mercado regulado	787.281	100,0%

Nota: Valores en millones de pesos de 2025.
Fuente: Elaboración propia.

Esta composición muestra que el mercado formal depende de manera importante del desempeño de los casinos físicos. Esa dependencia importa por dos razones. Primero, porque se trata del segmento más intensamente regulado en términos técnicos, territoriales, tributarios y operacionales. Segundo, porque es también el segmento más expuesto a cambios en la demanda presencial, restricciones sanitarias, competencia digital y transformaciones en los hábitos de consumo.

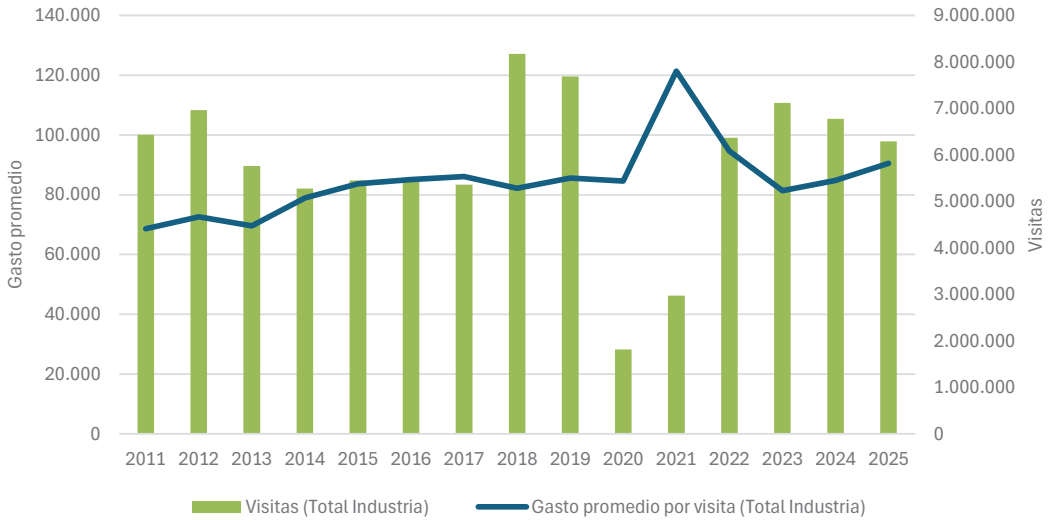
La trayectoria por segmento muestra diferencias importantes. Entre 2018 y 2025, los casinos bajo Ley N.º 19.995 aumentaron sus ingresos brutos en 5,4%. Sin embargo, este incremento no refleja necesariamente una expansión de la demanda, sino en parte la transición de establecimientos que operaban bajo el régimen municipal hacia el régimen general de la Ley N.º 19.995 (Cuadro B1). En paralelo, los ingresos de los casinos municipales muestran una caída, consistente con la reducción del número de establecimientos bajo ese régimen. En los demás segmentos del mercado regulado, la evolución fue negativa. Entre 2018 y 2025, Polla Chilena de Beneficencia cayó 43,5%, la hípica disminuyó 30,9% y Lotería de Concepción retrocedió 5,3%.

La composición del mercado también debe leerse junto con la evolución de la oferta y la demanda de casinos. En los casinos regulados por la Ley N.º 19.995, la oferta pasó de 15 establecimientos en 2011 a 22 en 2024. En el mismo período, el número de máquinas de azar aumentó de 8.705 a 15.007, mientras que las mesas de juego —ruleta, cartas y dados— pasaron de 441 a 629. El bingo, en cambio, redujo sus posiciones, desde 2.311 en 2011 a 1.911 en 2024. Esto sugiere que la expansión de la oferta presencial se concentró especialmente en máquinas de azar, que son el principal producto económico del casino físico.

Desde el lado de la demanda, la trayectoria es distinta. Las visitas totales a la industria de casinos alcanzaron 8,17 millones en 2018 y 7,69 millones en 2019 (Gráfico 2). Luego cayeron abruptamente durante la pandemia, hasta 1,81 millones en 2020 y 2,97 millones en 2021. Aunque se recuperaron desde 2022, en 2025 llegaron a 6,29 millones, todavía 18,2% por debajo de 2019 y 23,0% por debajo de 2018. En paralelo, el gasto promedio real por visita aumentó: pasó de $82.200 en 2018 a $90.536 en 2025.

El mercado presencial recibe menos visitas que antes, pero quienes asisten gastan más en promedio.[14] Por lo tanto, la caída del mercado regulado no parece explicarse solo por una reducción de intensidad entre quienes siguen participando, sino por un menor flujo de visitas presenciales. En un contexto de expansión de plataformas online, esta evolución es consistente con un desplazamiento parcial de la demanda desde el canal presencial regulado hacia modalidades digitales no autorizadas.

Gráfico 2. Visitas y gasto promedio real por visita en casinos, 2011-2025



Nota: Gasto promedio en pesos de 2025.
Fuente: Elaboración propia.

[14] El aumento del gasto promedio por visita también es consistente con un efecto de composición: si los jugadores ocasionales migran hacia plataformas online y los jugadores más intensivos permanecen en el canal presencial, el promedio observado puede aumentar aún sin que el gasto individual de cada asistente se haya incrementado.

Recaudación específica del mercado regulado

La dimensión fiscal es una de las razones principales para analizar el tamaño económico del juego de azar. En este informe, la recaudación considerada corresponde exclusivamente a impuestos y aportes específicos asociados al juego de azar. En 2025, el mercado regulado generó una recaudación específica estimada de $148.712 millones (0,044% del PIB). La mayor parte provino de casinos bajo Ley N.º 19.995, que aportaron $112.816 millones, equivalentes a 75,9% del total. Polla Chilena de Beneficencia aportó $15.685 millones; Lotería de Concepción, $14.684 millones; e hípica, $5.527 millones (Cuadro 3).

La recaudación específica se ha mantenido relativamente estable en comparación con la caída del mercado regulado, pero también se ubica por debajo de su tendencia. En 2018 alcanzó $156.208 millones, en cambio, en 2025 fue de $148.712 millones, es decir, 4,8% menor.

Cuadro 3. Recaudación específica del mercado regulado por segmento, 2025

Segmento	Recaudación específica 2025	Participación en la recaudación específica
Casinos Ley N.° 19.995	112.816	75,9%
Casinos municipales	0	0,0%
Polla Chilena de Beneficencia	15.685	10,5%
Hípica	5.527	3,7%
Lotería de Concepción	14.684	9,9%
Total mercado regulado	148.712	100,0%

Nota: Valores en millones de pesos de 2025. La recaudación considerada corresponde a impuestos y aportes específicos asociados al juego de azar. No incluye IVA ni impuesto a la renta. Los casinos municipales registran recaudación específica igual a cero porque no están sujetos a los impuestos especiales establecidos en la Ley N.° 19.995 —impuesto del 20% sobre ingresos brutos del juego e impuesto de entrada a salas— que sí gravan a los casinos autorizados bajo ese régimen. En su lugar, los casinos municipales están afectos al pago de una renta de concesión, cuyo monto depende de cada contrato celebrado con la municipalidad respectiva, y que no se incluye en la recaudación específica sectorial reportada en este cuadro.

