

**PREMIO 2021**  
**INTEGRACIÓN Y**  
**BUENA VECINDAD**  
**CHILE-PERÚ / PERÚ-CHILE**

CINTHYA ARHUATA SUCA  
VANNESA RETAMAL GUTIÉRREZ  
TOMÁS ROGALER WILSON  
DAVID SÁNCHEZ VELÁSQUEZ  
RALPH SÁNCHEZ YARINGAÑO  
CAROLINA SERRANO HERRERA



**IDEI**  
**PUCP**

**KONRAD**  
**ADENAUER**  
**STIFTUNG**



**UNIVERSIDAD**  
**DE CHILE**  
Instituto  
de Estudios  
Internacionales



**PREMIO 2021**  
**INTEGRACIÓN Y BUENA VECINDAD**  
**CHILE-PERÚ / PERÚ-CHILE**





PREMIO 2021  
INTEGRACIÓN Y BUENA VECINDAD  
CHILE-PERÚ / PERÚ-CHILE

Cinthya Arhuata  
Vanessa Retamal Gutiérrez  
Tomás Rogaler Wilson  
David Sánchez Velásquez  
Ralph Sánchez Yaringaño  
Carolina Serrano Herrera



*Premio 2021: Integración y Buena Vecindad Chile-Perú / Perú-Chile*

1ª ed. – Febrero de 2022

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-01636

ISBN N° 978-9972-671-89-0

- © Pontificia Universidad Católica del Perú  
Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)  
Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú  
Telf.: (51-1) 626-6170  
Email: [idei@pucp.edu.pe](mailto:idei@pucp.edu.pe)  
URL: <[www.pucp.edu.pe/idei](http://www.pucp.edu.pe/idei)>  
<[www.facebook.com/ideipucp](https://www.facebook.com/ideipucp)>
  
- © Konrad Adenauer Stiftung (KAS)  
Av. Larco 109, 2º Piso, Lima 18 – Perú  
Telf.: (51-1) 416-6100  
Email: [kasperu@kas.de](mailto:kasperu@kas.de)  
URL: <[www.kas.de/peru](http://www.kas.de/peru)>  
<[www.facebook.com/kasenperu](https://www.facebook.com/kasenperu)>
  
- © Universidad de Chile  
Instituto de Estudios Internacionales (IEI)  
Condell 249, Providencia, Santiago de Chile  
Telf.: (56-2) 2496-1200  
Email: [inesint@uchile.cl](mailto:inesint@uchile.cl)  
URL: <[www.iei.uchile.cl](http://www.iei.uchile.cl)>
  
- © Konrad Adenauer Stiftung (KAS)  
Enrique Nercaseaux 2381, Providencia, Santiago de Chile  
Telf.: (56-2) 2234-2089  
Email: [fkachile@fka.cl](mailto:fkachile@fka.cl)  
URL: <[www.kas.de/chile](http://www.kas.de/chile)>  
<<https://www.facebook.com/fkachile/>>

Autores:

Cinthy Arhuata Suca

Vanessa Retamal Gutiérrez

Tomás Rogaler Wilson

David Sánchez Velásquez

Ralph Sánchez Yaringaño

Carolina Serrano Herrera

Editora:

Sandra Namihas, IDEI-PUCP

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción de este texto por cualquier medio, siempre y cuando se realice la referencia bibliográfica.

Este trabajo está compuesto por los primeros puestos del Premio 2021 Integración y Buena Vecindad, bajo el marco del proyecto "Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile".

Diseño de cubierta: Interactiva Studio

Diagramación: Equis Equis S.A.

1a ed. DIGITAL, febrero de 2022

Libro electrónico disponible en <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/123985>

# Índice

---

Presentación .....	9
Oportunidades de una alianza estratégica entre el Perú y Chile en torno al hidrógeno verde .....	11
<i>Cinthya Arhuata</i>	
Análisis comparativo de los mecanismos de participación ciudadana en la Administración Local de Chile y Perú: lecciones para robustecer la democracia .....	39
<i>Vannesa Retamal Gutiérrez</i>	
Incorporación de la perspectiva de género en las políticas de reactivación económica post COVID-19: Casos de Perú y Chile .....	67
<i>Tomás Rogaler Wilson</i>	
Retorno a casa: La cooperación para la restitución de bienes culturales entre Chile y el Perú .....	121
<i>David Sánchez Velásquez</i>	
E-COMMERCE y los retos de la protección al consumidor peruano y chileno .....	149
<i>Ralph Sánchez Yaringaño</i>	
Cooperación chileno-peruana entre agencias de protección a la libre competencia: Una herramienta clave para la persecución de la colusión internacional .....	173
<i>Carolina Serrano Herrera</i>	





# Presentación

---

La publicación que en esta oportunidad se ofrece a la comunidad académica y al público en general es resultado de una de las iniciativas más valiosas del Proyecto Generación de Diálogo Chile Perú/Perú- Chile, que desarrollan hace ya once años el Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (IEI), con el valioso apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

A lo largo de estos años, son diversas las contribuciones hechas por este grupo para la construcción de una nueva relación entre ambos países, basada en la confianza y el mutuo entendimiento. Como parte de este esfuerzo, hace cinco años se viene realizando un programa de pasantías, que permite a jóvenes chilenos y peruanos viajar al otro país para profundizar en algún área específica de la relación bilateral como también para conocer al otro, estimulando el encuentro entre investigadores convencidos de la necesidad de consolidar una relación mutuamente beneficiosa.

Resultado de esta pasantía de investigación, se lleva a cabo un concurso en cada país, donde se seleccionan los mejores trabajos para ser publicados, los mismos que componen este volumen y que reflejan aproximaciones desde perspectivas muy diversas a temas vitales para la relación bilateral. Así tenemos los estudios ganadores: “Oportunidades de una alianza estratégica entre el Perú y Chile en torno al hidrógeno verde” de Cinthya Arhuata, “Análisis comparativo de los mecanismos de participación ciudadana en la Administración Local de Chile y Perú: lecciones para robustecer la democracia” de Vannesa Retamal Gutiérrez, “Incorporación de la perspectiva de género en las políticas de reactivación económica post COVID-19: Casos de Perú y Chile” de Tomás Rogaler Wilson, “Retorno a casa: La cooperación para la restitución de bienes culturales entre Chile y el Perú” de David Sánchez Velásquez, “E-COMMERCE y los retos de la protección al consumidor peruano y chileno” de Ralph Sánchez Yaringaño, y “Cooperación chileno-peruana entre agencias de protección a la libre competencia: Una herramienta clave para la persecución de la colusión internacional” de Carolina Serrano Herrera.

Para las instituciones involucradas en el Proyecto Generación de Diálogo es vital la apertura de espacios a las nuevas generaciones que pueden representar un salto cualitativo hacia la construcción de nuevas dinámicas, con una visión prospectiva de la relación entre Chile y Perú.

En este marco, agradecemos la valiosa participación de los seis autores de esta publicación y de los jóvenes que hasta ahora han formado parte de las distintas generaciones de este programa de pasantías.

Lima-Santiago, 6 de diciembre de 2021

# Oportunidades de una alianza estratégica entre el Perú y Chile en torno al hidrógeno verde

Cinthya Arhuata

---

## Introducción

Durante la Vigésimo Primera Conferencia de las Partes (COP21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), realizada en diciembre de 2015 en París, Francia, 195 naciones aprobaron por unanimidad el denominado Acuerdo de París. Este instrumento internacional estipuló que todas las Partes deban realizar y comunicar cada cinco años, esfuerzos ambiciosos relacionados a sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés), que constituyen las acciones concretas que cada uno de los países debe formular e implementar para mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de temperatura en 1,5°C (ONU, 2015).

Lamentablemente, según un reciente informe sobre las NDC nuevas o actualizadas realizado por la ONU en base a los reportes presentados por 191 Partes que ratificaron el citado acuerdo, los compromisos no han sido suficientes para estar en correspondencia con las trayectorias de las emisiones mundiales que evitan rebasar el objetivo de los 1,5°C, e implican un aumento de alrededor del 16% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI) para 2030, en comparación con el año 2010. Este aumento, según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), puede provocar un incremento de la temperatura de unos 2,7°C a finales de siglo (ONU, 2021).

Las consecuencias de sobrepasar los 1,5°C, de acuerdo al IPCC, serían catastróficas para el planeta, debiendo enfrentar la **desaparición de los arrecifes de coral**, el derretimiento de los polos a un ritmo acelerado, el aumento de la temperatura y la acidez de los océanos, entre otras (Intergovernmental Panel of Climate Change [IPCC], 2018, p. 9). Por lo que ante este panorama, algunos países están buscando nuevas medidas que puedan reducir sus emisiones de GEI y mitigar los efectos del cambio climático, resaltando entre ellas las relacionadas al hidrógeno verde.

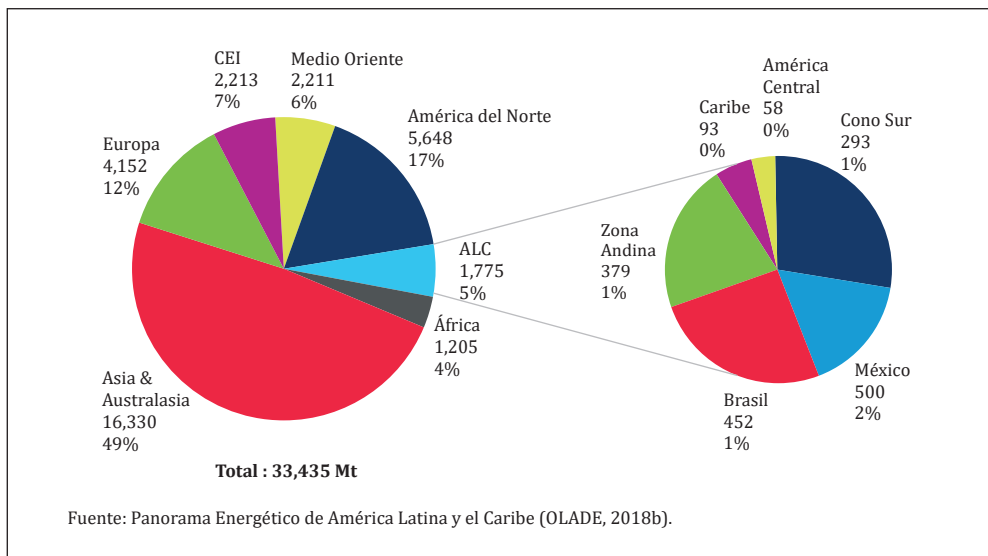
En Latinoamérica, el Perú y Chile han ratificado el Acuerdo de París, mediante Resolución Suprema N° 005-2016-MINAM, publicada en el Diario Oficial El Peruano de 21 de julio de 2016, y mediante el Decreto 30, publicado el 23 de mayo de 2017, respectivamente. Y en observancia a los compromisos asumidos con su ratificación, Chile ya ha iniciado el camino a convertirse en uno de los principales productores de hidrógeno verde en el mundo (Ministerio de Energía de Chile, 2020a), mientras que el Perú recientemente ha mostrado interés en promoverlo (MINAM, 2022).

Conforme a ello, la presente investigación intenta brindar mayores alcances sobre qué es el hidrógeno verde, su papel en la mitigación del cambio climático, y su contribución a las políticas de neutralidad de carbono y crecimiento verde. Además, analiza las oportunidades ambientales, sociales y económicas que traería el realizar una asociación estratégica para la producción y exportación del hidrógeno verde desde el Perú y Chile, al resto del mundo, buscando así contribuir a la descarbonización de la economía mundial.

### 1. La neutralidad de carbono, el crecimiento verde y el hidrógeno verde

Según la Organización Latinoamericana de Energía [OLADE] (2018), las emisiones mundiales de Dióxido de Carbono (CO<sub>2</sub>) asociadas a los procesos de la generación eléctrica en 2017 ascendieron a 33 435 Mt, siendo la región de América Latina y el Caribe responsable del 5% de estas.

**Gráfico N°1**  
**Emisiones mundiales de CO<sub>2</sub> asociadas a la generación eléctrica**



Fuente: OLADE, 2018.

Entre las razones de estas elevadas cifras está que una buena parte de los sistemas eléctricos mundiales son abastecidos aún por centrales térmicas, las cuales dependen de combustibles fósiles como el carbón, gas, petróleo, y derivados. Sin embargo, los consensos actuales respecto al sistema energético deseado para el futuro es uno en el cual las emisiones de GEI son reducidas, se afianza la seguridad energética y se descentraliza el suministro (Venero, 2013, p. 34). Conforme a ello, el uso de recursos energéticos renovables y la búsqueda de la neutralidad de carbono han tomado una mayor importancia en los últimos años.

De acuerdo al Parlamento Europeo (2021),

La neutralidad de carbono se consigue cuando se emite la misma cantidad de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) a la atmósfera de la que se retira por distintas vías, lo que deja un balance cero, también denominado como huella cero de carbono.

La neutralidad de carbono se ha convertido en el objetivo de muchos países que buscan lograr un equilibrio entre la emisión de carbono y la absorción de este en sumideros naturales, tales como el suelo, los bosques y los océanos; de manera que puedan mitigar los efectos del cambio climático. Ello, tomando en cuenta que según el último reporte del IPCC, solo una reducción fuerte, rápida y sostenida de emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y otros gases de efecto invernadero puede evitar un colapso climático en las próximas décadas durante el siglo XXI, y que se supere el calentamiento global de 1,5° C y 2° C (IPCC, 2021).

Conforme a ello, algunos países han optado por fortalecer sus políticas ambientales, y alcanzar la neutralidad de carbono en los próximos años, promoviendo además, un crecimiento verde que fomente el progreso y el desarrollo económico y al mismo tiempo asegure que los bienes naturales continúen proporcionando los recursos y los servicios ambientales de los cuales depende nuestro bienestar (OCDE, 2011).

Entre las iniciativas que contribuyen a la neutralidad de carbono y al crecimiento verde de los países, se ha identificado el hidrógeno verde, el cual se ha visto como un gran aliado en la mitigación de los efectos del cambio climático al permitir reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en sectores de la economía que son más difíciles de descarbonizar como el transporte, la industria y los usos que requieren calor de alto grado. Es así que algunas personas consideran que el hidrógeno verde podría ser el eslabón perdido en la transición energética (IRENA, 2018), y que ayudaría a cumplir con los compromisos asumidos por los países en el marco del Acuerdo de París (CM-NUCC, 2021). Y, según la Agencia Internacional de Energía, el hidrógeno verde podría ahorrar la emisión de 830 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> de manera

anual, al reemplazar el hidrógeno gris que se obtiene a partir de hidrocarburos (International Energy Agency [IEA], 2019).

A mayor abundamiento, el hidrógeno (H<sub>2</sub>) es el elemento más abundante del universo dado que constituye más del 90% de todos los átomos y tres cuartas partes de toda la masa universal. En la Tierra, el hidrógeno se encuentra principalmente en combinación con el oxígeno en el agua, así como también está presente en las plantas, el petróleo, el carbón, entre otros (Los Alamos National Laboratory, 2016). Según el tipo de proceso y recurso mediante el cual se genera, el hidrógeno se puede clasificar en gris, azul, turquesa y verde, siendo este último aquel generado a partir de recursos energéticos renovables, tras un proceso de electrólisis del agua (IRENA, 2020).

Conforme a ello, el hidrógeno verde puede desempeñar un papel fundamental en la reducción, compensación y/o remoción de las emisiones de GEI en los próximos años, especialmente en aquellos países que tienen condiciones geográficas adecuadas y recursos energéticos renovables que permitan el crecimiento de esta industria, tales como el Perú y Chile.