Fuente: Elaboración propia.

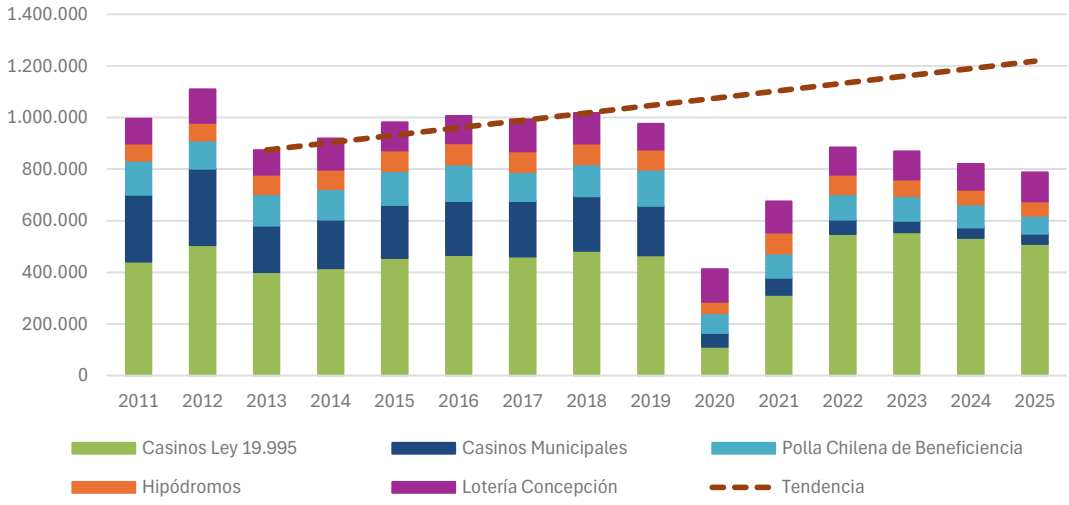
La relación entre tamaño del mercado y recaudación específica no es mecánica. Cada segmento opera bajo reglas distintas. Los casinos pagan un impuesto específico al juego; Polla Chilena de Beneficencia y Lotería de Concepción realizan aportes fiscales y parafiscales bajo reglas propias; la hípica opera con un régimen específico de apuestas mutuas. Por ello, el informe separa ingresos brutos del juego y recaudación específica. Los primeros permiten dimensionar el mercado; la segunda muestra cuánto de ese flujo retorna al Estado o a beneficiarios públicos y sociales mediante los mecanismos sectoriales propios del juego de azar.

Estimación del mercado online no autorizado y pérdida de recaudación específica

A diferencia del mercado regulado, el mercado online no autorizado carece de estados financieros locales y registros administrativos que permitan medir directamente su tamaño. Por ello, el informe utiliza una estimación indirecta basada en la trayectoria del mercado regulado entre 2013 y 2018. La brecha observada desde 2019 respecto de esa tendencia se interpreta como una aproximación al mercado capturado por plataformas no autorizadas.

En 2019, los ingresos regulados alcanzaron $975.648 millones, cerca de $70.849 millones por debajo de la trayectoria esperada (Gráfico 3). La brecha aumentó considerablemente en 2020 y 2021, aunque esos resultados deben interpretarse con cautela debido al impacto excepcional de la pandemia sobre la actividad presencial de casinos e hipódromos. Más relevante es que la brecha no desaparece con la reapertura: desde 2022 el mercado regulado continuó por debajo de su tendencia, aun cuando la actividad presencial ya había recuperado buena parte de su funcionamiento. En 2025, el mercado regulado presentó ingresos brutos por $787.281 millones (0,23% del PIB), mientras que la tendencia contrafactual estimaba $1.218.770 millones (0,36% del PIB). La diferencia alcanza $431.489 millones (0,13% del PIB), equivalente a una brecha de 35,4% respecto de la trayectoria esperada. Acumulada entre 2019 y 2025, esa diferencia asciende a aproximadamente $2,5 billones de pesos de 2025, aunque esta cifra incluye los años de pandemia, cuya brecha no puede atribuirse al canal online. Por ello, la medida acumulada más razonable se restringe al período posterior a la reapertura de la actividad presencial: entre 2022 y 2025, la brecha acumulada alcanza cerca de $1,34 billones (0,39% del PIB de 2025).

Gráfico 3. Ingresos brutos del mercado regulado, tendencia contrafactual y brecha estimada del mercado online no autorizado, 2011-2025



Nota: Valores en millones de pesos de 2025. La tendencia se estima a partir del crecimiento observado entre 2013 y 2018. La brecha entre la tendencia y el mercado regulado observado se interpreta como una estimación del mercado online no autorizado.

Fuente: Elaboración propia.

La pérdida de recaudación específica se calcula aplicando a esa brecha una tasa equivalente a la propuesta para operadores online en el Boletín N.º 14.838-03: 20% sobre ingresos brutos del juego. Bajo este ejercicio, la pérdida potencial de recaudación específica asociada al mercado online no autorizado habría alcanzado aproximadamente $86.298 millones en 2025. Esta cifra no corresponde a la carga tributaria total que podrían enfrentar los operadores, pues no incluye IVA, impuesto a la renta u otros tributos generales. Representa únicamente una aproximación al componente específico sectorial que el Estado podría recaudar bajo un régimen de autorización y tributación del juego online. Al mismo tiempo, su magnitud es muy cercana a la recaudación de $84.090 millones anuales proyectada por el Ejecutivo durante la tramitación del Boletín N.º 14.838-03 para un impuesto específico de la misma tasa, lo que constituye un punto de validación externo del orden de magnitud obtenido mediante una metodología independiente.

En cambio, las diferencias respecto de estimaciones como las de Yield Sec o H2 Gambling Capital probablemente obedecen a diferencias en la delimitación del mercado, los supuestos considerados y las metodologías empleadas. Dado que esos estudios no presentan suficiente detalle metodológico, no es posible identificar con precisión el origen de dichas discrepancias.

El punto de fondo es que el mercado online no autorizado no solo representa una controversia jurídica. También tiene implicancias económicas y fiscales. Si una fracción relevante del consumo se desplazó desde segmentos regulados hacia plataformas no autorizadas, el Estado enfrenta una doble pérdida: menor actividad en segmentos sometidos a reglas sectoriales conocidas y ausencia de recaudación específica equivalente en el canal digital. A ello se suman riesgos de protección al consumidor, prevención de lavado de activos, publicidad, integridad deportiva y juego responsable.

El Estado enfrenta una doble pérdida: menor actividad en segmentos sometidos a reglas sectoriales conocidas y ausencia de recaudación específica equivalente en el canal digital.

6.

CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS DE POLÍTICA PÚBLICA

El mercado chileno de apuestas se encuentra en un punto de inflexión. Durante buena parte de su historia, el juego de azar fue regulado mediante autorizaciones parciales y territorialmente delimitadas: hipódromos, loterías, casinos municipales y, más tarde, casinos bajo la Ley N.º 19.995. Ese modelo permitió ordenar ciertos segmentos, imponer exigencias técnicas, canalizar recursos hacia fines públicos y construir una institucionalidad especializada. Sin embargo, la expansión digital alteró las condiciones bajo las cuales ese régimen fue diseñado.

Chile enfrenta un desajuste entre la forma histórica en que reguló el juego y la forma actual en que el mercado opera. La regulación chilena descansa en autorizaciones excepcionales, fiscalización presencial y delimitación territorial. El mercado online, en cambio, opera de manera transnacional, con alta capacidad de adaptación tecnológica, presencia publicitaria masiva y acceso directo al usuario. Esta diferencia explica por qué el debate actual consiste en cómo regular, medir y fiscalizar un mercado que ya existe, captura demanda y puede desplazar recursos fuera del perímetro regulado.

La revisión histórica muestra que esta tensión no es completamente nueva (Anexo A). A lo largo del tiempo, el juego en Chile ha estado marcado por una brecha persistente entre práctica social y respuesta normativa. Ocurrió con los juegos coloniales, con los garitos del siglo XIX, con la legalización progresiva de la hípica, con las loterías parafiscales y con los casinos físicos. La diferencia actual es que la digitalización modifica la escala, velocidad y capacidad de elusión del mercado. Las plataformas online no requieren presencia física en el país, pueden operar desde jurisdicciones extranjeras, cambiar dominios, utilizar medios de pago digitales y publicitarse a través de canales globales. Por eso, la ruptura digital es más profunda que otros cambios previos (Mascareño et al. 2026).

Chile enfrenta un desajuste entre la forma histórica en que reguló el juego y la forma actual en que el mercado opera.

Desde el punto de vista regulatorio, el artículo muestra que Chile cuenta con un mercado presencial intensamente regulado, pero con un mercado online que ha crecido en una zona de autorización incompleta y controversia jurídica. Los casinos físicos, las loterías y la hípica operan bajo reglas es-

pecíficas, con exigencias tributarias, técnicas y de fiscalización. En cambio, las plataformas online no autorizadas han podido disputar demanda sin someterse a un régimen equivalente. Esto genera una asimetría competitiva, pero también un problema fiscal, de protección al consumidor, de prevención de lavado de activos, de integridad deportiva y de salud pública.

El análisis económico refuerza esta preocupación. En 2025, el mercado regulado registró aproximadamente $787.281 millones (0,23% del PIB) en ingresos brutos del juego y generó $148.712 millones en recaudación específica asociada al juego de azar, sin considerar IVA ni impuesto a la renta. Aunque sigue siendo un mercado económicamente relevante, su trayectoria se separa de la tendencia observada entre 2013 y 2018. Bajo la metodología de este informe, esa brecha se interpreta como una estimación del mercado online no autorizado. Para 2025, dicha brecha alcanza $431.489 millones (0,13% del PIB), mientras que la pérdida potencial de recaudación específica, aplicando una tasa de 20% sobre ingresos brutos del juego, se ubica en torno a $86.298 millones. Esta magnitud es, además, notablemente cercana a la recaudación en régimen que el propio Ejecutivo proyecta para un mercado online regulado —$84.090 millones—, pese a haberse obtenido por una vía metodológica independiente, lo que refuerza la plausibilidad del orden de magnitud estimado.

Estas cifras deben leerse con prudencia. La brecha no constituye una medición administrativa directa del mercado online, sino una estimación indirecta basada en la trayectoria contrafactual del mercado regulado. También pueden incidir otros factores, como cambios en hábitos de consumo, efectos persistentes de la pandemia, menor dinamismo de ciertos segmentos o transformaciones en la oferta presencial. Con todo, la persistencia de la brecha después de la reapertura y su coincidencia temporal con la expansión comercial de plataformas online sugieren que una parte relevante del consumo pudo haber sido capturada por operadores no autorizados. En ese sentido, la estimación no pretende entregar una cifra exacta, sino un orden de magnitud del desafío económico y fiscal.

De este análisis derivamos las siguientes implicancias de política pública:

- El mercado opera sin estándares suficientes de transparencia, tributación, protección al usuario y fiscalización. Por ello, el desafío regulatorio no consiste solo en decidir si las plataformas online deben operar o no, sino en definir bajo qué condiciones, con qué carga tributaria, con qué exigencias de información, con qué restricciones publicitarias, con qué mecanismos de juego responsable y con qué herramientas reales de supervisión.
- En esta discusión, el Boletín N.º 14.838-03 representa un intento de cerrar la brecha institucional. Su valor principal está en reconocer que el canal online requiere autorización, reglas técnicas, fiscalización especializada, obligaciones frente a la Unidad de Análisis Financiero, estándares de protección al consumidor y un régimen tributario propio. Sin embargo, su eficacia dependerá de su diseño final. Una regulación demasiado laxa puede consolidar ventajas para operadores que actuaron previamente sin autorización; una regulación excesivamente gravosa puede reducir la canalización hacia el mercado formal y mantener parte de la actividad en la informalidad.

- La comparación entre operadores regulados muestra que no todos los segmentos enfrentan la misma carga ni tributan sobre la misma base. Los casinos pagan impuestos específicos sobre ingresos brutos del juego; Polla Chilena de Beneficencia y Lotería de Concepción operan con reglas y aportes parafiscales propios; la hípica tiene un régimen particular de devolución e impuesto a las apuestas. Incorporar operadores online sin revisar la coherencia del sistema podría profundizar asimetrías entre actores que participan de un mismo mercado ampliado. Por ello, la discusión tributaria no debe centrarse solo en cuánto recaudar, sino también en cómo distribuir la carga entre segmentos, cómo evitar arbitrajes regulatorios y cómo proteger la sostenibilidad de los operadores ya autorizados.
- También se requiere fortalecer la capacidad estatal. La experiencia reciente muestra que el bloqueo de dominios puede ser insuficiente si los operadores pueden migrar a nuevos sitios o utilizar direcciones alternativas. Por ello, una regulación efectiva debe combinar fiscalización digital, monitoreo de publicidad, control de medios de pago, trazabilidad de operaciones y coordinación entre la autoridad sectorial, el Servicio de Impuestos Internos, la Unidad de Análisis Financiero, el Ministerio Público y los proveedores de servicios digitales. Sin capacidades operativas, la regulación corre el riesgo de existir formalmente, pero no modificar el funcionamiento real del mercado.
- Otra implicancia importante es la necesidad de mejorar la información pública. Este informe muestra que incluso el mercado regulado exige un esfuerzo importante de reconstrucción, homologación y depuración de datos. En el caso del mercado online no autorizado, la opacidad es aún mayor. Una política pública moderna debiera exigir reportes periódicos y comparables sobre ingresos brutos del juego, premios pagados, usuarios activos, medios de pago, autoexclusiones, publicidad, reclamos, sanciones y aportes fiscales. Sin información sistemática, el Estado regula con rezago y el debate público queda capturado por estimaciones parciales o no independientes.
- Finalmente, la agenda futura no puede limitarse al tamaño económico del mercado. Este documento no estima externalidades sociales ni prevalencia de juego problemático, pero la expansión digital hace que esos temas sean cada vez más relevantes. El acceso permanente, las apuestas en vivo, la publicidad intensiva y la integración con el deporte aumentan la necesidad de políticas de prevención, límites efectivos para menores de edad, mecanismos de autoexclusión, restricciones publicitarias y programas de tratamiento. Regular el mercado no significa solo recaudar; también implica reducir daños y proteger a usuarios vulnerables. En paralelo, queda abierta una agenda de investigación: contrastar la brecha aquí estimada con microdatos de medios de pago o tráfico digital, medir tasas de canalización una vez que exista un registro de operadores autorizados, y estimar la prevalencia del juego ilegal en Chile.