## **2. Estado situacional del hidrógeno verde en el Perú y Chile**

### **2.1. Perú**

El 25 de enero de 2022 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Supremo N° 003-2022-MINAM, que declara de interés nacional la emergencia climática. El mencionado decreto dispone en su artículo 3.8.3 que el Ministerio de Energía y Minas priorice el diseño de programas de promoción para el desarrollo de tecnologías, uso y producción de hidrógeno verde. Además, en su artículo 3.11.1 se señala que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones debe proponer la actualización del Reglamento Nacional de Vehículos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 058-2003-MTC, y sus modificatorias, para promover el ingreso de vehículos eléctricos, híbridos y accionados con hidrógeno verde (MINAM, 2022).

Lamentablemente esta es la única norma sobre hidrógeno verde en el país, ya que en mayo de 2021, la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República votó mayoritariamente en contra del Proyecto de Ley N° 6953-2020-CR, el cual en la Séptima Disposición Complementaria Final se disponía que el Ministerio de Energía y Minas debía de diseñar y aprobar un Plan Nacional de Desarrollo de Hidrógeno Verde, considerando los siguientes objetivos (Congreso de la República del Perú, 2020):

- a. Establecer metas y políticas de largo plazo para fomentar la confianza de los potenciales inversionistas;

- b. Estimular la demanda comercial del hidrógeno verde a través de múltiples usos y aplicaciones;
- c. Ayudar a mitigar los riesgos, tales como la complejidad de la cadena de valor y riesgos en seguridad;
- d. Promover la investigación y el desarrollo, así como el intercambio de conocimientos;
- e. Armonizar estándares y eliminar barreras.

Desafortunadamente, al no haber el marco normativo suficiente, el desarrollo de la industria del hidrógeno verde en el país aún no ha podido tener el impulso que necesita, solo habiendo iniciativas del sector privado, como la Asociación Peruana de Hidrógeno (H2 Perú), la cual se creó como un espacio colaborativo para promover la descarbonización de la economía a través del uso del hidrógeno verde, para un crecimiento resiliente y sostenible del Perú, la misma que ha asumido la tarea de realizar el primer diagnóstico de hidrógeno verde en el Perú, junto a Engie Impact (Electricidad, 2021); así como la iniciativa impulsada por la empresa Engie y Mining3 —organización mundial líder en investigación en minería— para estudiar proyectos que aporten a la neutralidad del carbono del sector minero, principalmente a través del desarrollo de soluciones aplicando hidrógeno renovable (ENGIE, 2020).

En ese contexto, en el Perú aún se espera que el presente Gobierno asuma un rol protagónico en la promoción del hidrógeno verde, teniendo como base para ello lo señalado en la Política Energética Nacional del Perú, los Lineamientos para el Crecimiento Verde y la actualización de las NDC.

A mayor abundamiento, la Política Energética Nacional del Perú, aprobada por el Decreto Supremo N° 064-2010-EM, reconoce como ejes principales, la diversificación de la matriz energética, la mayor eficiencia en la cadena productiva y de uso de energía, y el acceso universal al suministro energético. Por su parte, los Lineamientos para el Crecimiento Verde, aprobados mediante Resolución Ministerial N° 161-2016-MINAM, plantean el fomentar la inversión verde y la gestión sostenible de los recursos naturales, así como la competitividad e innovación tecnológica limpia, en armonía con la conservación del ambiente y el buen desempeño ambiental (MINAM, 2016a). Lo que es acorde con la Declaración de Crecimiento Verde de la OCDE a la cual el Perú se adhirió en noviembre de 2015. Finalmente, en nuestras Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) que se enmarcan en el Acuerdo de París sobre cambio climático, el Perú asumió el compromiso de cumplir con medidas de mitigación relacionadas a Energía-Combustión Estacionaria y Energía-Combustión móvil; así como a Procesos Industriales y Uso de Productos. Lo que puede darnos una esperanza que en el futuro, el hidrógeno verde reciba el apoyo estatal que merece (GTM-NDC, 2018).

## 2.2. Chile

En Chile, mediante la Ley N° 20698 que propicia la ampliación de la matriz energética (publicada el 22 de octubre de 2013), se estableció como meta para el año 2020 alcanzar el 12% de generación eléctrica a través de Energías Renovables No Convencionales (ERNC), e incrementar este porcentaje en 1,5% a partir de 2021 hasta llegar al 18% en 2024, e incrementarla en 2% más para 2025 de modo tal de llegar a este año a 20% de ERNC (Ministerio de Energía de Chile, 2013).

Además, con el Decreto Supremo N° 148 de 2015, el Ministerio de Energía de Chile aprobó la Política Energética de Chile, la cual dentro de su pilar de Energía Compatible con el Medio Ambiente señala que para lograr la coherencia con las normas de emisión y regulaciones ambientales a nivel internacional, se requiere mayor incorporación de combustibles de bajas emisiones de GEI en la matriz energética, reconociéndose al hidrógeno como uno de ellos y planteándose como meta para 2035, el alcanzar el 50% de participación de energías renovables en la matriz energética, y el 70% en 2050 (Ministerio de Energía de Chile, 2015).

Posteriormente, en el documento que aprobó la Ruta Energética 2018-2022, Chile reconoció su interés en promover el hidrógeno verde, trazándose como tarea el evaluar los elementos que dificultaban la entrada de nuevas tecnologías que provean de flexibilidad al sistema, siendo además bajas en carbono, tal como el hidrógeno verde. Señalando, además, que se estudiaría la utilización del hidrógeno como alternativa a combustibles convencionales en el transporte público para, de esta manera, lograr mejorar el rendimiento energético del parque automotor, y reducir la emisión de Gases de Efectos Invernadero y material particulado (Ministerio de Energía de Chile, 2018).

En 2019, en el marco del proceso de la actualización de la Planificación Energética de Largo Plazo 2018-2022 (PELP), se consideró entre los nuevos desafíos a abordar en los próximos PELP, el modelar las nuevas alternativas de almacenamiento de energía, así como las tecnologías de generación que aún son incipientes, entre las cuales se encuentra el hidrógeno verde, y también la reconversión de las actuales unidades generadoras a carbón en alternativas con bajas emisiones (Ministerio de Energía de Chile, 2019).

Luego, en noviembre de 2020, Chile aprobó su Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde (Ministerio de Energía de Chile, 2020a), la cual fue elaborada por una Comisión Asesora Ministerial creada por Decreto 44 (Ministerio de Energía de Chile, 2020b), y estuvo integrada por personalidades reconocidas como el expresidente de la República Ricardo Lagos, el exministro de Medio Ambiente Marcelo Mena y Gonzalo Eduardo Muñoz, High-Level Climate Action Cham-



pion de la Conferencia de las Partes (COP25). La mencionada estrategia plantea como objetivos para el año 2025, convertir a Chile en el destino número uno en inversiones de hidrógeno verde en Latinoamérica, y contar con una capacidad de electrólisis (construida y en desarrollo) de 5 GW con una producción de al menos 200 kton/año, con 5 BUSD billones de dólares. Además, para 2030, Chile se plantea ser líder exportador global de hidrógeno verde con 2,5 BUSD/año, produciendo 25 GW del hidrógeno más barato del planeta a un costo menor que 1,5 USD/kg. Para lograr los mencionados objetivos, el Ministerio de Energía identificó 15 acciones en 4 temas principales, los cuales son: 1. Fomento al mercado doméstico y a la exportación; 2. Normativa, seguridad y pilotajes; 3. Desarrollo social y territorial; y 4. Formación de capacidades e innovación (Ministerio de Energía de Chile, 2020a).

Respecto al fomento al mercado doméstico ya hay algunos avances, habiéndose iniciado en 2017 el proyecto piloto de la microrred *plug and play* de Cerro Pabellón, en el desierto de Atacama, de titularidad de la empresa Enel Green Power Chile. Este proyecto se encuentra a 4 500 metros sobre el nivel del mar, y depende de un Sistema Híbrido de Almacenamiento de Energía (HyESS por sus siglas en inglés) compuesto por una instalación fotovoltaica de 125 kWp respaldada por un sistema de almacenamiento de hidrógeno de 450 kWh y un sistema de almacenamiento de litio de 132 kWh. La energía generada por este proyecto ha ascendido a 10 t de H<sub>2</sub>/año y viene cubriendo las necesidades energéticas del campamento de trabajadores de la Planta geotérmica de Cerro Pabellón (Electricidad, 2017).

Además el Proyecto Piloto de Descarbonización y Producción de Combustibles Carbono Neutral, en la región de Magallanes, de la empresa HIF (Highly Innovative Fuels), que está en fase de obtención de permisos de construcción. Este proyecto contempla una inversión inicial de 38 millones de dólares y la construcción de un aerogenerador de una potencia máxima de 3,4 MW, y una planta química que producirá metanol (CH<sub>3</sub>OH) y gasolina a partir de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) e hidrógeno (H<sub>2</sub>). Cabe señalar que también la Alianza europea-chilena Arichile: ARICHILE H275, bajo el programa europeo INNOWWIDE, busca producir hidrógeno verde en Magallanes, con un prototipo de 1 MW, por medio de un novedoso sistema de electrólisis, que puede abastecerse con agua del mar. Asimismo, está el Proyecto Selkman “para producir hidrógeno en Tierra del Fuego mediante energía eólica, que posteriormente se transformará en amoniaco para ser exportado por barco a Corea, Estados Unidos de América y Alemania” (Schneider, 2021, p. 78).

También está la iniciativa piloto de GasValpo, que a través de Energas Chile, sustituirá hasta un 20% del gas natural actualmente suministrado a familias de Coquimbo y La Serena por hidrógeno verde. La planta contará con un

electrolizador, el cual tomará agua y separará el hidrógeno (H<sub>2</sub>) del oxígeno (O), y será alimentada con energías renovables, proveniente de un proveedor local. El hidrógeno verde obtenido será almacenado en el lugar, para luego ser inyectado a las redes de gas natural de las ciudades mencionadas (Electricidad, 2021).

Finalmente, otros proyectos más orientados a la investigación son la alianza estratégica para investigar la viabilidad de la producción de amoníaco verde a partir de hidrógeno verde en la región de Antofagasta, norte de Chile, iniciativa de las empresas HyEx de Engie Chile y Enaex; así como la alianza para explorar el desarrollo de la producción de hidrógeno verde y amoníaco de bajo costo en Chile, utilizando la energía renovable generada por el portafolio de proyectos eólicos y solares de Mainstream en implementación en el país, liderado por la empresa noruega Aker Clean Hydrogen y la irlandesa Mainstream Renewable Power. Adicionalmente, está la Alianza Energética entre Chile y Alemania —plataforma que apoya el diálogo intergubernamental de alto nivel en materia energética, promoviendo el intercambio de mejores prácticas, vinculando a los sectores público y privado, e impulsando la comunicación de la transición energética— y la Asociación Chilena del Hidrógeno, H<sub>2</sub> Chile —como una asociación representando al sector privado, público y académico, cuyo objetivo es “fomentar el desarrollo del hidrógeno, como vector energético sustentable, promoviendo su investigación, desarrollo y utilización en aplicaciones industriales, comerciales, residenciales y de movilidad”— (Schneider, 2021, pp. 78-79). Además, la Comisión de Energía del Colegio de Ingenieros de Chile y el Club de la Innovación —que agrupa a decenas de empresas chilenas— tienen como objetivo promover las energías limpias a través del vector energético hidrógeno (Centro de Energía UC, 2020).

Respecto a las exportaciones, el 15 de febrero de 2021, el Gobierno de Chile y Singapur firmaron un Memorándum de Entendimiento (MdE) para facilitar la cooperación en materia de **hidrógeno verde**, y promover su desarrollo como fuente de energía alternativa. Entre las áreas de colaboración se incluyeron la gestión, tecnología y financiamiento en la explotación del hidrógeno, además de la colaboración para el desarrollo de cadenas de suministro. Con el mencionado memorándum, en Chile se espera estudiar la viabilidad técnica y comercial de rutas de suministro hacia los mercados de Singapur y ampliar la demanda en los mercados asiáticos (Embajada de Chile en Singapur, 2021).

Un mes después, el 16 de marzo, el Ministerio de Energía de Chile, y autoridades del puerto de Rotterdam, firmaron un Memorándum de Entendimiento (MDE) que tuvo como objetivo

[...] establecer un mecanismo de colaboración estratégica conjunta, a fin de que, en el futuro, se pueda generar una cadena de suministro de hidrógeno verde producido en Chile hasta el puerto de Róterdam, para su posterior distribución al resto de Europa, principalmente al noroeste (Alemania, Francia, Países Bajos, etc). Gracias a la infraestructura del puerto y al acceso a que tiene a redes de distribución, el hidrógeno verde chileno podrá ser enviado a otros países de Europa. (Embajada de Chile en los Países Bajos, 2021)

Respecto a la normativa, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) junto al Ministerio de Energía publicaron en 2021 una guía de apoyo para la solicitud de autorización de proyectos especiales de hidrógeno verde, la cual busca orientar a aquellas personas y empresas interesadas en implementar proyectos de hidrógeno verde cuando estos consideren alguna instalación relacionada con producción, acondicionamiento, transporte, distribución, almacenamiento o consumo de hidrógeno como combustible (Ministerio de Energía de Chile, 2021a).

Además, el 23 de febrero de 2021, se modificó el Decreto Ley 2.224 de 1978, que creó el Ministerio de Energía y la Comisión Nacional de Energía de Chile, reconociéndose como competencias de este ministerio el estudio, exploración, explotación, generación, transmisión, transporte, almacenamiento, distribución, consumo, uso eficiente, importación y exportación, y cualquiera otra que concierna al hidrógeno y combustibles a partir de hidrógeno (Ministerio de Energía de Chile, 2021b).

### **3. Oportunidades en materia ambiental, social y económica para la integración entre el Perú y Chile, considerando al hidrógeno verde como elemento clave**

#### **3.1. Oportunidades en materia ambiental**

Según el Informe del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero de Chile 1990-2018 (Ministerio del Medio Ambiente de Chile [MMA], 2018), el sector energía fue el que más GEI emitió al medio ambiente durante 2018, alcanzando los 86.954,3 kt CO<sub>2</sub> eq, que representó el 77,4% de las emisiones totales del mencionado año. Por su parte, en el Perú el sector energía es el segundo con mayores emisiones, con 58,132.54 GgCO<sub>2</sub>eq, representando el 28,32% de las identificadas en el último Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INGEI) correspondiente al año 2016 (MINAM, 2016b).

Ante este panorama, ambos países actualizaron sus Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC), comprometiéndose el Perú a no exceder las 208,8 MtCO<sub>2</sub>eq de emisiones netas de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en 2030 (meta no condicionada); e incluso, a alcanzar un nivel máximo de 179,0 MtCO<sub>2</sub>eq,

en función a la disponibilidad de financiamiento internacional y a la existencia de condiciones favorables (meta condicionada)<sup>1</sup>(Gobierno del Perú, 2020). Por otro lado, Chile asumió el compromiso de alcanzar tanto un nivel de emisiones de GEI (absoluto incondicional) de 95 MtCO<sub>2</sub>eq a 2030, alcanzando el máximo de emisiones (año *peak*) en 2025, como un presupuesto de emisiones de GEI que no supere las 1.100 MtCO<sub>2</sub>eq para el período 2020-2030. Además, la NDC chilena incluye el compromiso de reducción de al menos un 25% de las emisiones totales de carbono negro a 2030, con respecto a 2016 (MMA, 2020).

Ambos países tienen el potencial para disminuir sus emisiones de GEI y cumplir con sus NDC con ayuda del hidrógeno verde, pues según estudios realizados por el Ministerio de Energía y Minas (2015) —plasmados en los Atlas del Potencial Hidroeléctrico del Perú - 2011, Atlas de la Energía Solar del Perú - 2003, Atlas Eólico del Perú - 2016, el avance del Plan Maestro de Geotermia, y el informe *Sustainable energy production from biomass waste in Peru*—, los potenciales para la energía solar, eólica, hidráulica, geotérmica y biomasa son los siguientes:

**Tabla N° 1**  
**Potencial de las principales energías renovables en el Perú**

Energía	Potencial
Solar	Zona Sierra: 5.5 – 6.5 kWh/m <sup>2</sup>
	Zona Costa: 5.0 – 6.0 kWh/m <sup>2</sup>
	Zona Selva: 4.5 – 5.0 kWh/m <sup>2</sup>
Eólica	20 493 MW
Hidráulica	69 445 MW
Geotérmica	3 000 MW
Biomasa	<450 – 900> MW

Fuente: MINEM, 2015. Elaboración propia.

<sup>1</sup> Con respecto a la NDC presentada por el Perú en 2015, es importante resaltar que los valores absolutos de la NDC 2020 corresponden a un equivalente de 30% de reducción de emisiones de GEI con respecto al escenario BaU utilizado en ese año, para la meta no condicionada, y de 40% para la meta condicionada.

Por su parte, Chile tiene una capacidad instalable de 40.452 MW de energía eólica, asociada al potencial disponible y a la cartera de proyectos con factor de planta igual o superior a 0,3; una capacidad de energía solar de 1.237.903 MW, con arreglo fijo, y 1.640.128 MW, con arreglo con seguimiento; así como una capacidad de energía hidroeléctrica de 12.472 MW (Ministerio de Energía de Chile, 2014).

Si bien este es un potencial que se deberá de desarrollar a futuro, ambos países ya tienen parte de su matriz energética abastecida por RER. Así por ejemplo, en Chile durante el mes de agosto del 2021, se reportó que la producción de energía por ERNC alcanzó 2, 505 MW, que equivale al 35,6 %, de la energía generada el mencionado mes, conformado por un 15,3% de energía hídrica, 8,1% de energía eólica, 9,0% de energía solar, 2,8% de energía proveniente de la biomasa, y 0,5% de energía geotérmica (Generadoras de Chile, 2021). Y según el Boletín del Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional (COES) correspondiente a agosto de 2021, la participación de los recursos energéticos renovables (RER) en la producción de energía eléctrica del Perú durante el mencionado mes alcanzó el 8,78%, estando ese porcentaje conformado por energía hidráulica, eólica, solar, biogás, y biomasa (COES, agosto de 2021).

Conforme a ello, una alianza estratégica entre el Perú y Chile sobre el hidrógeno verde podría brindar oportunidades relacionadas a la protección del medio ambiente, y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos de ambos países, al poder utilizar al hidrógeno verde para mitigar de las emisiones de GEI de manera más rápida. Además, el hidrógeno verde puede impulsar la transición a energías renovables, y ayudar a cumplir con los objetivos planteados por sus NDC, en el marco del Acuerdo de París. De esta manera, se pueden aprovechar espacios como los Gabinetes Binacionales, o la Alianza del Pacífico para implementar una agenda de trabajo conjunto en materia de hidrógeno verde, energía y cambio climático.

A mayor abundamiento, en noviembre de 2016, la presidenta de Chile Michelle Bachelet y el presidente del Perú Pedro Pablo Kuczynski firmaron la Declaración Conjunta para establecer el mecanismo de Gabinetes Binacionales, presidido por ambos Mandatarios, cuya primera reunión se llevaría a cabo en el Perú en 2017. En la última edición de este gabinete (III Gabinete Binacional Chile-Perú) realizado durante el año 2019, se acordó el Plan de Acción de Paracas, el cual incluye una gran parte de los temas de interés de ambos países (Encuentro Presidencial Perú-Chile. III Gabinete Binacional, 2019), entre los que destacan los compromisos del Eje IV relacionados al Comité Conjunto Ambiental, el cambio climático, y los asuntos energéticos, los cuales se detallan en el siguiente cuadro:

**Tabla N° 2**  
**Compromisos sobre asuntos ambientales y desarrollo sostenible del**  
**Plan de Acción de Paracas**

COMPROMISO	PERÚ	CHILE
<b>Comité Conjunto Ambiental</b>		
Compromiso 1: Realizar en Chile la IV Reunión del Comité Conjunto para la Cooperación Ambiental Perú – Chile. Plazo: Segundo semestre de 2020	Ministerio de Relaciones Exteriores Ministerio del Ambiente	Ministerio de Relaciones Exteriores Ministerio del Medio Ambiente
<b>Cambio Climático</b>		
Compromiso 2: a) Intercambiar experiencias en la implementación de sus respectivas Contribuciones Nacionalmente Determinadas. b) Compartir de manera periódica entre los equipos técnicos de ambos países, información y diferentes puntos de vista tratados en espacios tales como el grupo de negociación AILAC, a fin de buscar posiciones comunes en el marco de la negociación bajo la CMNUCC. Plazo: Segundo semestre de 2020	Ministerio del Ambiente	Ministerio del Medio Ambiente
Compromiso 3: Intercambiar información y experiencias orientadas a la adopción de medidas para la reducción de contaminantes climáticos de vida corta (CCVC). Plazo: Año 2020	Ministerio del Ambiente	Ministerio del Medio Ambiente
<b>Asuntos energéticos</b>		
Compromiso 24: Concluir el estudio de actualización de la interconexión eléctrica Arica-Tacna en 220 kV y programar las presentaciones de los resultados finales en el Perú y Chile. Plazo: diciembre de 2019	Ministerio de Energía y Minas	Ministerio de Energía
Compromiso 25: Definir el procedimiento para la adhesión de Chile, como país asociado, a la Decisión N° 816 de la CAN, como marco jurídico para viabilizar los intercambios de electricidad. Plazo: Segundo semestre de 2020	Ministerio de Relaciones Exteriores Ministerio de Energía y Minas	Ministerio de Relaciones Exteriores Ministerio de Energía
Compromiso 26: Concluir la elaboración de los reglamentos de la Decisión N° 816 de la CAN, e iniciar el proceso para su aprobación. Plazo: Año 2020	Ministerio de Energía y Minas	Ministerio de Energía

COMPROMISO	PERÚ	CHILE
Compromiso 27: Evaluar las alternativas para la ejecución de la interconexión eléctrica AricaTacna en 220 kV, de acuerdo a la normativa interna de cada país. Plazo: Segundo semestre de 2020	Ministerio de Energía y Minas	Ministerio de Energía
Compromiso 28 Implementar el plan de trabajo de cooperación técnica para el intercambio de experiencias en eficiencia energética y energías renovables. Plazo: Año 2020	Ministerio de Energía y Minas	Ministerio de Energía
Compromiso 29: Implementar el Plan de Trabajo 2020 para la cooperación e intercambio de experiencias en materia regulatoria de generación, transmisión y distribución eléctrica, en el marco del acuerdo de colaboración entre el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) y la Comisión Nacional de Energía de Chile suscrito el 2017. Plazo: octubre de 2020	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
Compromiso 30: Acordar, aprobar e implementar un Plan de Trabajo entre el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería del Perú y la Superintendencia de Electricidad y Combustibles de Chile, con el objetivo de compartir buenas prácticas para mejorar las labores de supervisión y fiscalización de las actividades de electricidad e hidrocarburos, conforme a sus respectivas competencias. Plazo: Año 2019-2020	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería	Superintendencia de Electricidad y Combustibles

Fuente: Encuentro Presidencial Perú-Chile. III Gabinete Binacional (2019).

Estos compromisos pueden ser la base para definir una visión a largo plazo del hidrógeno verde en el sistema energético del Perú y Chile, pues están orientados a viabilizar los intercambios de electricidad, experiencias en eficiencia energética y energías renovables, así como la cooperación e intercambio de experiencias en materia regulatoria de generación.

Además, tanto el Perú como Chile forman parte del Grupo Técnico de Medio Ambiente y Crecimiento Verde de la Alianza del Pacífico<sup>2</sup>, el cual busca generar un espacio de diálogo entre los gobiernos de los países de la Alianza del Pacífico

<sup>2</sup> La Alianza del Pacífico es un espacio de integración que busca alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas e impulsar un mayor crecimiento,

y el sector privado, con el objetivo de desarrollar e implementar una agenda que impulse su sostenibilidad, y oriente sus acciones hacia un crecimiento verde, tomando en cuenta las características y realidades de cada país. Este grupo identificó como Oportunidades de comercio y crecimiento verde relacionados a Energías limpias y eficiencia energética, que podrían adoptar los países de la Alianza del Pacífico, los siguientes:

- Aprovechamiento de recursos energéticos renovables como energía solar, eólica, geotérmica, de biomasa, e hidroeléctrica para la exportación de energía eléctrica.
- Producción de biocombustibles, tomando en consideración los posibles impactos negativos en el uso del suelo y la seguridad alimentaria.
- Abastecimiento de insumos y partes para equipos de energía renovable.
- Provisión internacional de servicios para energías renovables.
- Venta de créditos de carbono en mercados internacionales como resultado de reducción de emisiones por el despliegue de energías renovables.
- Adopción de aparatos y equipos eficientes energéticamente en los mercados regionales que permitan responder a la demanda de energía.
- Fortalecer la integración del mercado regional, remover las barreras de comercio de productos, reducción de costos de testeo y diseño de productos, mejorar comercio y transferencia de tecnología a través de armonización de estándares de eficiencia energética.
- Aprovechamiento de alianzas estratégicas con grupos empresariales y gremios privados en la región para implementar armonización de estándares de eficiencia energética.
- Creación y fortalecimiento de capacidades técnicas en comercio y eficiencia energética (ONU Medio Ambiente, 2019).

### **3.2. Oportunidades en materia social**

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI, 2021), en el II trimestre de 2021 la tasa de desempleo a nivel nacional se ubicó en 5,5%, estimándose que hubieron 976 mil 300 personas que buscaron trabajo de manera activa a nivel nacional. Por su parte, en Chile entre febrero de 2020 y agosto 2021, 804 599 personas perdieron sus trabajos, de las cuales 438 274 eran mujeres, y 366 325 hombres (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2021). Ante el escenario grave de desempleo que enfrentan ambos países a raíz de la pandemia, y las circunstancias políticas o económicas que atraviesan, es necesario pensar en nuevas formas de generar empleos.

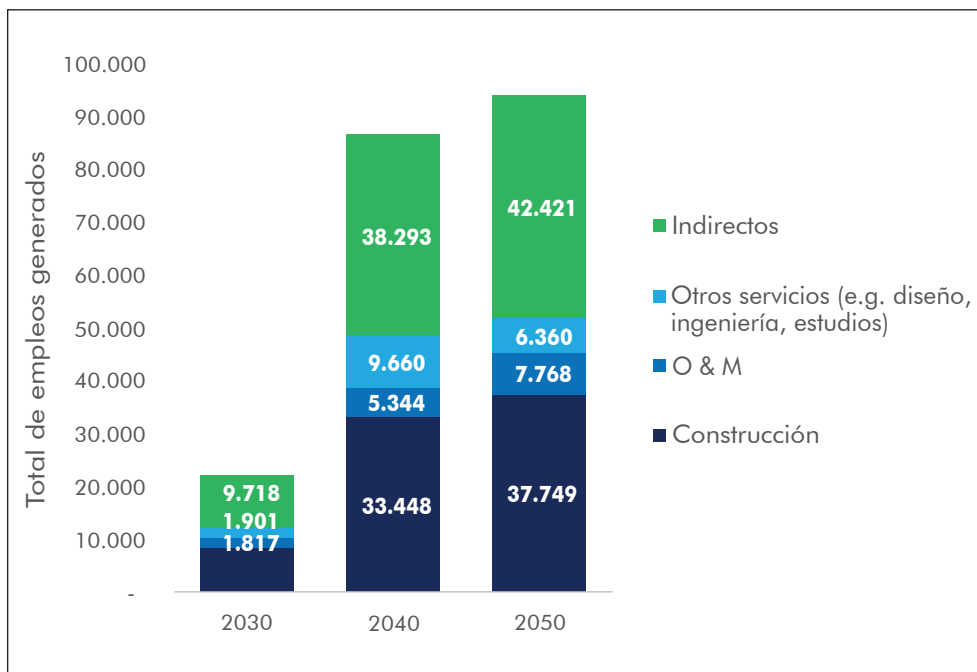
---

desarrollo y competitividad de las economías de ambos países, así como de México y Colombia.



Según el Ministerio de Energía de Chile, la industria del hidrógeno verde en ese país podría generar como mínimo 22 mil, 87 mil y 94 mil empleos en las décadas 2020-2030, 2030-2040 y 2040-2050, respectivamente, siendo algunos puestos para la etapa de construcción de los proyectos, operación, mantenimiento, u otros servicios, y empleos indirectos, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

**Gráfico N° 2**  
**Cuantificación del encadenamiento industrial y laboral para el desarrollo del hidrógeno en Chile**



Fuente: GIZ, HINICIO CHILE, 2020.

Por su parte, según H2 Perú (2021), se espera que el Perú pueda crear similar o mayor número de empleos, lo que iría acorde con la Política Nacional de Empleo Decente, aprobada por el Decreto Supremo N° 013-2021-TR, que reconoce “la necesidad de crear y promover empleos con salario digno, futuro estable, protección social y acceso a derechos fundamentales en el marco de una transición justa hacia una economía más productiva y verde” (MTPE, 2021).

Además, se han identificado otros beneficios sociales que podrían acompañar el desarrollo de la industria del hidrógeno verde, como el acceso a la energía eléctrica continua en comunidades rurales, el mejoramiento en la salud pública (al respirar aire menos contaminado), así como el fomento de la

investigación científica y la innovación en centros de formación técnicos y universidades (H2 Perú, 2021).

Respecto a este último punto, es importante resaltar que en Chile ya hay ocho universidades que tienen líneas de investigación relacionadas al hidrógeno verde, tales como la Universidad de Chile, la Universidad Católica, la Universidad Técnica Federico Santa María, la Universidad Católica de Valparaíso, la Universidad de Santiago, la Universidad Andrés Bello, la Universidad de la Frontera y la Universidad de Concepción (Vásquez, Salinas, y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2019), debiendo el Perú también promover la investigación sobre hidrógeno verde en nuestro territorio.

Cabe señalar que, considerando el tamaño de las economías de América Latina y el Caribe, existe una cantidad relativamente baja de científicos, investigadores, técnicos e ingenieros, y su inversión en investigación y desarrollo es baja (2% del PIB) comparado con un 2-10% en países desarrollados (ONU Medio Ambiente, 2019). Por lo que iniciativas como el hidrógeno verde podrían ayudar a cerrar brechas de investigación y tecnología.

### **3.3. Oportunidades en materia económica**

El Perú y Chile tienen un Acuerdo de Libre Comercio, ratificado mediante Decreto Supremo N° 057-2006-RE, y puesto en ejecución por el Decreto Supremo N° 010-2009-MINCETUR, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 22 de febrero de 2009 (MINCETUR, 2009). En la Sección A de este TLC regula disposiciones relativas a la inversión en ambos países, las cuales serían herramientas fundamentales para promover el crecimiento bilateral de la industria del hidrógeno verde.