En síntesis, el mercado de apuestas en Chile combina una larga historia de regulación fragmentada con una transformación digital reciente que desborda el marco vigente. El mercado regulado sigue siendo relevante, pero su trayectoria sugiere que parte de la demanda se ha desplazado hacia operadores

online no autorizados. La respuesta institucional debe reconocer esa realidad. El problema no es si el mercado existe, sino cómo integrarlo a un marco que combine autorización, fiscalización, tributación, protección al consumidor y prevención de daños. Esa es la principal tarea regulatoria que deja abierta este informe.

Referencias bibliográficas

Agüero, F., García, W., Leal, B., y Muñoz, D. 2014. *Informe 1 Final. Los tragamonedas ante la regulación del juego y las apuestas. Diagnóstico de la situación regulatoria*. Centro de Regulación y Competencia, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

Baeza, C. 2025. *Proyecto de ley que regula el desarrollo de plataformas de apuestas en línea* [Presentación ante la Comisión de Hacienda del Senado]. Senado de la República de Chile.

Ballestero, A. 2025. *Marketing y apuestas deportivas: Estrategias de atracción, impacto en el consumidor y controversias éticas [Trabajo de fin de grado]. Universidad de Zaragoza*.

Becerra, J., Rodríguez, N., Miranda, B., y Massai D., N. 2022. *El vínculo de Felicevich con las casas de apuestas en línea que copan los auspicios del fútbol chileno.* CIPER Chile.

Bofill, J. 2023. *Informe en derecho sobre la situación jurídica de las apuestas en línea en Chile.*

Cámara de Diputadas y Diputados de Chile. Comisión de Deportes y Recreación 2023. *Informe de la Comisión de Deportes y Recreación sobre el proyecto de ley que regula el desarrollo de plataformas de apuestas en línea* (Boletín N.º 14.838-03).

Cámara de Diputadas y Diputados de Chile. Comisión de Economía, Fomento; Micro, Pequeña y Mediana Empresa; Protección de los Consumidores y Turismo 2023. *Informe sobre el proyecto de ley que regula el desarrollo de plataformas de apuestas en línea* (Boletín N.º 14.838-03).

Carvallo, M. 2025. *Proyecto de ley que regula el desarrollo de plataformas de apuestas en línea* [Presentación ante la Comisión de Hacienda del Senado]. Polla Chilena de Beneficencia.

Cavada Herrera, J. P. 2023. *Regulación de las plataformas de apuestas en línea y juegos de azar en Chile.* Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria.

Congreso Nacional de Chile 1902. Ley N.° 1.528. *Que Reglamenta las Apuestas Mutuas en los Hipódromos.*

Congreso Nacional de Chile 1928. Ley N.° 4.283. *Autoriza la Contratación de un Empréstito hasta la Suma de $ 14.000,000 Destinado a Obras de Mejoramiento de la Ciudad de Viña del Mar.*

Congreso Nacional de Chile 1986. Ley N.° 18.568. *Establece Normas sobre Lotería de Concepción.*

Congreso Nacional de Chile 2003. Ley N.° 19.909. *Modifica el Decreto Ley Nº 1.298, de 1975, que Crea el Sistema de Pronósticos Deportivos, y Deroga Disposiciones del DFL. Nº 120 de Hacienda de 1960.*

Congreso Nacional de Chile 1929. Ley N.° 4.566. *Ley General de Hipódromos.*

Congreso Nacional de Chile 2013a. Ley N.° 20.660. *Modifica Ley N.º 19.419, en Materia de Ambientes Libres de Humo de Tabaco.*

Congreso Nacional de Chile 2013b. Ley N.° 20.662. *Modifica Diversas Normas que Regulan la Actividad Hípica Nacional con el fin de Incentivar y Promover Dicha Actividad.*

Congreso Nacional de Chile 1988. Ley N.° 18.768. *Normas Complementarias de Administración Financiera, de Incidencia Presupuestaria y de Personal.*

Congreso Nacional de Chile 2005. Ley N.° 19.995. *Establece las Bases Generales para la Autorización, Funcionamiento y Fiscalización de Casinos de Juego.*

Contraloría General de la República 2016. *Dictamen N.º 92.308, de 23 de diciembre de 2016.*

Corte Suprema de Chile 2023. *Sentencia Rol N.º 152.138-2022.*

Corte Suprema de Chile 2025. *Sentencia Rol N.º 18.080-2025.*

Devereux, E. C. 1980. *Gambling and the social structure: A sociological study of lotteries and horse racing in contemporary America*. Arno Press.

Dunn-Vaturi, A.-E. 2018. Board games from ancient Egypt and the Near East. En *Heilbrunn Timeline of Art History*. Nueva York: The Metropolitan Museum of Art. Disponible en: http://www.metmuseum.org/toah/hd/anbd/hd_anbd.htm [octubre 2018].

Dunstan, R. 1997. *Gambling in California*. California Research Bureau, California State Library.

Fermandois Vöhringer, A., y Díaz de Valdés Juliá, J. M. 2023. *Constitucionalidad de las apuestas en línea y discriminación arbitraria en su eventual regulación legislativa*. Estudio Fermandois.

Franke, P. 2022. "Nobody came to Monte Carlo to be bored": The scripting of the Monte Carlo pleasurescape, 1880–1940. *Journal of Urban History, 48*(6), 1247–1260.

Gaete Lagos, J. L. 2023. Juego, turismo y ciudad: Del nacimiento a la consolidación del Casino Municipal de Viña del Mar (1927–1946). *Historia 396, 13*(2), 335–362.

Gainsbury, S. M., Russell, A., Hing, N., Wood, R., Lubman, D., y Blaszczynski, A. 2015. How the Internet is changing gambling: Findings from an Australian prevalence survey. *Journal of Gambling Studies, 31*(1), 1–15.