Además, ambos países son parte de APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*), el cual es el principal foro económico de Asia-Pacífico, establecido en 1989 y cuyo objetivo es crear una mayor prosperidad para la población de la región promoviendo un crecimiento económico equilibrado, inclusivo, sostenible, innovador y seguro, y acelerando la integración económica regional (Subsecretaría de Relaciones Económicas internacionales [SUBREI], 2021).

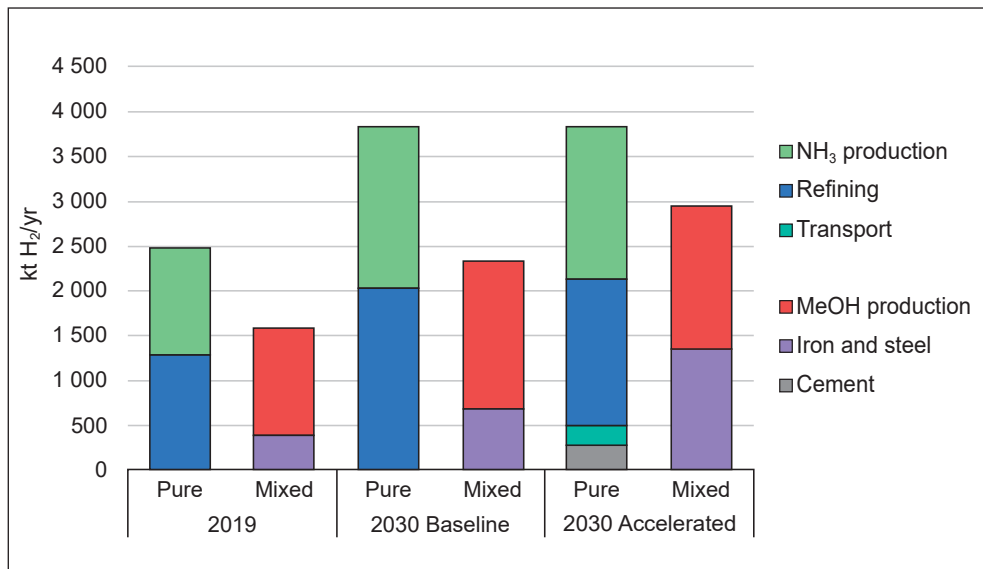
Este podría ser un espacio importante para que tanto el Perú, como Chile, puedan cooperar y posicionarse en el mercado de hidrógeno verde global, ya que el APEC está conformado por países con las economías más prósperas del mundo, tales como China, EE.UU., Japón, Canadá, Rusia, Australia, entre otras, quienes en los próximos años requerirán de fuentes de energía renovable que abastecan su matriz energética.

Chile podría llegar a producir 160 millones de toneladas anuales de hidrógeno verde, con un costo de menos de dos dólares por kilogramo, con lo cual no solo podría abastecerse internamente sino convertirse en un gran exportador de este recurso energético (IEA, 2019). Y, en el caso del transporte marítimo de Chile a los EE.UU., el producir y transportar el hidrógeno hasta el puerto de destino, costaría 2,7 dólares/kg (Schneider, 2021, p. 73). Por su parte, según H2 Perú, el Perú tiene el potencial de desarrollar de manera competitiva el hidrógeno verde en el mediano y largo plazo con un LCOH (*Levelized cost of Hydrogen*) dentro de los rangos entre 2.51 y 5.23 USD/kg H2 en el 2030; 1.78 y 2.48 USD/kg H2 en el 2040; y 1.13 y 1.61 USD/kg H2 en el 2050 (H2 Perú, 2021). Además, a razón de las considerables fuentes de energía eólica y solar que existen en el norte y sur del país (Ponce, 2020).

Chile ya ha dado algunos pasos para conseguir ser líder en la exportación de hidrógeno verde, firmando algunos memorandom de entendimiento con el Gobierno de Singapur y el puerto de Rotterdam, los cuales buscan posicionar a Chile en el mercado mundial del hidrógeno verde, convirtiéndolo para el año 2030 en líder exportador global de este con 2,5 BUSD/año, produciendo 25 GW del hidrógeno más barato del planeta a un costo menor que 1,5 USD/kg (Ministerio de Energía de Chile, 2020a). Además, en 2021, el puerto de Mejillones en Chile se unió a la Coalición Global de Puertos de Hidrógeno, coalición de la Iniciativa de Hidrógeno del Ministerio de Energía Limpia (IEA, 2021).

Sin embargo, según Hydrogen Council (2017) la demanda global de hidrógeno verde al 2050 superaría el potencial energético renovable de Chile, que es de 1.800+ GW, lo cual podría ser una oportunidad para que el Perú pueda volverse su aliado. Asimismo, según IEA (2021), el noroeste de Europa podría necesitar importar entre 200-1 000 kt de H2/año para 2030. Para este año, se estima que Japón necesitará unas 300 kt/año de importaciones de hidrógeno. Mientras que, según la misma institución, la demanda de hidrógeno en América Latina desde el 2019 hasta 2030 va ir en constante crecimiento.

**Gráfico N° 3**  
**Demanda de hidrógeno hasta 2030 en América Latina**



Fuente: IEA, 2021.

A medida que los costos de los electrolizadores sigan bajando, las oportunidades para exportar el hidrógeno verde producido en el Perú y Chile pueden ir mejorando.

Según Schneider (2021, p. 73), el transporte de larga distancia, el cual en su mayoría es marítimo, podría llegar a alrededor de 1,7 dólares/kg de hidrógeno verde a 2030, dependiendo de la demanda que haya.

La disminución de los costos de producción y transporte del hidrógeno verde podría desbloquear las oportunidades de exportar productos que hayan sido elaborados con este, y se caractericen por sus bajas emisiones de carbono, como podrían ser el cobre, molibdeno, amoníaco o el acero, que ya se comercializan por el Perú y Chile a nivel internacional y pueden beneficiarse de los mecanismos de ajuste del carbono en algunos mercados en los próximos años (IEA, 2021).

A nivel mundial, en 2020, el Perú fue el segundo productor de cobre, tercero de zinc y plata; y cuarto de plomo, molibdeno y estaño (MINEM, 2020). Por su parte, Chile fue el primer productor de cobre, segundo de molibdeno y séptimo de plata (Servicio Nacional de Geología y Minería de Chile [SERNAGEOMIN], 2020).

Conforme a ello, la producción de minerales metálicos en el Perú y Chile se distribuyó de la siguiente manera:

**Tabla N° 3**  
**Producción de minerales metálicos en el Perú durante el 2020**

<b>MINERALES METÁLICOS</b>	<b>2020</b>
Cobre (millones de TMF)	2.15
Oro (TMF)	87.53
Zinc (millones de TMF)	1.33
Plata (TMF)	2,727
Plomo (TMF)	241,548
Hierro (TMF)	8.89
Estaño (TMF)	20,647
Molibdeno (TMF)	32,185

Fuente: MINEM, 2020.

**Tabla N° 4**  
**Producción de minerales metálicos en el Chile durante el 2020**

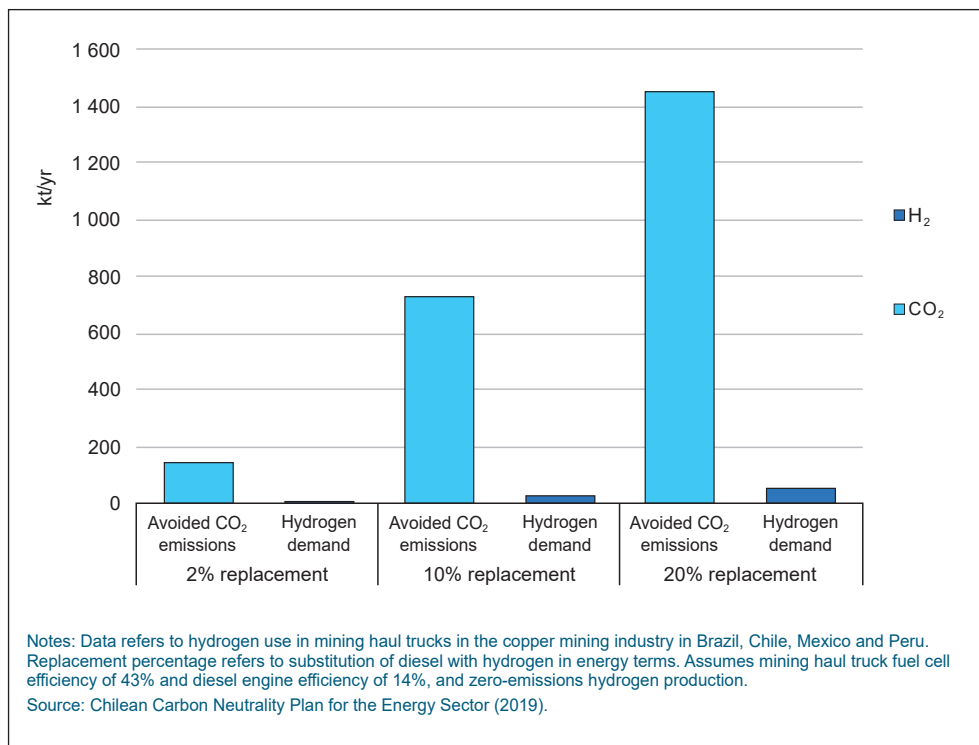
<b>MINERALES METÁLICOS</b>	<b>2020</b>
Cobre (TMF)	5.772.632
Molibdeno (TMF)	59.319
Oro (kg)	33.895
Plata (kg)	1.575.794
Hierro (TMF)	9.890.886
Plomo (TMF)	1.386
Zinc (TMF)	28.662

Fuente: SERNAGEOMIN, 2020.

La minería es en ambos países un motor de crecimiento económico, siendo un sector clave en la descarbonización, pues los camiones que se usan para el transporte de minerales pueden consumir hasta 3 000 litros de diésel por día; y las chancadoras de minerales también son grandes consumidoras de combustibles fósiles.

De acuerdo al IEA (2021), en Chile el consumo de diésel en el sector minero correspondió a casi una cuarta parte del total nacional. En ese contexto, el hidrógeno verde podría reemplazar el diésel, o combinarse con este en camiones mineros híbridos diésel/hidrógeno, y ayudar con la mitigación de GEI al proveer a los camiones de minerales de la potencia necesaria, y ayudarlo a soportar largas jornadas de trabajo y altas temperaturas. Así, al año 2030 se proyecta que el hidrógeno verde evite entre 100 kt/año a 1 500 kt/año de emisiones de CO<sub>2</sub> originadas por la minería de cobre, dependiendo del porcentaje de camiones que se reemplacen (IEA, 2021).

**Gráfico N° 4**  
**Emisiones de CO<sub>2</sub> evitadas y demanda de hidrógeno verde en la minería de cobre en América Latina, 2030**



Fuente: IEA, 2021.

Hay empresas como Komatsu, uno de los principales proveedores de camiones mineros, que planean lanzar camiones mineros de hidrógeno para 2030. Asimismo, Anglo-American y Engie empezarán a probar un prototipo de camión minero de hidrógeno en Sudáfrica durante el 2021, con el apoyo de un electrolicador de 3,5 MW para producir hidrógeno bajo en carbono in situ (IEA, 2021). Estos camiones podrían ser usados también en el Perú y Chile, si se promueve la industria del hidrógeno verde.

Además, los sitios mineros y de procesamiento de minerales son lugares ideales para la producción de hidrógeno, ya que los recursos (energía solar, electricidad, agua e infraestructura) y la demanda (camiones, almacenamiento de electricidad y combustibles) están en el mismo sitio. Por lo que, ciudades como Arequipa o Moquegua en el Perú o el desierto de Atacama en Chile serían ideales para ello.

Conforme a ello, se han identificado los siguientes beneficios que el hidrógeno verde podría trasladar a la minería: reducción de ruido y carga térmica de los vehículos, eliminación de emisiones contaminantes por diésel, reducción del consumo energético a nivel local y dentro de la planta (electricidad, gas natural, diésel), y uso de energía limpia en un sector clave para Chile, pudiendo reducir considerablemente su huella de carbono (Vásquez, Salinas y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2019).

La minería sería para el Perú y Chile un sector clave de la demanda futura de hidrógeno verde y, trabajando de manera conjunta, ambos países estarían en mejores condiciones para identificar y abordar los posibles obstáculos (como la regulación y los aranceles y las barreras no arancelarias) que hayan para la exportación, así como seguir de cerca la evolución y los nuevos marcos normativos de los mercados que importen el hidrógeno verde (IEA, 2021).

Además, el desarrollo de políticas coordinadas podría permitir al Perú y Chile participar en un mercado global de bienes y servicios ambientales que en 2015 alcanzó los USD 1.05 miles de millones. Pudiéndose potenciar su participación si también intervienen países de la Alianza del Pacífico. Por ejemplo, en el caso de la Unión Europea, se ha demostrado que en promedio, el sector de bienes y servicios ambientales ha experimentado crecimiento en empleo y valor agregado más rápido que el resto de la economía del bloque, y representa 4.2 millones de empleos a tiempo completo. Por lo que la Alianza del Pacífico también podría potenciar de forma similar la producción y exportación de bienes y servicios ambientales, como el hidrógeno verde, habiendo un gran potencial de generación de empleo y de valor para las economías del bloque (ONU Medio Ambiente, 2019).

Cabe señalar que los países de la Alianza están trabajando en desarrollar estrategias, programas e instrumentos para acelerar y potencializar la innovación en los países miembros de la Alianza alrededor de cinco pilares: capital humano, financiamiento, transferencia de conocimiento, marco regulatorio, mentalidad y cultura. Con este fin, la Alianza del Pacífico, impulsada por el GT de Innovación, ha creado una serie de programas para fomentar la innovación corporativa (InnovAP), promover la inversión (ÁngelesAP), incentivar el emprendimiento (AcelerAP) y promover la transferencia de tecnologías (TechTransAP), los cuales podrían servir para impulsar el desarrollo de iniciativas de hidrógeno verde (ONU Medio Ambiente, 2019).

#### **4. Conclusiones**

- El hidrógeno verde es un gran aliado en la mitigación de los efectos del cambio climático al permitir reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en sectores de la economía que son más difíciles de descarbonizar. Además, contribuye al cumplimiento de las políticas de neutralidad de carbono y crecimiento verde que se han trazado algunos países.
- En la actualidad, el Perú solo tiene una norma que plantea objetivos generales en la promoción del hidrógeno verde y no tiene proyectos de inversión en la materia; a diferencia de Chile, que desde 2015 lo reconoce en sus políticas energéticas como combustible de bajas emisiones de GEI, y tiene una Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde que busca posicionarlo como país líder en esta industria a nivel mundial.
- A pesar de la situación de atraso que lleva el Perú en la promoción del hidrógeno verde, es conveniente para Chile mirarlo como socio estratégico pues hay oportunidades en materia ambiental, social y económica que pueden aprovechar ambos países.
- Las oportunidades en materia ambiental que podría motivar a que el Perú y Chile realicen una alianza estratégica son las relacionadas al cumplimiento de las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC) planteadas por cada país, y a la disminución de gases de efecto invernadero.
- En materia social, las oportunidades están asociadas a la generación de nuevos puestos de trabajo, el acceso a la energía eléctrica continua en comunidades rurales, el mejoramiento de la salud pública, así como el fomento de la investigación científica y la innovación en centros de formación técnicos y universidades.
- Finalmente, en materia económica, una alianza estratégica entre el Perú y Chile podría mejorar las condiciones de negociación que tengan ambos paí-



ses con aquellos otros que importen el hidrógeno verde, así como abrir un mercado para la exportación de minerales más amigables con el medio ambiente, al haber sido explotados o procesados con hidrógeno verde.

## **5. Recomendaciones**

- El Perú debe desarrollar una normativa específica sobre planificación energética e hidrógeno verde, la cual debe ser elaborada por especialistas que tengan un enfoque de neutralidad de carbono y cambio climático.
- Los Gabinetes Binacionales y la Alianza del Pacífico deben ser espacios que se usen para promover nuevos compromisos relacionados al hidrógeno verde.
- Es importante que el Ministerio de Energía y Minas del Perú y el Ministerio de Energía de Chile suscriban un Memorándum de Entendimiento, que permita el intercambio de experiencias e impulsar una alianza estratégica en torno al hidrógeno verde.
- Se deben de implementar políticas ambientales, sociales y energéticas binacionales de promoción al hidrógeno verde, teniendo de referente los avances alcanzados por Chile.

## Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2021). *Evolución de empleo*. <https://observatoriolaboral.iadb.org/es/empleo/>
- Centro de Energía UC. (2020). *Proposición de Estrategia Regulatoria del Hidrógeno para Chile*. [https://energia.gob.cl/sites/default/files/proposicion\\_de\\_estrategia\\_regulatoria\\_del\\_hidrogeno\\_para\\_chile.pdf](https://energia.gob.cl/sites/default/files/proposicion_de_estrategia_regulatoria_del_hidrogeno_para_chile.pdf)
- CMNUCC. (2021). *¿Puede el hidrógeno verde desempeñar un papel más importante en las energías renovables?* <https://unfccc.int/es/blog/puede-el-hidrogeno-verde-desempenar-un-papel-mas-importante-en-las-energias-renovables>
- COES. (agosto de 2021). *Boletín mensual COES - Agosto*. <https://www.coes.org.pe/Portal/Publicaciones/Boletines/>
- Congreso de la República del Perú (2020). *Proyecto de Ley N° 06953-2020-CR, Ley que incentiva la inversión en recursos energéticos renovables destinados a la generación de energía en el mercado eléctrico peruano*. <https://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021>
- Electricidad. (2017). *Enel opera en Chile primera micro-red «plug and play» del mundo alimentada con paneles fotovoltaicos*. <https://www.revistaei.cl/2017/06/01/enel-opera-en-chile-primera-micro-red-plug-and-play-del-mundo-alimentada-con-paneles-fotovoltaicos/#>
- Electricidad. (2021). *Así será el proyecto piloto que por primera vez inyectará hidrógeno verde en redes de gas natural*. <https://www.revistaei.cl/2021/09/09/asi-sera-el-proyecto-piloto-que-por-primera-vez-inyectara-hidrogeno-verde-en-redes-de-gas-natural/>
- Embajada de Chile en los Países Bajos. (2021). *Chile firma memorándum de entendimiento con el puerto más grande de Europa para exportar hidrógeno verde*. <https://chile.gob.cl/paises-bajos/noticias/chile-firma-memorandum-de-entendimiento-con-el-puerto-mas-grande-de>
- Embajada de Chile en Singapur. (2021). *Chile y Singapur suscriben un Memorándum de Entendimiento (MdE) para facilitar la cooperación en materia de Hidrógeno Verde*. <https://chile.gob.cl/republica-de-singapur/noticias/chile-y-singapur-suscriben-un-memorandum-de-entendimiento-mde-para>
- Encuentro Presidencial Perú-Chile. III Gabinete Binacional. (2019). *Plan de Acción de Paracas*. <http://iinei.inei.gob.pe/iinei/Siscomp/Documentos/Compromisos/Agenda1777.pdf>
- ENGIE. (2020). Engie se une a Mining3 para acelerar la descarbonización de la industria minera mediante la co-creación de soluciones de hidrógeno. *REVISTAENERGIA.pe*, (19), 84-85. <https://es.calameo.com/revistaenergia/read/000557383d1fa5d234fe9>

- Generadoras de Chile. (2021). *Boletín Mercado Eléctrico Sector Generación - Agosto 2021*. <http://generadoras.cl/documentos/boletines/boletin-mercado-electrico-sector-generacion-agosto-2021>
- GIZ, HINICIO Chile (2020). *Cuantificación del encadenamiento industrial y laboral para el desarrollo del hidrógeno en Chile*. <https://www.4echile.cl/publicaciones/cuantificacion-del-encadenamiento-industrial-y-laboral-para-el-desarrollo-del-hidrogeno-en-chile/>
- Gobierno del Perú. (2020). *Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional del Perú. Reporte de actualización periodo 2021-2030*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1675213/Reporte%20de%20Actualizaci%C3%B3n%20de%20las%20NDC%20del%20Per%C3%BA%20al%202030.pdf>
- GTM-NDC. (2018). *Informe Final del Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal encargado de generar información técnica para orientar la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (GTM-NDC)*. [https://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/127/2018/12/Informe-final-GTM-NDC\\_v17dic18.pdf](https://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/127/2018/12/Informe-final-GTM-NDC_v17dic18.pdf)
- H2 Perú. (2021). *Diagnóstico del potencial del hidrógeno verde en el Perú. Impulsando la transición energética*. <https://h2.pe/tag/potencial-hidrogeno-verde-peru/>
- Hydrogen Council (2017). *Hydrogen scaling up. A sustainable pathway for the global energy transition*. [https://hydrogencouncil.com/wp-content/uploads/2017/11/Hydrogen-Scaling-up\\_Hydrogen-Council\\_2017\\_compressed.pdf](https://hydrogencouncil.com/wp-content/uploads/2017/11/Hydrogen-Scaling-up_Hydrogen-Council_2017_compressed.pdf)
- INEI. (2021). *Ocupados a nivel nacional alcanza 16 millones 848 mil 600 personas en el II trimestre de 2021*. <http://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/ocupados-a-nivel-nacional-alcanza-16-millones-848-mil-600-personas-en-el-ii-trimestre-de-2021-13058/>
- International Energy Agency [IEA]. (2019). *The Future of Hydrogen. Seizing today's opportunities*. [https://iea.blob.core.windows.net/assets/9e3a3493-b9a6-4b7d-b499-7ca48e357561/The\\_Future\\_of\\_Hydrogen.pdf](https://iea.blob.core.windows.net/assets/9e3a3493-b9a6-4b7d-b499-7ca48e357561/The_Future_of_Hydrogen.pdf)
- International Energy Agency [IEA]. (2021). *Hydrogen in Latin America. From near-term opportunities to large-scale deployment*. [https://iea.blob.core.windows.net/assets/65d4d887-c04d-4a1b-8d4c-2bec908a1737/IEA\\_HydrogeninLatinAmerica\\_Fullreport.pdf](https://iea.blob.core.windows.net/assets/65d4d887-c04d-4a1b-8d4c-2bec908a1737/IEA_HydrogeninLatinAmerica_Fullreport.pdf)
- Intergovernmental Panel of Climate Change [IPCC]. (2018). *Global Warming of 1.5° C UNEP*. Masson-Delmotte, V., Zhai, P., Portner, H., Roberts, D., Skea, J. y Shukla, P. (Eds.). [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15\\_Full\\_Report\\_Low\\_Res.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_Low_Res.pdf)
- International Renewable Energy Agency. [IRENA]. (2018). *Hydrogen from Renewable Power Technology Outlook for The Energy Transition*. <https://www.irena.org/publications/2018/Sep/Hydrogen-from-renewable-power>

- International Renewable Energy Agency. [IRENA]. (2020). *Green Hydrogen: A guide to policy making*. <https://www.irena.org/publications/2020/Nov/Green-hydrogen>
- Los Alamos National Laboratory. (2016). *Periodic Table of Elements*. <https://periodic.lanl.gov/1.shtml>
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú [MINCETUR]. (2009). *Acuerdo de Libre Comercio Perú y Chile*. [http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En\\_Vigencia/Chile/Textos\\_Acuerdo.html](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/Chile/Textos_Acuerdo.html)
- Ministerio de Energía de Chile. (2013). *Ley N° 20698, que propicia la ampliación de la matriz energética*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1055402>
- Ministerio de Energía de Chile. (2014). *Energías renovables en Chile el potencial eólico, solar e hidroeléctrico de Arica a Chiloé*. <https://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/510>
- Ministerio de Energía de Chile. (2015). *Política Energética de Chile*. [https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/611/48\\_Energia%202050\\_Politica\\_Energetica\\_Chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/611/48_Energia%202050_Politica_Energetica_Chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Ministerio de Energía de Chile. (2018). *Ruta Energética 2018-2022*. <https://www.cne.cl/wp-content/uploads/2018/05/rutaenergetica2018-2022.pdf>
- Ministerio de Energía de Chile. (2019). *Planificación Energética de Largo Plazo-PELP*. <https://energia.gob.cl/planificacion-energetica-de-largo-plazo-proceso>
- Ministerio de Energía de Chile. (2020a). *Estrategia Nacional Hidrógeno Verde*. [https://energia.gob.cl/sites/default/files/estrategia\\_nacional\\_de\\_hidrogeno\\_verde\\_-\\_chile.pdf](https://energia.gob.cl/sites/default/files/estrategia_nacional_de_hidrogeno_verde_-_chile.pdf)
- Ministerio de Energía de Chile. (2020b). *Decreto 44. Crea comisión asesora ministerial para la elaboración de la Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1153920>
- Ministerio de Energía de Chile. (2021a). *Guía de apoyo para solicitud de autorización de proyectos especiales de hidrógeno*. [https://www.sec.cl/sitio-web/wp-content/uploads/2021/05/final\\_Guia-Proyectos-Especiales-Hidrogeno.pdf](https://www.sec.cl/sitio-web/wp-content/uploads/2021/05/final_Guia-Proyectos-Especiales-Hidrogeno.pdf)
- Ministerio de Energía de Chile. (2021b). *Ley 21.305, sobre eficiencia energética*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1155887>
- Ministerio de Energía y Minas del Perú [MINEM]. (2020). *Anuario Minero 2020. Reporte Estadístico*. <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/ANUARIOS/2020/AM2020.pdf>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2021). *Decreto Supremo N° 013-2021-TR. Política Nacional de Empleo Decente*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1948868/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Empleo%20Decente%20-%20PED.pdf>

- Ministerio del Ambiente del Perú [MINAM]. (2016a). *Lineamientos para el Crecimiento Verde*. Resolución Ministerial N° 161-2016-MINAM. <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2016/06/RM-N%C2%B0-161-2016-MINAM1.pdf>
- Ministerio del Ambiente del Perú [MINAM]. (2016b). *Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero 2016*. <https://infocarbono.minam.gob.pe/annios-inventarios-nacionales-gei/ingei-2016/>
- Ministerio del Ambiente del Perú [MINAM] (2022). *Decreto Supremo N° 003-2022-MINAM, Decreto Supremo que declara de interés nacional la emergencia climática*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-declara-de-interes-nacional-la-emergenci-decreto-supremo-n-003-2022-minam-2033317-1/>
- Ministerio del Medio Ambiente de Chile [MMA]. (2018). *Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero de Chile 1990-2018*. <https://snichile.mma.gob.cl/principales-resultados/>
- Ministerio del Medio Ambiente de Chile [MMA]. (2020). *Contribución Determinada a Nivel Nacional*. [https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/04/NDC\\_Chile\\_2020\\_espan%CC%83ol-1.pdf](https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/04/NDC_Chile_2020_espan%CC%83ol-1.pdf)
- Naciones Unidas [ONU]. (2015). *Acuerdo de París*. [https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf)
- Naciones Unidas [ONU]. (2021). *Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat*. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021\\_08\\_adv.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_08_adv.pdf)
- Naciones Unidas para el Medio Ambiente [ONU Medio Ambiente]. (2019). *Crecimiento verde en la Alianza del Pacífico: avances y oportunidades de cooperación*. Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina para América Latina y el Caribe y Alianza del Pacífico. <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28679/Alianza-Crecimiento-verde.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- OCDE. (2011). *Hacia el crecimiento verde. Un resumen para los diseñadores de políticas*. <https://www.oecd.org/greengrowth/49709364.pdf>
- Organización Latinoamericana de Energía [OLADE]. (2018). *Panorama energético de América Latina y el Caribe*. <http://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/old0416.pdf>
- Parlamento Europeo. (2021). *¿Qué es la neutralidad de carbono y cómo alcanzarla para 2050?* <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20190926STO62270/que-es-la-neutralidad-de-carbono-y-como-alcanzarla-para-2050>
- Ponce, J. (2020). *Engie: Perú puede ser un gran exportador de hidrógeno verde en el mediano plazo*. Perú Energía 2022. <https://peruenergia.com.pe/engie-peru-puede-ser-un-gran-exportador-de-hidrogeno-verde/>
- Schneider, H. (2021). *Hidrógeno verde en América Latina: posibilidades, barreras y oportunidades*. Fundación Konrad Adenauer (KAS). <https://www.kas.de/>

- documents/273477/14464285/HIDR%C3%93GENO+VERDE+EN+AM%C3%89RICA+LATINA.pdf/876ad1e8-7989-6a16-174e-9f42f3e53910?version=1.0&t=1631648470139
- Servicio Nacional de Geología y Minería de Chile [SERNAGEOMIN]. (2020). *Anuario de la Minería de Chile*. [https://www.sernageomin.cl/pdf/anuario\\_de\\_%20la%20Mineria\\_de\\_Chile\\_2020\\_290621.pdf](https://www.sernageomin.cl/pdf/anuario_de_%20la%20Mineria_de_Chile_2020_290621.pdf)
- Subsecretaría de Relaciones Económicas internacionales [SUBREI]. (2021). *Asia-Pacific Economic Cooperation*. <https://www.subrei.gob.cl/organismos-multilaterales/apec-foro-de-cooperacion-economica-de-asia-pacifico/acerca-del-foro>
- Vásquez, R., Salinas, F., y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. (2019). *Tecnologías del hidrógeno y perspectivas para Chile*. <https://www.4echile.cl/publicaciones/tecnologias-del-hidrogeno-y-perspectivas-para-chile-2019/>
- Venero, A. (2013). Subsidios cruzados para promover generación eléctrica renovable: Lecciones para el mecanismo peruano. *Revista Peruana de Energía*, (2), 11-45. <https://www.santivanez.com.pe/revista-peruana-de-energia/>

# **Análisis comparativo de los mecanismos de participación ciudadana en la Administración Local de Chile y Perú. Lecciones para robustecer la democracia**

Vannesa Retamal Gutiérrez

---

## **Introducción**

El derecho a la participación ciudadana ha sido reconocido por diversos instrumentos jurídicos internacionales. Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 señala en su artículo 21 N° 1 que “[t]oda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”. Por su parte, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública de 2009 suscrita por Chile y el Perú en el marco de la Cumbre de Portugal y organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo “engloba el derecho de información, participación, asociación y expresión sobre lo público por parte de los ciudadanos” (Muñoz, 2018, p. 209), señalando en su artículo 3 que “[l]os principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad”.

De este modo, la democracia representativa, modelo preponderante en el Estado Constitucional Moderno y la cual entrega el ejercicio del poder a “órganos representativos establecidos por la Constitución en elecciones generales de manera periódica” (Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2010, p. 29) ha debido nutrirse de otros componentes para subsanar ciertas debilidades y críticas generadas a causa de la imposibilidad práctica de implementar un modelo de democracia directa absoluta, en consideración a que esta requiere “la adopción de las principales decisiones del Estado por los propios ciudadanos” (Silva, 1997) lo que hoy se vuelve impracticable debido a las enormes dimensiones y heterogeneidad del Estado.