Helgren, R. 2024. The effects of the hyper-globalization of legalized sports betting on match-fixing and competition manipulation in the Olympics. *UNLV Gaming Law Journal, 14*(2), 305–334.

León Hurtado, A. 1983. *La causa*. Editorial Jurídica de Chile.

López von Vriessen, C. 2009. La prohibición del palín o chueca en Chile entre los siglos XVII y XVIII. *Aloma: Revista de Psicologia, Ciències de l'Educació i de l'Esport, 25*, 91-117.

Manquilef, M. 1914. *Comentarios del pueblo araucano II: La jimnasia nacional (Juegos, ejercicios y bailes).* Anales de la Universidad de Chile, 134, 75-219.

Martínez Chico, G. S. 2025. *Publicidad y patrocinios de casas de apuestas en medios deportivos: ¿Información o promoción? [Trabajo de fin de grado]. Universidad de Sevilla.*

Martínez Muñoz, M. 2006. *De público jugador a oculto garitero: El juego de azar en Chile o la historia de un oficio prohibido* [Tesis de licenciatura en Historia]. Universidad de Chile.

Mascareño, A., Belmar, F., y Rozas, J. 2026. *El mundo según Polymarket: Control del futuro en mercados de eventos.* Puntos de Referencia 774. Centro de Estudios Públicos.

Mensaje Presidencial N.º 464-369 2022. *Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que regula el desarrollo de plataformas de apuestas en línea* (Boletín N.º 14.838-03).

Ministerio de Hacienda 1975. Decreto Ley 1298. *Crea Sistema de Pronósticos Deportivos.*

Ministerio de Hacienda 1978. Decreto Ley 2437. *Establece Distribución del Monto de las Apuestas Mutuas y Otras Normas de la Actividad Hípica Nacional y Deroga DFL N.° 807, de 1970.*

Ministerio de Hacienda 2024. *Proyecto de ley que regula el desarrollo de las plataformas de apuestas en línea* [Presentación ante comisión legislativa].

Ministerio Público 2024. *Proyecto de ley que regula el desarrollo de plataformas de apuestas en línea* [Presentación ante la Comisión de Economía del Senado].

Montiel, I., Ortega-Barón, J., Basterra-González, A., González-Cabrera, J. y Machimbarrena, J. M. 2021. Problematic Online Gambling Among Adolescents: A Systematic Review About Prevalence and Related Measurement Issues. Journal of Behavioral Addictions 10(3), 566-586.

Muñoz Labraña, C., y Díaz Soto, M. 2022. *Lotería de Concepción: Cien años de historia, 1921–2021.* Universidad de Concepción.

Oyanedel, J. C., y Vargas, M. 2025. *Costos sociales asociados al juego online* [Presentación ante la Comisión de Hacienda del Senado].

Pereira Salas, E. 1947. *Juegos y alegrías coloniales en Chile*. Zig-Zag.

Pinilla Paredes, F. A. 2016. *Las municipalidades y los juegos de azar* [Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales]. Universidad de Chile.

Poley, J. 2023. *Luck, leisure, and the casino in nineteenth-century Europe: A cultural history of gambling*. Cambridge University Press.

Purcell, F. 2000. *Diversiones y juegos populares: Formas de sociabilidad y crítica social. Colchagua, 1850–1880.* Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, LOM Ediciones y Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.

Reith, G. 1996. *Homo aleator: A sociological study of gambling in western society* [Tesis doctoral]. University of Glasgow. https://theses.gla.ac.uk/2173/

Schwartz, D. G. 2003. *Suburban Xanadu: The casino resort on the Las Vegas Strip and beyond*. Routledge.

Schwartz, D. G. 2006. *Roll the bones: The history of gambling*. Gotham Books.

Senado de la República de Chile. Comisión de Economía 2024. *Informe sobre el proyecto de ley que regula el desarrollo de plataformas de apuestas en línea* (Boletín N.º 14.838-03).

Senado de la República de Chile. Comisión de Hacienda 2025. *Informe sobre el proyecto de ley que regula el desarrollo de plataformas de apuestas en línea* (Boletín N.º 14.838-03).

Servicio de Impuestos Internos 2023. *Resolución Exenta N.º 26, de 2023.*

Servicio de Impuestos Internos 2026. *Resolución Exenta N.º 69, de 2026.*

Superintendencia de Casinos de Juego 2012. *Informe de la nueva industria de casinos de juego – Ley 19.995: Año 2011.*

Superintendencia de Casinos de Juego 2013. *Informe de la industria de casinos de juego: Año 2012.*

Superintendencia de Casinos de Juego 2014. *Informe de la industria de casinos de juego: Año 2013.*

Superintendencia de Casinos de Juego 2015. *Informe de la industria de casinos de juego: Año 2014.*

Superintendencia de Casinos de Juego 2016. *Informe de la industria de casinos de juego: Año 2015.*

Superintendencia de Casinos de Juego 2017. *Informe de la industria de casinos de juego: Año 2016.*

Superintendencia de Casinos de Juego 2018. *Informe de la industria de casinos de juego: Año 2017.*

Superintendencia de Casinos de Juego 2019. *Informe anual industria de casinos de juego: Año 2018.*

Superintendencia de Casinos de Juego 2020. *Informe anual industria de casinos de juego: Año 2019.*

Superintendencia de Casinos de Juego 2021. *Informe anual industria de casinos de juego: Año 2020.*

Superintendencia de Casinos de Juego 2022. *Informe anual industria de casinos de juego: Año 2021.*

Superintendencia de Casinos de Juego 2023. *Informe anual industria de casinos de juego: Año 2022.*

Superintendencia de Casinos de Juego 2024. *Informe anual industria de casinos de juego: Año 2023.*

Superintendencia de Casinos de Juego 2025. *Informe anual industria de casinos de juego: Año 2024.*

Thompson, W. N. 2001. *Gambling in America: An encyclopedia of history, issues, and society.* ABC-CLIO.

Tribunal Constitucional de Chile 2015. *Sentencia Rol N.º 2758-14-INA, de 10 de septiembre de 2015.*

Vacchiano, C., y Reyes, A. 2017. *Juegos de azar, nuevas tecnologías y regulación: Desafíos conceptuales para el entorno digital.*

Villagrán, V. 2024. *Máquinas de azar y fiscalización* [Presentación ante la Comisión de Economía]. Superintendencia de Casinos de Juego.

Williams, R. J., y Wood, R. T. 2007. *Internet gambling: A comprehensive review and synthesis of the literature.* Ontario Problem Gambling Research Centre.

Willmann, G. 1999. *The history of lotteries* [Working paper]. Department of Economics, Stanford University.

Yield Sec. 2025. *Estimación del mercado de juegos de azar en línea en Chile.*

Zúñiga, F. 2024. *Informe en derecho sobre apuestas deportivas en línea y regulación del mercado de juegos de azar online en Chile.*

Anexo A. Evolución histórica: de los juegos tradicionales a las apuestas digitales

La historia del gambling es la historia de una práctica persistente. Ha acompañado a distintas sociedades desde sus formas más tempranas y ha cambiado de sentido a medida que se transforman las instituciones, la economía y la tecnología (Manquilef 1914; Reith 1996; Schwartz 2003). Lo que en ciertos contextos estuvo ligado al ritual, la sociabilidad o la adivinación, con el tiempo se convirtió en una industria regulada, mercantilizada y, más recientemente, digital.