Ante dicho escenario, la democracia participativa ha propuesto que “sean los propios ciudadanos los que adopten las decisiones, sin abarcar necesariamente la totalidad de los procesos de decisión, pero en todo caso una proporción importante de ellas” (Silva, 1997) y así, dar pie a un modelo de gobernabilidad que supere “el falso dilema entre la democracia directa y la democracia exclusivamente representativa” (Vergara, 2013, p. 59).

El fundamento de la democracia participativa se encuentra en dos principios éticos y políticos enunciados por Rousseau; primero, la soberanía y segundo, el reconocimiento de la subjetividad política de los ciudadanos y los límites de la representación (Vergara, 2013, p. 14).

Por un lado, la soberanía sustenta la participación en cuanto cada ciudadano se concibe como “depositario de una fracción de la soberanía y como tal participa en las decisiones colectivas” (Silva, 1997), lo que lleva por consecuencia que “en un Estado de Derecho, los poderes del Estado residen en el pueblo, quien tiene el poder constituyente, genera la legislación y las instituciones democráticas” (Naser et al., 2021, p. 28).

En relación con el principio de la subjetividad política, Vergara (2013) señala:

El conocimiento del representante sobre dicha subjetividad política y social es siempre parcial e imperfecto [...] Y esta separación se profundiza cuando los políticos se convierten en un grupo de poder y privilegio, en una “clase política” como la llamaba Mosca. Por tanto, el sistema político debe reconocer esta condición y facilitar la expresión permanente y activa de la voluntad ciudadana y no pretender privatizarla y convertirla en soberanía de las elites políticas. (p. 14)

Con el pasar de los años, la participación ciudadana se ha vuelto un tópico cada vez más repetido dentro del debate político, especialmente al considerársele un elemento importante para enfrentar la crisis de representación, la cual ha sido entendida por Eberhardt (2015) como:

[...] un concepto controvertido que caracteriza a una situación de extendida y profunda desconfianza y apatía de los ciudadanos respecto de sus gobernantes y del funcionamiento de las instituciones básicas de las democracias contemporáneas (partidos políticos, elecciones y poderes de gobierno), vigente desde los últimos 30 años. (p. 88)

Con todo, algunos autores como Ramírez (2015, p. 190) señalan que no es “descabellado afirmar que existe crisis de la representación prácticamente desde que existe representación”, en particular teniendo en cuenta lo aseverado por Vega (1998):

Solo desde la inconsecuencia más absoluta se podría esperar y predicar la coincidencia entre norma y realidad. Si la realidad no es una «orden fija» y «fecha» establecida de una vez para siempre, la coincidencia plena entre los proyectos normativos y los ámbitos normativos (F. Müller; Hesse, Escritos de derecho constitucional, pág. XVII) tiene por fuerza que resultar imposible. (Citado en Ramírez 2015, p. 190, nota al pie N°19)



Sin perjuicio del debate respecto del origen temporal de la crisis de representatividad, Reveles (2017) ha identificado como punto crítico entre la relación del ciudadano y el Estado la escasa participación ciudadana, lo cual se debería al “alejamiento de los representantes políticos de las preocupaciones y deseos políticos de los representados” (Abascal, 2004, citado en Noriega et al., 2016, p. 204). Esta situación ha provocado que “los ciudadanos no se sienten plenamente representados por sus gobernantes” (Reveles, 2017, p. 73).

Por estas consideraciones la democracia participativa se percibió en los años noventa como una solución a la crisis de los partidos políticos y la poca credibilidad de la democracia representativa, afectada también por el clientelismo, la corrupción y la ineficacia estatal para distribuir correctamente los recursos (Massal, 2010).

Así, el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana se visualizada como un factor de interés en la lucha por abordar y reconciliar los problemas actuales de gobernabilidad. En este punto, el espacio local que ocupan las municipalidades se concibe como el punto de unión más cercano entre la ciudadanía y el Estado. Al respecto, el profesor Cristián Ovando de la Universidad de Tarapacá de Arica señala:

En este movimiento actual de descentralización política y esta mirada regionalista de la misma, es clave el espacio político municipal. Siguiendo a Jorge Tapia Valdés, que habla del principio de devolución, para reencantar a los ciudadanos en la política hay que fortalecer la política local porque es más próxima a ellos. Tiene que ver con la cotidianidad de las personas y que ahí se puede ver la política cara a cara. (Comunicación personal, 11 de agosto de 2021)

A mayor abundamiento, “es en el espacio local en donde se manifiesta más directamente la diferencia de intereses y dónde es posible propiciar decisiones de consenso” (Huerta, 2001, pp. 18-19). Asimismo, la participación en este nivel contribuiría a una interacción más directa e intensa entre el individuo y la gestión de los asuntos colectivos, en este punto Sartori (1989) ilustra:

En un grupo de cinco mi acción de tomar parte vale o cuenta un quinto, en un grupo de cincuenta un quincuagésimo y en uno de cien mil casi nada. En suma, el participar es operable tal como una fracción cuyo denominador mide la parte (el peso) de cada participante, y en tanto el denominador crece, igualmente disminuye la potencia de la participación del individuo. (Citado en Naser et al., 2010, p. 32)

La participación ciudadana puede expresarse de forma institucionalizada o de maneras espontáneas. En este orden de cosas, el presente trabajo busca abordar los diferentes mecanismos formales de participación ciudadana en el ám-

bito de la Administración Local de Chile y Perú, a través del análisis de la normativa legal pertinente y aproximaciones realizadas por la doctrina respecto a su impacto social y resultados en la promoción vías de participación efectivas.

Para su elaboración se contó con las entrevistas del profesor Cristián Ovando Santana (comunicación personal, 11 de agosto de 2021), doctor y máster en Estudios Internacionales, académico de la Universidad de Tarapacá de Arica, profesor asociado de Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat y el profesor Johnny Zas Friz Burga (comunicación personal, 19 de agosto de 2021), abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), doctor en Derecho Público por la Universidad de Bolonia (Italia) y profesor de la Facultad de Derecho de la PUCP.

### **1. Mecanismos institucionales de participación ciudadana en los Municipios del Perú**

En el Perú, la participación ciudadana es parte del catálogo de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política del Estado de 1993. Esto significó un avance en la temática, en consideración a que en “Constituciones anteriores, el derecho de participación se restringía al voto, el derecho de participación básico” (Remy, 2011, p. 13). Así, la participación ciudadana se incorpora en el artículo N° 2 de la Constitución Política como el derecho a “participar en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación”, consagrando como mecanismos de la participación ciudadana la elección de autoridades, la remoción o revocación, la iniciativa legislativa y el referéndum, algunos de los cuales son posteriormente profundizados en la Ley N° 26300 de Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Respecto del espacio local, la carta fundamental peruana refiere específicamente en su artículo 31 “el derecho y deber de los vecinos de participar en el gobierno municipal de su jurisdicción” incorporando la demanda de rendición de cuentas como mecanismo de *accountability* y agregando en el artículo siguiente la consulta popular por referéndum, aplicable a ordenanzas municipales. En orden de cumplir dichas pretensiones, el legislador constitucional peruano señala en su artículo 197 que “[l]as municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local” entregándoles un rol activo en la materia.

Las directrices constitucionales también se hacen presente a través de la Ley N° 27783 de Bases de Descentralización de 2002, que establece la obligación de los gobiernos locales de incorporar a la población en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo, presupuesto y gestión pública (artículo 17 N°1) dentro del marco establecido por ley, el cual como veremos da un espectro amplio de actuación.

Con todo, la norma más importante para efectos de esta investigación es la Ley N° 27972 Orgánica de Municipalidades de 2003, encargada de regular las municipalidades, tanto en su faz orgánica como funcional.

Para entrar a referirnos a los Municipios, órganos autónomos constitucionales, es menester aclarar previamente la división político-administrativa peruana. Si bien ambos países mantienen el “modelo hispano de municipio constituido por un gobierno dual” (Victory, 1999, p. 39) cimentado en la figura del alcalde más un órgano colegiado; concejales en el caso chileno y regidores en el caso peruano, hay ciertas precisiones que diferencian ambos sistemas.

En primer lugar, la división territorial peruana está compuesta constitucionalmente por regiones, departamentos, provincias y distritos, no existiendo a la fecha regiones formadas. En segundo lugar, respecto de los municipios, nos encontramos con aquellos pertenecientes a provincias, distritos y centros poblados, constituyéndose estos últimos mediante ordenanzas municipales aprobadas por el concejo municipal con el objetivo de mejorar la gestión del territorio. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú, para 2019 se contabilizaban 196 municipios provinciales, 1 678 distritales y 2 658 centros poblados para un total de 32 millones de habitantes (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2020, p. 4) que ocupan el territorio.

Bajo la Ley N° 27972, los municipios en el Perú cuentan con una serie de instancias de participación ciudadana, que se contabilizan desde su orgánica interna hasta mecanismos de control de gestión de alcaldes y regidores. En este artículo solo consideramos algunos de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados, específicamente presupuesto participativo, demanda de rendición de cuentas, revocatoria de autoridades y Consejos de Coordinación Local, sin perjuicio de reconocer la existencia de experiencias participativas locales fuera del marco normativo (Arroyo, 2006) y varios que se encuentran dentro del ordenamiento jurídico peruano pero que no presentan desarrollo significativo.

Dentro de la estructura municipal y como órgano permanente, se encuentran los Consejos de Coordinación Local (CCL) y la Junta de Delegados Vecinales, ambos considerados por la ley como órganos de coordinación. Los Consejos de Coordinación Locales son presididos por el alcalde distrital o provincial —según el nivel territorial del municipio—, regidores, alcaldes de la subdivisión geográfica (alcaldes de centros poblados forman parte del CCL distrital y alcaldes de distritos forman parte del CCL provincial) y representantes de la ciudadanía. Estos no pueden superar el 40% de la suma total de las autoridades que conforman el consejo.

Para ser elegidos miembros del CCL, los postulantes deben pertenecer a organizaciones sociales inscritas en los registros públicos del municipio correspondiente y contar con más de tres años de antigüedad, siendo estas mismas organizaciones los votantes (Remy, 2005). El Consejo de Coordinación Local tiene entre sus funciones, ser parte de la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal Concertado, documento orientativo del crecimiento del territorio.

Por su parte, la Junta de Delegados Vecinales Comunes se integra por representantes de las agrupaciones urbanas y rurales, organizadas principalmente por juntas vecinales y organizaciones sociales de base, vecinales o comunales y las comunidades nativas (artículo 106, LOM). Entre sus funciones destacan, “[c]oncertar y proponer las prioridades de gasto e inversión dentro del distrito y los centros poblados” y “[f]iscalizar la ejecución de los planes de desarrollo municipal” (artículo 107, LOM).

La ley de municipalidades no determina formalidades para su constitución ni la cantidad de miembros que conformarán las Juntas de Delegados Vecinales, pero dicha libertad se contrapone con que su reconocimiento es una competencia privativa del concejo municipal (Remy, 2005). A mayor abundamiento, el INEI (2020) indicó en 2014 que solo el 45,0% (828) de las municipalidades tienen constituida la Junta de Delegados Vecinales existiendo por tanto a esa fecha, el 55% de Municipios que no la habían constituido.

Hay que tener presente respecto de los CCL distritales o provinciales, que su rol no es deliberante. Al respecto, el profesor Zas Friz ha señalado que “han sido mecanismos que, si bien existen, porque son muy importantes para definir el Plan Municipal de Desarrollo Concertado [...] hay una fuerte debilidad en su constitución porque esencialmente tienen este rol propositivo, por lo que en última instancia son las autoridades elegidas las que aprueban estos instrumentos” (comunicación personal, 19 de agosto de 2021). Además, la figura del alcalde se mantiene presente por cuanto es quien preside los consejos y participa a su vez, del concejo municipal para la aprobación de las propuestas.

En cuanto a los derechos de participación y control vecinal, la Ley Orgánica de Municipalidades los regula directamente en su título VII. Dentro de los derechos de participación se enuncian algunos ya previamente reconocidos constitucionalmente como el derecho de elección a cargos municipales y el referéndum. Se agregan la iniciativa de formación de dispositivos municipales, el derecho a denunciar infracciones y ser informados, los cabildos abiertos, la participación por medio de juntas vecinas u similares y los comités de gestión.

Sin embargo, muchos de estos derechos de participación tienen escasa o nula utilización; así, por ejemplo, la iniciativa en la formación de dispositivos muni-

cipales, que permite la adopción de una norma legal municipal de cumplimiento obligatorio, no registra casos en los que se haya puesto en marcha y lo mismo se repite con el referéndum, respecto de la aprobación o desaprobación de ordenanzas municipales.

Con relación a los instrumentos de participación, el profesor Zas Friz señala:

Los cabildos abiertos se han desarrollado, pero son instancias propositivas que no obligan a la autoridad [...] ya no se usan tanto, tienen una tradición más antigua porque existen otros mecanismos. Existen las rendiciones de cuentas y audiencias públicas, pero también son débiles porque no hay fiscalización sobre las autoridades [...] Asimismo de la formación de dispositivos municipales no hay experiencia en su aplicación. (Comunicación personal, 19 de agosto de 2021)

En específico, los cabildos abiertos son una instancia directa de consulta ciudadana respecto de un tema en específico y su regulación queda entregada a la voluntad política del alcalde. En 2014, la Defensoría del Pueblo realizó la supervisión de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana para determinar si habían cumplido con reglamentar la convocatoria a Cabildo Abierto, a raíz del incumplimiento observado por el Municipio de Miraflores, correspondiente a ese territorio (Andina Noticias, 2014). Esta técnica de regular mediante normativa local se aplica también a las juntas vecinales comunales y los comités de gestión, estos últimos tienen por objetivo que la población participe en la ejecución de obras y gestiones de desarrollo económico.

En conjunto con la participación está el control ciudadano, el cual ha sido regulado activamente por parte del legislador peruano. El artículo 121 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades contempla la demanda de rendición de cuentas y revocatoria de autoridades locales, siendo ambos profundizados por la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos de 1994.

La demanda de rendición de cuentas permite que cualquier persona interpele a autoridades —siempre que estas sean susceptibles de revocatoria y remoción— sobre temas de ejecución presupuestaria y uso de recursos propios. De manera resumida, el procedimiento para su puesta en marcha inicia con la compra de los denominados *kits* electorales en la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), los cuales consisten en un conjunto de documentos y formatos necesarios para ejercer los derechos de la Ley 26300. En el caso de la demanda de rendición de cuentas, se compra un pliego interpelatorio, que debe ser completado con las firmas del 10% de la población de la circunscripción electoral con derecho a voto (con un máximo de veinticinco mil firmas), para posteriormente ser llevado al Jurado Nacional Electoral, el cual envía las firmas al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)

para comprobar su autenticidad. Cumplido los requisitos legales, se comunica el contenido del pliego interpelatorio a la autoridad correspondiente —como regidores o alcaldes, en el nivel local— para su respuesta clara en plazo de 60 días calendario y posterior publicación.

Bien la demanda de rendición de cuentas podría ser uno de los casos anecdóticos en que mecanismos de participación ciudadana duermen a la espera de ser utilizados, sino fuese por el caso ocurrido en 2018 bajo la iniciativa “Habla Castañeda”. Anterior a esto no existía experiencia sobre su aplicación (Zas Friz, comunicación personal, 19 de agosto de 2021).