Esta sección reconstruye ese tránsito en dos niveles. Primero, identifica tres grandes etapas de la historia mundial del gambling. Luego, describe la trayectoria chilena, marcada por una tensión persistente entre práctica social, prohibición, autorización excepcional y regulación fragmentada.

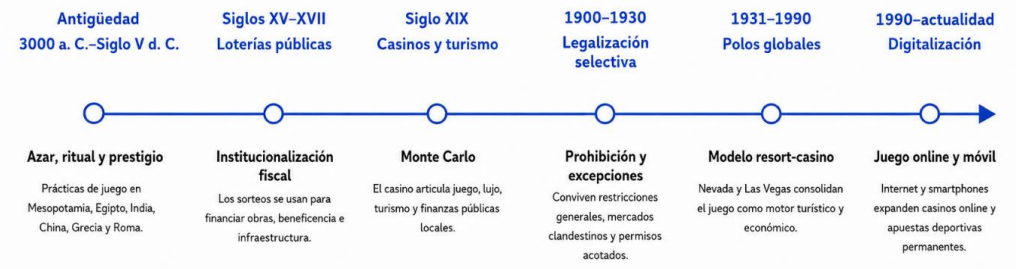
Grandes etapas de la historia mundial del juego y las apuestas

La primera etapa corresponde a la institucionalización temprana del azar, desde la antigüedad hasta el siglo XIX (Figura A1). Las evidencias más antiguas sitúan prácticas de juego en Mesopotamia, Egipto, India y China, donde lo fortuito se entrelazaba con dimensiones derivadas del ritual, la política y los símbolos. Una tirada de dados podía interpretarse como señal divina; un juego de equipos podía estructurar relaciones de prestigio; y un sorteo podía utilizarse para distribuir cargos o recursos (Metropolitan Museum of Art 2018; Schwartz 2003; Williams et al. 2007). En esta etapa, el azar no operaba todavía como una industria diferenciada, sino como parte de prácticas sociales más amplias.

El giro institucional más relevante se produjo entre los siglos XV y XVII, cuando las loterías se consolidaron en Europa como mecanismos de recaudación pública. Distintos gobiernos utilizaron sorteos para financiar obras, instituciones de beneficencia, infraestructura y gastos estatales, instalando la idea del gambling como una forma de "impuesto voluntario" (Thompson 2001; Willmann 1999). En paralelo, los casinos pasaron de espacios dispersos a establecimientos localizados y controlados. El Casino de Monte Carlo, a mediados del siglo XIX, se convirtió en uno de los modelos más influyentes al articular juego, turismo de lujo y finanzas estatales (Schwartz 2003; Franke 2022; Poley 2023).

La segunda etapa corresponde a la legalización selectiva y a la consolidación de polos globales entre 1900 y 1990 (Figura A1). Durante este período, el juego atravesó ciclos de prohibición y apertura que la literatura ha denominado "olas de legalización" (Dunstan 1997). El punto de inflexión más importante fue la legalización del gambling en Nevada en 1931, cuando los casinos fueron promovidos como motor de recuperación económica durante la Gran Depresión (Thompson 2001). Desde la década de 1940, el modelo de resort-casino en Las Vegas —que combinaba alojamiento, juego, gastronomía y espectáculos— democratizó el acceso masivo al juego y anticipó el complejo turístico moderno (Schwartz 2006).

Figura A1. Evolución del juego de azar en el mundo (3000 a. C. – actualidad)



Fuente: Elaboración propia.

Procesos similares se observaron, con diferencias nacionales, en Reino Unido, Europa occidental, Canadá, Australia y algunas jurisdicciones asiáticas. En Reino Unido, la Ley de Apuestas y Juegos de Azar de 1960 legalizó casinos, salas de bingo y casas de apuestas, integrando el juego al paisaje urbano y comercial. En esta etapa se consolidó un patrón que se repetirá en distintos países: la legalización del gambling suele justificarse por su potencial turístico, fiscal y económico.

La tercera etapa comienza en la década de 1990 y está marcada por la digitalización (Figura A1). La apertura comercial de internet permitió ofrecer apuestas a distancia y facilitó la aparición de casinos online. Algunas jurisdicciones pequeñas, como Antigua y Barbuda, crearon marcos de licencias para operadores orientados a mercados más grandes, aprovechando vacíos legales que muchos países tardaron en cerrar (Williams et al. 2007). Luego, la masificación de los teléfonos inteligentes convirtió al juego en una actividad disponible de manera permanente, multiplicando las apuestas en vivo, las microapuestas y los juegos de acceso inmediato.

El deporte profesional fue uno de los principales espacios de expansión. La integración entre apuestas, datos en tiempo real, transmisiones, publicidad y patrocinio profundizó lo que puede denominarse una financiarización lúdica del deporte, tendencia que se intensificó tras la derogación, en 2018, de la ley federal que restringía las apuestas deportivas en Estados Unidos (Gainsbury et al. 2015; Helgren 2024). Desde entonces, la respuesta estatal ha sido desigual: algunos países han endurecido restricciones publicitarias y estándares de protección al consumidor; otros han priorizado la formalización del mercado y la recaudación fiscal. Chile enfrenta esta misma tensión, pero desde una institucionalidad diseñada principalmente para el juego presencial.

La trayectoria chilena: prácticas, prohibiciones e instituciones

En Chile, el gambling también combina persistencia social y regulación cambiante. A través del tiempo, el juego ha sido practicado, censurado, prohibido, tolerado y finalmente autorizado en segmentos

específicos. Esa trayectoria explica la configuración actual del mercado: un conjunto de actividades reguladas que conviven con zonas grises y prácticas ilegales.

La primera fase corresponde a los juegos prehispánicos (Figura A2). Antes de la llegada de los españoles, los pueblos originarios practicaban diversas formas de juego que combinaban habilidad, estrategia y elementos de azar, algunas de ellas con apuestas simbólicas o materiales (López von Vriessen 2009). En el caso mapuche, el palín o chueca tenía un carácter ritual, social y político: estructuraba la competencia entre comunidades, se acompañaba de ceremonias y podía involucrar intercambios de bienes y prestigio. Otros juegos, como el *awar kuden*[15] o juego de habas, incorporaban componentes aleatorios y apuestas sobre objetos cotidianos (Manquilef 1914).

Estas prácticas no equivalen al gambling comercial contemporáneo. En ellas, el azar se asociaba más a reciprocidad, sociabilidad y prestigio, que a acumulación individual de riqueza. Sin embargo, permiten identificar antecedentes culturales de juegos con apuesta, incertidumbre y valoración social del resultado.

La segunda fase corresponde al período colonial (Figura A2). Con la conquista española se introdujeron naipes, dados y otros juegos europeos, que se superpusieron a las prácticas indígenas (Manquilef 1914). Las fuentes coloniales describen juegos en casas, calles, pulperías y fiestas religiosas, con participación de sectores populares y criollos acomodados (Pereira Salas 1947). Las autoridades civiles y eclesiásticas condenaban los juegos considerados "deshonestos" por su asociación con la ociosidad, el endeudamiento y el desorden, pero carecían de capacidad suficiente para erradicarlos. Así se instaló un patrón que reaparecería en la historia chilena: una brecha entre condena normativa y práctica social extendida (López von Vriessen 2009).

La tercera fase abarca la República temprana y el siglo XIX (Figura A2). Tras la independencia, el nuevo Estado heredó esa tensión entre práctica arraigada y condena normativa (Purcell 2000). Ya en 1812, la Aurora de Chile publicó un oficio en que el gobierno prohibía los juegos de azar, argumentando que quienes jugaban "se olvidan de sí mismos y de sus deberes sociales". Durante las décadas siguientes se multiplicaron garitos y casas de juego semiocultas, frecuentadas tanto por sectores populares como por miembros de la élite.

El Código Civil de 1855 consolidó una posición restrictiva. Su artículo 1466 estableció que no hay causa lícita en las deudas contraídas en juegos de azar, empujando buena parte de la actividad hacia la clandestinidad y produciendo un escenario de "tolerancia conflictiva" (Martínez Muñoz 2006). En ese contexto comenzó a abrirse una excepción relevante: la hípica. La fundación del Club Hípico de Santiago en 1869 inició una trayectoria en que las carreras de caballos buscaron legitimidad jurídica

[15] El *Awar Kuden* —también escrito *Awarkuden* o *Awar Kuzen*— es un juego tradicional mapuche conocido como "juego de las habas". Consiste, en términos generales, en lanzar habas u otras semillas marcadas por una de sus caras, obteniendo puntajes según la forma en que estas caen. Se trata de una práctica lúdica de raíz cultural mapuche, en la que intervienen elementos de azar, interacción social y transmisión de conocimientos tradicionales.

mediante el argumento de la destreza. En 1898, una sentencia judicial absolvió a sus ejecutivos al considerar que las carreras constituían un juego de habilidad y no puramente de azar. Este criterio abrió el camino a la Ley N.º 1.528 de 1902 y luego a la Ley N.º 4.566 de 1929, que estableció un control estatal estricto para la explotación de apuestas mutuas. Así, mientras el juego de azar seguía jurídicamente proscrito, la hípica se consolidó como el primer segmento de gambling con reconocimiento legal en Chile.

Figura A2. Evolución del juego de azar en Chile

Fuente: Elaboración propia.

La cuarta fase corresponde a las loterías parafiscales del siglo XX (Figura A2). Chile se incorporó a una tendencia internacional: utilizar loterías como instrumentos de financiamiento para educación, salud y beneficencia (Muñoz y Díaz 2022). La Lotería de Concepción surgió en 1921 mediante un sistema de "donaciones con sorteo" orientado a financiar la Universidad de Concepción. En 1934, la Ley N.º 5.433 creó la Polla Chilena de Beneficencia, autorizando sorteos vinculados a carreras clásicas de caballos y destinando recursos al financiamiento de hospitales y Casas de Socorro.

Este cambio modificó la legitimidad social del juego. Comprar un boleto dejó de asociarse únicamente a una práctica moralmente sospechosa y comenzó a presentarse como una contribución a fines públicos. La diversificación se intensificó desde fines de la década de 1980, cuando el artículo 90 de la Ley N.º 18.768 permitió lanzar el Loto en 1989, el Kino en 1990 y los "Raspes" desde 1991. En paralelo, los hipódromos introdujeron Teletrak, una red de agencias físicas interconectadas que permitía realizar apuestas hípicas a distancia sobre carreras transmitidas en tiempo real. Aunque la participación seguía requiriendo la presencia en locales autorizados, el sistema desvinculó la apuesta del lugar donde se desarrollaba la competencia. Posteriormente, la Ley N.º 20.662 de 2013 autorizó apuestas sobre competencias extranjeras transmitidas en vivo. Estas innovaciones anticiparon una lógica de deslocalización que luego sería central en el juego online.

La quinta fase corresponde a los casinos físicos (Figura A2). Durante el siglo XX, Chile consolidó una industria de casinos asociada a centros turísticos y balnearios. El caso emblemático fue el Casino

Municipal de Viña del Mar, inaugurado en 1930 al amparo de la Ley N.º 4.283 de 1928. Su objetivo fue atraer visitantes y generar recursos públicos, desarrollando un modelo de casino-balneario que articulaba juego, hotelería, gastronomía, espectáculos y financiamiento local (Gaete 2023).

Durante décadas, otros casinos municipales fueron autorizados caso a caso mediante leyes especiales, lo que produjo un marco fragmentado. El cambio decisivo llegó con la Ley N.º 19.995, publicada en 2005, que creó la Superintendencia de Casinos de Juego, fijó un número máximo de establecimientos, estableció requisitos de inversión, definió criterios de localización, impuso un gravamen específico y precisó legalmente el concepto de juego de azar (Pinilla 2016). Con ello, el casino presencial dejó de depender de autorizaciones dispersas y pasó a formar parte de una industria formal regulada.

La sexta fase corresponde a la era digital (Figura A2). Desde la década de 1990, la expansión de internet permitió el acceso a plataformas internacionales. Sin embargo, el diseño territorial de la Ley N.º 19.995 —centrado en recintos físicos cerrados y autorizados— dejó al canal digital en una situación jurídicamente ambigua (Zúñiga 2024). Operadores transnacionales, amparados en licencias off-shore de jurisdicciones como Malta, Curazao o Gibraltar, ingresaron al mercado chileno sin someterse al mismo régimen técnico, tributario y de fiscalización aplicable a la industria autorizada.

Durante décadas, otros casinos municipales fueron autorizados caso a caso mediante leyes especiales, lo que produjo un marco fragmentado.

La pandemia de COVID-19 aceleró este proceso. El cierre o restricción de espacios físicos trasladó parte del consumo hacia plataformas digitales, mientras firmas internacionales de apuestas deportivas junto a casinos online aumentaron su presencia mediante patrocinios de clubes de fútbol, publicidad y estrategias digitales. Entre 2019 y 2022, marcas como Betsson, Betano y Coolbet contribuyeron a transformar el ecosistema del gambling en Chile, consolidando un mercado de alta penetración antes de que existiera una regulación específica para el juego online.

La respuesta institucional llegó con rezago. En 2022, el Ejecutivo ingresó el Boletín N.º 14.838-03, orientado a extender al entorno digital la lógica de autorización, fiscalización y tributación. Mientras el proyecto avanzaba, la Corte Suprema declaró en 2023 y 2025 que las apuestas online no autorizadas son ilegales en Chile y ordenó medidas de bloqueo de dominios. Por su parte, el Servicio de Impuestos Internos avanzó hacia la exigencia de IVA digital a estos operadores, aclarando que el cumplimiento tributario no implica legalización.