En dicha ocasión, se interpuso demanda de rendición de cuentas por parte de Hernán Núñez —regidor de la época— en contra de Luis Castañeda Lossio, alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima (período 2015-2018). La motivación detrás de la demanda se originó en el silencio de su gestión, la falta de transparencia, su resistencia a entregar información sobre las obras públicas, entre otras (Farfán et al., 2021). El mecanismo logró ejecutarse con éxito y cumplir los requisitos legales, pero para algunos las respuestas dadas por la autoridad en el pliego interpelatorio no resultaron del todo satisfactorias, considerándose incompletas o vagas e incluso se observó incumplimiento de la obligación de publicar dentro de la página web de la Municipalidad de Lima la contestación de la autoridad (Farfán et al., 2021). De este modo, si bien su implementación fue exitosa, dejó abierta la discusión a eventuales mecanismos de fiscalización que a posteriori se encargaran de la calidad en las respuestas.

De frecuencia menos anecdótica, la revocatoria de autoridades se ha consolidado como una de las herramientas de control ciudadano que mayor interés reviste por su utilización y efectos en el panorama político. Señala Zas Friz que su aplicación suele generarse principalmente en poblados pequeños en los cuales se logra obtener los quórum legales (comunicación personal, 19 de agosto de 2021).

Si bien es mencionada en la LOM, su regulación más extensa la realiza la ley N° 26300, la cual distingue entre revocatoria y remoción de autoridades; siendo la revocatoria aplicable a autoridades elegidas por votación popular —como lo son regidores y alcaldes— y la remoción respecto de autoridades designadas por el Gobierno Central o Regional.

Para la ejecución de la revocatoria de autoridades, bien resume Welp, y Serdült (2012):

El primer trámite es la compra del llamado *kit* electoral, que es un archivo digital con las listas de electores para recolectar las firmas de quienes apoyan la con-

vocatoria. Una vez obtenidas las firmas, el documento debe remitirse al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, para su verificación. Con la constancia de que las firmas son auténticas, la comisión que encabeza la solicitud debe volver a la ONPE que, una vez comprobado que el pedido reúne todos los requisitos, lo remite al Jurado Nacional de Elecciones. (Nota al pie, p. 186)

La revocatoria del mandato o *recall*, es una *institución jurídico-política* (Verdugo, 2007 citado en Molina et al., 2021, p. 545) presente en varios países del mundo. En Latinoamérica, es posible encontrar esta herramienta de control en Argentina, Bolivia, Ecuador, Panamá, Perú, Venezuela y Colombia, siendo este último país el pionero en su incorporación a través de su Constitución Política en 1991 (Molina et al., 2021).

En el Perú, la utilización de la revocatoria como mecanismo de *accountability* vertical, ha sido vasta; en datos de Welp y Serdült (2012) en 6 convocatorias (1997, 2001, 2004, 2005, 2008 y 2009) se iniciaron 3.287 procesos, de los que centenares han puesto fin al mandato de la autoridad en consulta. En cifras más actuales, la Secretaría General de la Oficina Nacional de Procesos Electorales publicó, en febrero de 2021 (Oficina Nacional de Procesos Electorales [ONPE], s.f.), la lista de kits de revocatoria vendidos, siendo para ese entonces 760 aproximadamente. Actualmente se requieren por ley un mínimo del 25% del total de electores de la circunscripción y será exitosa la consulta popular de revocatoria si el 50% del total de electores asiste a emitir su voto y se aprueba con el 50% + 1 del total de votos válidamente emitidos. Para los interesados en solicitar la consulta revocatoria, solo deben fundamentar la petición más no existe exigencia legal de probarla (artículo 21 de la Ley N° 26300).

Se han requerido de varias modificaciones legales para evitar su uso incorrecto. Esto ha permitido, en palabras del profesor Zas Friz, “resolver los problemas históricos y mantenerla como un mecanismo de democracia directa con estándares altos para su aplicación” (comunicación personal, 19 de agosto de 2021). Con todo y tal, como se ha señalado, la revocatoria es aplicada en mayor medida en territorios electoralmente pequeños.

Un caso que motivó un ajuste legal a la norma es lo ocurrido con la alcaldesa Susana Villarán, quien había asumido el más alto cargo de la Alcaldía de Lima Metropolitana de 2011 a 2014, es decir, el período anterior a la tercera gestión de Luis Castañeda Lossio<sup>1</sup>, obteniendo además la mayoría regidores en el concejo edil. En efecto, en 2013 se inició un proceso de consulta popular de revoca-

---

<sup>1</sup> Luis Castañeda Lossio fue tres veces alcalde de Lima. Sus dos primeros periodos transcurrieron del 1 de enero de 2003 al 11 de octubre de 2010, cuando renunció para postular a la presidencia del Perú. El tercer período lo realizó del 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2018.

toria respecto de ella y la totalidad de los regidores, siendo el primer proceso de este tipo para la municipalidad.

En dicha época la Ley N° 26300 exigía el 25% de los electores de la circunscripción con un máximo de 400 000 personas, lo que, en términos de la capital peruana, bordeaba el 5% del total del universo electoral (Rodríguez, s.f.). Dada esta baja cantidad, quienes apoyaban la revocatoria lograron obtener las firmas suficientes para realizar la consulta popular en marzo de 2013. Con todo, el resultado para la alcaldesa fue positivo en parte, debido a una campaña comunicacional fuerte y la pérdida de credibilidad del comité pro revocatoria por dichos desacertados (Bohórquez López, 2018). Sin embargo, en dicha votación perdió la mayoría de regidores en el concejo, dado que estos fueron revocados, lo que tuvo por consecuencia nuevas elecciones.

Desde su implementación la revocatoria ha logrado habilitar “una salida institucional a una situación de grave crisis de gobernabilidad, en especial cuando la misma se basa en la pérdida de legitimidad de un representante” (Ebernhardt, 2019, p. 325), pero también ha provocado malas prácticas en la dinámica política. Debido a esto y en orden de perfeccionar el proceso de revocatoria, la Ley N° 26300 de 1994 fue modificada en 2009 a través de la Ley N° 29313 y, por segunda vez, en 2015 por medio de la Ley N° 30315. La modificación de 2009, como bien enumera Ebernhardt (2019) en lo que nos interesa:

Aclara expresamente que la consulta de revocatoria solo procede una vez en el período, [...] [l]a cantidad de votos necesarios para la destitución ya no se cuenta sobre los electores (padrón) sino sobre los votos válidos emitidos (o sea, un número menor), pero se adiciona la presencia mínima de la mitad de los empadronados [...]. (pp. 330-331)

De este modo se intentó disminuir el campo de acción para quienes querían hacer uso de esta herramienta de control político. Dicha intención no resulta baladí si observamos en retrospectiva las experiencias generadas por la utilización de la revocatoria. En cifras en lo que va del período de 1997 a 2013, Tuesta Soldevilla (2014) señala:

[...] se vendieron 5.800 kits y se aprobaron 1.159 solicitudes, muchas de las cuales incluían a más de un cargo, existiendo casos emblemáticos como Curimaná en el cual se aplicó cinco veces seguidas desde 1995 respecto de la figura del alcalde. (Citado en Ebernhardt, 2019, pp. 331-332)

Se constataron también situaciones de venganza política en que autoridades revocadas iniciaban posteriormente el mismo proceso respecto de quienes apoyaron campañas en su contra. Tal fue el caso de Flavio Barrantes de San Silvestre de Cochán, electo en 2010, quien fue revocado por sus opositores luego



que él iniciara tres consultas de revocatoria anteriormente (Ebernhardt, 2019). Fue Barrantes, de hecho, el que acuñó “quien, a revocatoria mata, a revocatoria muere” (Diario La República, 2012 citado en Ebernhardt, 2019, p. 333).

Luego de la experiencia obtenida en el municipio Metropolitano de Lima, se produjo una segunda modificación que estableció mayor orden en el proceso, a través de plazos determinados para las solicitudes y consultas populares, y eliminó el máximo de 400 000 firmas que desbalanceaba las limitaciones legales impuestas. En esta modificación se suprime, además, la posibilidad de nuevas elecciones, incluso si existe revocación de más de la mitad del concejo municipal y prohíbe que la autoridad cesada en el cargo postule o sea contratado nuevamente en entidad de la cual fue desvinculado. Esto distaba de la regulación original que permitía presentarse a las elecciones de los cargos revocados.

Por último, hay que destacar que incorpora mecanismos de rendición de cuentas respecto del financiamiento que reciban tanto los promotores de la revocación como la autoridad sometida a proceso (Ebernhardt, 2019). De este modo, si bien el mecanismo de revocatoria de autoridades presenta aún aspectos que pueden ser peligrosos para la institucionalidad —en específico la local— se ha hecho un esfuerzo sostenido para mejorar su estructura y disminuir los flancos débiles.

En una arista económica, un ejemplo de participación ciudadana en la distribución de los recursos públicos es el Presupuesto Participativo, regulado por medio de Ley N° 28056 de 2003 y su respectivo reglamento, más las ordenanzas municipales referidas al proceso.

El artículo 1 de la Ley de Presupuesto Participativo lo define como “un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil” y cuyo procedimiento ha sido complementado por la Guía de Presupuesto Participativo (PP) de 2010 del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

Esta guía divide el proceso en las siguientes fases: i) preparación de la ciudadanía a través de difusión de información, sensibilización y concientización ii) concertación proyectos de inversión por parte de la sociedad civil y los funcionarios públicos iii) coordinación con los otros niveles de gobierno iv) formalización de los proyectos para su integración en el presupuesto institucional del gobierno correspondiente para su aprobación por el Concejo Municipal y v) rendición de cuentas por parte del alcalde y todos los agentes participantes. El Presupuesto Participativo forma parte de una estructura macro de gestión local, por lo cual debe estar armonizado con el Plan de Desarrollo Concertado del distrito o provincia.

Hoy en día, el Perú presenta un importante grado de institucionalización del Presupuesto Participativo, puesto que como bien dice Remy et al. (2020) todas las alusiones a presupuesto en la ley orgánica municipal son acompañados del adjetivo “participativo” lo que ha determinado su uso cotidiano y frecuente en los municipios. La LOM, en su artículo 53 señala:

Las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los cuales se formulan, aprueban y ejecutan conforme a la ley de la materia, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados de su jurisdicción. El presupuesto participativo forma parte del sistema de planificación. Las municipalidades, conforme a las atribuciones que les confiere el artículo 197 de la Constitución, regulan la participación vecinal en la formulación de los presupuestos participativos.

Con la idea de potenciarlo dentro de la gestión pública, se han emitido instructivos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas para mejorar su implementación. A pesar de ello, Remy et al. (2020) han señalado que las agregaciones posteriores no se han preocupado de normar respecto de la obligatoriedad de cumplir las decisiones derivadas de procesos participativos, especialmente teniendo en cuenta que su aprobación es atribución del concejo municipal. Al respecto, agrega el profesor Zas Friz:

Hay una idea de darle más obligatoriedad o incorporar mecanismos de sanción ante el incumplimiento [de lo determinado por el proceso] lo que habría que conjugar con qué presupuesto se cuenta para su consideración. De todas maneras, es un debate abierto, pero que no ha tenido los resultados. (Comunicación personal, 19 de agosto de 2021)

En palabras del Banco Mundial, los presupuestos participativos pueden considerarse como un “instrumento de planificación de inversiones *pro-pobre*, precisamente por su alta capacidad para responder a las carencias y ser un espacio donde la población de menores recursos podía manifestar sus problemas más acuciantes” (Remy et al., 2020, p. 35). Sin embargo, en su logística existen elementos que han provocado una reducción de la participación de la ciudadanía. Al respecto, se ha señalado que el rol de la población “se ha centrado en establecer prioridades y seleccionar, para su desarrollo, solo algunos proyectos viables del propio repositorio del órgano de gobierno” (Remy 2011 citada en Remy et al., 2020, p. 7). Esto sería consecuencia del paso del Presupuesto Participativo como herramienta de micropolítica —con experiencias anteriores a la entrada en vigencia de la ley en el 2003— para la construcción de legitimidad a un elemento obligación de la Administración Local (Remy et al., 2021).

A mayor abundamiento, McNulty (2019) señala se han ido eliminando espacios de discusión vinculante para reducirlo a un proceso deliberativo de opciones

ya delimitadas. Con todo, su incorporación no deja de ser un aporte dentro de la estructura participativa local, en tal sentido la mayoría de analistas y observadores están de acuerdo con que el Presupuesto Participativo en el Perú está institucionalizado (Grupo Propuesta Ciudadana, 2009; Secretaría de la Descentralización, 2012 citado en McNulty, 2019, p. 17) lo que le otorga estabilidad y constancia en el tiempo.

En general, respecto de los mecanismos de participación ciudadana contemplados por la legislación peruana, el profesor Zas Friz refiere “nuestra experiencia con los mecanismos participativos no ha sido tan positiva. Sobre todo, se han desarrollado los Consejos de Coordinación Local y el Presupuesto Participativo [...] siendo mecanismos que siempre los realizan las municipalidades” asimismo reflexiona “que la crisis de la representación no solo está por el lado de la autoridad sino por el lado de las organizaciones sociales y su representatividad” (comunicación personal, 19 de agosto de 2021). Por lo que el problema no solo se circunscribe a la institucionalidad, sino también en quienes serán los receptores de dichos instrumentos.

## **2. Mecanismos institucionales de participación ciudadana en los municipios de Chile**

A partir del estallido social<sup>2</sup> iniciado en octubre de 2019, en Chile se han producido debates y análisis de gran intensidad sobre la institucionalidad pública. Estos cambios y cuestionamientos actuales en el país tuvieron su origen en manifestaciones ciudadanas espontáneas y algunas civilmente organizadas, lo que parece ser evidencia del interés de la población de ser parte de su entorno y de aquello que le afecta.

En este contexto, los municipios se han esforzado por actuar y enfrentar los desafíos propuestos por la ciudadanía, incluso antes de la Administración Central. En reflejo de lo anterior, encontramos la convocatoria realizada por la Asociación Chilena de Municipalidad para la constitución de una Asamblea Nacional de alcaldes y concejales que logró la ejecución de una Consulta Ciudadana Nacional en diciembre del 2019, mediante la cual se preguntó, a un espectro de la población de 225 comunas del país, si quería una nueva Constitución. Se torna

---

<sup>2</sup> En Chile, se denominó “estallido social” a las manifestaciones ocurridas en octubre de 2019, luego del alza en la tarifa del transporte público de la capital. Las protestas iniciadas en Santiago se extendieron a todo el territorio nacional. Si bien el descontento inició por causa específica, poco a poco se fue convirtiendo en un movimiento reivindicatorio de demandas sociales y cuestionamiento del sistema económico de libre mercado. En su avance, se consolidó por parte de un sector ciudadano la necesidad de una nueva Constitución, lo que tuvo por consecuencia un acuerdo político que llevó al plebiscito constitucional de octubre de 2020 y la correspondiente elección de constituyentes en mayo de 2021 para la redacción de una nueva norma constitucional.

relevante que dicha iniciativa se generó un año antes que el plebiscito nacional y contó con la participación de más de dos millones de personas (Ibacache, 2019) y cuyos resultados, similares a los obtenidos en el plebiscito del 25 de octubre de 2020, fueron entregados al presidente Sebastián Piñera.