Patrones en el caso chileno

En términos generales, la trayectoria chilena de los juegos de azar permite identificar cuatro patrones. El primero es la tensión entre práctica social y condena normativa. Desde el período colonial hasta el juego online, el juego de azar ha sido objeto de censura, prohibición o restricción, pero ha mantenido una presencia social persistente. La prohibición formal no ha eliminado la práctica cuando existen demanda, incentivos económicos y capacidad de adaptación (López von Vriessen 2009; Martínez Muñoz 2006).

El segundo patrón es el uso del juego como mecanismo de financiamiento público o social. Las loterías europeas instalaron tempranamente la idea del juego como fuente de recaudación o beneficencia (Thompson 2001; Willmann 1999). Chile replicó ese modelo mediante la Lotería de Concepción y la Polla Chilena de Beneficencia, cuyos ingresos se vincularon al financiamiento de educación, salud y asistencia social (Muñoz y Díaz 2021). Esto muestra una paradoja: actividades moralmente cuestionadas pueden adquirir legitimidad cuando sus ingresos se destinan a fines públicos.

El tercer patrón es la regulación fragmentada. Hípica, loterías y casinos físicos siguieron trayectorias institucionales separadas, con marcos legales específicos y autoridades distintas. Esta fragmentación permitió ordenar ciertos segmentos, pero dificultó una política integral sobre juego de azar (Pinilla 2016; Zúñiga 2024).

El cuarto patrón es el desfase entre mercado y regulación. La oferta suele avanzar antes que la respuesta institucional. Ocurrió con los garitos del siglo XIX, con la consolidación de hipódromos y casinos antes de su ordenamiento pleno, y vuelve a ocurrir con las plataformas online. Este desfase también se observa internacionalmente desde la expansión de internet y los teléfonos inteligentes (Williams et al. 2007; Gainsbury et al. 2015).

La digitalización constituye, sin embargo, una ruptura distinta. A diferencia del casino físico, del hipódromo o del boleto de lotería, el juego online no depende de un recinto ni de una jurisdicción territorial claramente delimitada. Su oferta puede organizarse desde otro país, operar con licencias extranjeras, publicitarse en plataformas globales y llegar directamente al usuario mediante un teléfono móvil. Esa transformación altera las bases tradicionales de la regulación chilena: autorización excepcional, control territorial y fiscalización presencial (Gainsbury et al. 2015; Zúñiga 2024).

Por ello, el debate actual no se reduce a legalizar o prohibir una actividad específica. La pregunta de fondo es cómo adaptar un régimen regulatorio fragmentado, territorial y presencial a un mercado digital, transnacional y de alta velocidad comercial.

Anexo B. Distribución territorial de los casinos presenciales en Chile

La regulación de los casinos presenciales en Chile no solo define condiciones de autorización y fiscalización, sino también una estructura territorial específica del mercado. En este sentido, la Ley N.º 19.995 configura a los casinos de juego como una actividad lícita de carácter excepcional, cuya explotación solo puede desarrollarse en determinados lugares y bajo límites espaciales previamente establecidos por la autoridad.

Desde esta perspectiva, el componente territorial cumple una función central. La ley fija un número máximo de casinos, establece restricciones por región, excluye expresamente a la Región Metropolitana y exige distancias mínimas entre establecimientos, evitando así la concentración irrestricta de la oferta y orientando su localización hacia comunas determinadas. De esta manera, el régimen chileno no concibe al casino como un giro comercial libremente instalable, sino como una actividad sujeta a una planificación territorial estricta.

La distribución efectiva de los casinos en Chile refleja esa lógica regulatoria. Como muestra la Figura B1, los establecimientos se localizan a lo largo del territorio nacional, con presencia en regiones del norte, centro y sur del país, pero con una marcada orientación hacia ciudades turísticas, balnearios y centros urbanos regionales. Esta configuración se vincula históricamente a la idea de que los casinos pueden actuar como polos de atracción de visitantes, dinamización económica local y generación de ingresos para las comunas y regiones donde se emplazan.

Junto con ello, la estructura territorial del mercado mantiene una distinción entre dos tipos de establecimientos: por una parte, los casinos autorizados bajo la Ley N.º 19.995, que constituyen el núcleo principal de la industria regulada; y, por otra, los casinos municipales en transición, heredados del régimen anterior y todavía presentes en algunas regiones. Esta coexistencia explica que el mapa nacional muestre establecimientos sometidos a marcos jurídicos parcialmente distintos, aunque todos ellos insertos en una red espacial fiscalizada por el Estado.

En términos territoriales, este diseño permite advertir tres rasgos principales. Primero, una descentralización relativa de la oferta, ya que los casinos se distribuyen fuera de la capital y se insertan en distintas regiones del país. Segundo, una concentración funcional en comunas con vocación turística, recreativa o estratégica, donde el casino se articula con hotelería, gastronomía, espectáculos y servicios complementarios. Tercero, una territorialización regulada del juego, en la medida en que la autorización de cada establecimiento responde no solo a criterios económicos, sino también a consideraciones de localización, cobertura regional y control del mercado.

En consecuencia, el mapa de casinos en Chile no constituye únicamente una representación descriptiva de establecimientos existentes, sino también la expresión concreta de una opción de política pública: permitir el desarrollo del juego presencial solo en un marco territorial delimitado, descentralizado y sujeto a control estatal intensivo. La organización espacial de los casinos forma así parte esencial del modelo chileno de regulación del gambling presencial.

Figura B1. Distribución territorial de los casinos presenciales en Chile, año 2025

Fuente: Elaboración Superintendencia de Casinos de Juego..

La figura distingue entre casinos municipales en transición y casinos autorizados conforme a la Ley N.º 19.995, permitiendo observar su emplazamiento regional y la cobertura territorial del mercado regulado. La distribución confirma la exclusión de la Región Metropolitana y la localización preferente de estos establecimientos en ciudades turísticas, balnearios y capitales regionales.

El Cuadro B1 complementa el mapa mostrando la evolución del número de casinos municipales y de casinos Ley N.º 19.995, permitiendo observar la transición progresiva hacia un mercado territorialmente ordenado bajo un régimen regulatorio más homogéneo.

Cuadro B1. Evolución de los casinos presenciales según régimen jurídico

Año	Casinos Ley N.°19.995	Casinos municipales
2011	15	7
2012	17	7
2013	16	7
2014	16	7
2015	16	7
2016	17	7
2017	18	7
2018	18	7
2019	19	7
2020	19	7
2021	20	6
2022	22	3
2023	22	3
2024	22	3
2025	22	3

Fuente: Elaboración propia.

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP.

Director: Leonidas Montes L.
Coordinador académico: Sebastián Izquierdo
Diagramación: Pedro Sepúlveda V.

VER EDICIONES ANTERIORES