En relación con la actuación temprana de los municipios en temáticas país, opina el profesor Cristián Ovando:

En Chile, en el contexto de la pandemia y del estallido social ha habido un protagonismo muy grande de los municipios. Se habla mucho del municipalismo del siglo XXI, un municipalismo que muchas veces ocupa funciones fuera de su rango institucionalidad, de lo permitido por la ley. En el norte de Chile, por ejemplo, ha sido muy interesante el funcionamiento de municipios para tratar las crisis humanitarias en torno a la migración y lo que han hecho para adelantarse al plebiscito constituyente. Si bien podemos hablar de crisis de representación, han sido —estos puntos señalados— espacios que los municipios han ocupado para articularse y reponerse en el juego político con un rol protagónico. (Comunicación personal, 11 de agosto de 2021)

Esta conexión entre los gobiernos locales y la ciudadanía es expresión de la capacidad para recoger por parte de los primeros, las impresiones y perspectivas de los segundos. A continuación, se hará una revisión sucinta de la institucionalidad municipal con miras a dilucidar como los mecanismos de participación ciudadana propenden —o no— la inclusión real de la población.

En un primer acercamiento corresponde hacer presente que a nivel constitucional la actividad de los municipios se radica en las comunas, encontrándose en sus niveles superiores las provincias y regiones. Chile cuenta actualmente con 346 comunas y 345 municipios, debiéndose la diferencia a la municipalidad de Cabo de Hornos que administra la comuna Antártica Chilena. La Constitución Política de la República de Chile de 1980 regula el nivel correspondiente a la Administración Local a partir de su artículo 118 y radica en los municipios y en sus autoridades —alcalde y concejales— la función de “satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”. Asimismo, en su artículo 5 inc. 5° señala respecto de la soberanía que “[s]u ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas” y en inciso siguiente señala:

Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de competencia municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio, o de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a consulta no vinculante o a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos.

De igual manera, la norma permite que para una mayor eficacia de la participación ciudadana y “propender a un desarrollo equilibrado” los “municipios establezcan dentro sus comunas o agrupación de comunas, unidades vecinales” (artículo 118).

La ley que se encarga de cumplir con el mandato del artículo 118 es la Ley Orgánica Constitucional N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) refundida en el DFL 1 de 2006. Dicha ley encuentra su mayor despliegue en materia de participación en el Título IV “De la Participación Ciudadana” que establece el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, las audiencias públicas, las oficinas de reclamos y los plebiscitos.

Sin embargo, dicho catálogo no es taxativo puesto que a lo largo de la LOCM y vinculado a la descripción de las obligaciones de las autoridades comunales, encontramos la Cuenta Pública Anual que realiza el alcalde sobre su gestión (artículo 67) o el deber de los concejos de pronunciarse a solicitud del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil respecto de aquellas temáticas que deben ser objeto de consulta a la comunidad (artículo 79). Asimismo, el artículo 93 ordena a cada municipio la obligación de dictar una ordenanza con las modalidades de participación ciudadana, considerando aspectos propios de la localidad en la que se ejecuta y:

[...] deberá contener una mención del tipo de las organizaciones que deben ser consultadas e informadas, como también las fechas o épocas en que habrán de efectuarse tales procesos. Asimismo, describirá los instrumentos y medios a través de los cuales se materializará la participación, entre los que podrán considerarse la elaboración de presupuestos participativos, consultas u otros. (Inc. 2)

Las políticas de descentralización y promoción de participación en Chile tienen como uno de los logros más destacados, la promulgación de la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública de 2011 dictada bajo el primer gobierno de Sebastián Piñera. Este cuerpo legal, no solo modificó el tejido institucional local, sino que introdujo cambios en la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, pilar base para organización y estructura de la Administración Pública.

Su contexto está dado en el marco de las políticas públicas *pro-participación* y *transparencia*, iniciadas por Chile desde la suscripción de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública en 2009 (Carvalho, 2015). A través de esta ley, se incorporaron los Consejos de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) a la institucionalidad pública.

En el nivel local, el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil reemplazó al Consejo Económico y Social de la Comuna. Se estableció por ley, que aspectos como organización, competencia, funcionamiento y otras, serán regulados mediante ordenanzas municipales con base en el reglamento tipo elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), entidad encargada de promover la descentralización para un traspaso efectivo del poder central a gobiernos regionales y municipales.

Este reglamento contiene como materias de competencia del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, su pronunciamiento sobre la Cuenta Pública anual, la cobertura y eficiencia de servicios municipales, facultad de formular consultas y pronunciamientos a las autoridades locales, entre otras. La cantidad de miembros del Consejo Comunal no es estática, sino que queda a determinación del municipio mientras se respete el parámetro legal de no menos de del doble ni más del triple de los concejales de la respectiva comuna. A saber, los miembros del consejo duran cuatro años en el cargo y son elegidos por organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, más las organizaciones de interés público de la comuna.

Según la Ley N° 20.500 se consideran como de interés público todas aquellas personas jurídicas sin fines de lucro que tengan por finalidad promover el interés general en materias de bien común (artículo 5) e inscritas en el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin fines de lucro, en el que también están las organizaciones comunitarias funcionales y juntas de vecinos.

Por su otro lado, se entienden por organizaciones comunitarias funcionales aquellas que representen objetivos y valores específicos (según artículo 2 literal d del decreto 58 que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.418, sobre Juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias) y por territoriales, principalmente las juntas de vecinos.

Se observa que respecto de los miembros del consejo se privilegia la participación asociativa, puesto que se exige a los candidatos haber estado al menos un año en alguna organización comunitaria inscrita.

El consejo comunal es presidido por el alcalde y tiene solo facultades consultivas. Se les confieren la potestad de solicitar a las autoridades que realicen consultas ciudadanas (artículo 79, LOCM) o plebiscitos comunales (artículo 99, LOCM) más dichas acciones, se supeditan a la aprobación de los concejales.

La presencia del alcalde como presidente del consejo demanda reflexión; de manera ilustrativa, en 2014 se realizó el Primer Congreso Regional de Consejeros de la Sociedad Civil de la Región del Biobío, ocasión en la cual ningún presi-

dente de consejo asistió. Asimismo, la remisión a la voluntad política del alcalde para la dictación del reglamento que regule los concejos municipales puede complicar su ejercicio. Por ejemplo, en el año 2015 se advirtió que el 30% de las municipalidades no tenían COSOC comunal (Muñoz, 2018), lo que parece mantenerse hasta el año 2019 por cuanto de los 345 municipios del país 293 habían constituido Consejo Comunal de la Sociedad Civil (Carrasco, 2019).

Es posible señalar también que la estructura funcional del consejo comunal y en general su regulación, no ha considerado elementos específicos como la etnia. Al respecto, Muñoz (2018) ha constatado en municipios con altos grados de población indígenas como Alto Biobío, que estos no contaban con Consejo Comunal debido a que Ley Indígena N° 19.253 consideraba entre sus formas de participación comunitarias las denominadas Comunidades y Asociaciones Indígenas, por lo que sugiere visibilizar estas situaciones para futuras reformas que hagan suya las particularidades del territorio.

La LOCM incorpora los ya mencionados, plebiscitos comunales (artículo 99 y ss.). Este instrumento permite recoger la opinión de la ciudadanía sobre materias de interés local a través de una consulta ciudadana, en la cual cooperan tanto el municipio como el Servicio Electoral.

Su ejecución puede derivar de la acción del consejo comunal, bajo el cumplimiento del quórum de aprobación de 2/3 del total de los integrantes y ratificado en la misma proporción por los concejales en ejercicio. También puede ser iniciado por ciudadanos habilitados para votar, exigiendo la ley la reunión de firmas que representen el 10% del total de ciudadanos que sufragaron en la última elección, lo cual se acredita mediante un certificado expedido por el Director Regional del Servicio Electoral. Los resultados del plebiscito solo serán vinculantes a la autoridad sin se contabiliza el voto de más del 50% de los ciudadanos habilitados.

En cuanto a las experiencias en su aplicación local, desde 1980 hasta 2011 solo se registran cuatro plebiscitos comunales (Silva, 2014), situación que podría deberse al costo económico que representa para las municipalidades estos procesos. La LOCM es conclusiva al entregar el costo de su realización (artículo 104, LOCM) a la Administración Local.

Otra de las razones que afectaría su utilización sería el mínimo de firmas necesarias para ejecutarlo. Esta situación ya ha sido señalada por parlamentarios a través del boletín N° 12136-06 de 2018 en el cual se plantearon modificaciones legales a la norma, de modo tal de reducir el quórum del 10% al 5% del total de ciudadanos sufragantes en la elección anterior. Además, se busca la incorporación de la firma electrónica avanzada y cambiar la figura del notario por

la Secretaría Municipal. La discusión al respecto se mantiene en la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado (Placencia, 2021) hasta la actualidad.

Dentro del catálogo de mecanismo de participación comunal está la Audiencia Pública. Regulada en términos del artículo 97 de la LOCM, es un instrumento que permite al alcalde o concejo conocer de materias de interés comunal planteadas por la población. Es requisito para su ejecución que haya sido solicitada y firmada por no menos de 100 ciudadanos, mientras que, en comunas con población inferior a cinco mil habitantes, el monto será determinado por el concejo.

En contraposición, en la Consulta Ciudadana es la autoridad quien propone un tema de su interés con el objetivo de conocer el debate local y el parecer de los vecinos. Algunas de las experiencias de consulta ciudadana, han sido las generadas por el municipio de Santiago en 2014, dónde se consultó a la ciudadanía aspectos como el horario de cierre de las botillerías, el tratamiento de basuras y el uso de bolsas plásticas.

Algunos de los mecanismos de participación ciudadana, también es posible encontrarlo fuera de las leyes y ordenanzas. En específico, de gran relevancia es el Instructivo Presidencia N° 007 de agosto de 2014, dictado bajo el segundo mandato de Michelle Bachelet y el cual, en su breve extensión planteó medidas tanto de carácter facultativo como obligatorio. Entre estos últimos, se encuentra la creación de unidades de participación ciudadana en cada órgano de la administración, salvo los excluidos en el mismo documento.

Entre las medidas propuestas en punto III N°6, se encuentran las audiencias públicas —distintas de la regulada en la LOCM— accionables por no menos de 500 ciudadanos y/o 25 organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro y convocables tanto por la autoridad como por mayoría simple del consejo comunal, con el fin de dialogar, expresar preocupaciones y demandas a la autoridad. Teniendo en cuenta que la LOCM exige menos quórum para solicitar audiencia pública en términos del artículo 97, no queda muy claro el aporte al ámbito municipal de esta propuesta.

También se sugiere la aplicación de presupuestos participativos, cabildos ciudadanos territoriales y sectoriales para la generación de propuestas en políticas públicas y/o proyectos comunales y encuentros de diálogos participativos que permitirían debatir propuestas de la autoridad y recoger pareceres ciudadanos para su retroalimentación. Por último, constituye el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, el cual tiene por función la difusión y promoción de la participación, formando parte de éste los miembros del COSOC a nivel nacional.



La recomendación de incorporar presupuestos participativos parece guardar un anhelo de homogeneidad. Chile, si bien forma parte de la lista de países que no ha promulgado una ley de presupuesto participativo como tal, sí tiene experiencias de municipalidades que lo han incorporado como parte de su gestión. Sin embargo, como no es una práctica instaurada en la estructura presupuestal de la Administración, los registros de su implementación se han caracterizado por su inconstancia y una *alcaldización* de las iniciativas (Montecinos, 2014, p. 360).

Estudios realizados por Montecinos y Carrasco (Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile [CER-UACH], 2021) indican “entre el año 2001 y 2018 han sido 53 municipalidades que han implementado el Presupuesto Participativo en Chile, lo que representa un 15% con relación al total de municipalidades existentes en el país (345)” sin embargo, “15 se encuentran vigentes, 5 vigentes, pero con discontinuidad y 33 ya no están vigentes”. Respecto de los recursos económicos destinados por las municipalidades a estas iniciativas, señalan que en “estas 53 municipalidades es de un 1,41% con relación al presupuesto total municipal”.

Los casos en que esta práctica se ha sustentado en el tiempo resultan anecdóticos. Según Muñoz (2018) solo cuatro municipios cuentan con experiencias duraderas de más de 10 años de Presupuesto Participativo, siendo estas Quillota, San Antonio, La Serena y San Pedro de la Paz, en este último incluso se han incorporado presupuestos participativos infantiles. Lo mismo sucede con las Cuentas Públicas Participativas, las cuales “solo han sido implementadas por un cuarto de las municipalidades” (Carrasco, 2019, p. 71).

Es palpable que, sin desechar los esfuerzos institucionales por avanzar en la participación ciudadana, aún quedan cabos por atar. Por ejemplo, pese al optimismo con el cual fue recibida la Ley N° 20.500 es claro que existen debilidades, que no solo van desde el punto de vista de la voluntad política sino también desde la ciudadanía que muchas veces desconoce las herramientas con las que cuenta.

Un estudio focalizado realizado por el Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de 2019 seleccionó las 52 comunas de las regiones de Los Lagos, Los Ríos y de Aysén (15% del total de municipalidades de Chile) y concluyó:

En relación a contar con una ordenanza de participación ciudadana actualizada, 27 municipios cumplen con este factor (52%), los otros 25 municipios no disponen de dicho instrumento (48%). De todas las municipalidades que cuentan con este instrumento, la mayoría precisa que fue diseñada o actualizada entre los años 2011 y 2016. (Montecinos y Contreras, 2021)

Del mismo modo, resulta interesante la siguiente apreciación obtenida por el mismo estudio “[e]n aquellos municipios que poseen ordenanza, se pudo constatar que no están incluidos mecanismos de participación que contemplan herramientas derivadas del uso intensivo de internet, específicamente redes sociales u otros instrumentos asociados a las tecnologías de la información” (Montecinos y Contreras, 2021, p. 70). Lo que llama la atención, considerando que la tecnología puede ser un aliado en la promoción de la participación.

Otro punto en el cual Chile se queda al debe, es en materia de control ciudadano. En esta, el ordenamiento jurídico chileno contiene la posibilidad de solicitar la destitución de un concejal o alcalde, pero bajo los supuestos acreditables de existir contravención grave a las normas de probidad administrativa o notable abandono de deberes (artículo 60, LOCM). Este mecanismo, solo se puede iniciar mediante requerimiento de las propias autoridades, sin existir posibilidad de accionarlo directamente por la ciudadanía o el consejo comunal.

Si bien, existen maneras de llevar el rastro a la gestión municipal y movimientos dentro del municipio, como la propia Cuenta Pública anual o mediante transparencia activa y pasiva en virtud de la Ley N° 20.285 de 2008, la población no tiene herramientas más intensas. Esto podría ser especialmente importante de considerar a raíz de los casos graves de corrupción de alcaldes y concejales que día a día salen a la luz pública.

A mayor abundamiento, hay más guiños en la normativa orgánica de los municipios en los cuales la participación se asoma, pero no marca presencia significativa; por ejemplo, en el Plan Comunal de Desarrollo (PLADECO) que contiene el proyecto de desarrollo de la comuna no tiene un mecanismo de participación ciudadana determinada y solo se hace referencia a ésta como un elemento que se debe tener en consideración (artículo 7 LOCM). También se fomenta la participación ciudadana por medio de Juntas de Vecinos y otras organizaciones comunitarias que regula la Ley N° 19.418 refundida en el decreto N° 58, las que eventualmente pueden ser parte de los COSOC comunales, pero nuevamente dependerá de cuánto la autoridad municipal desee hacerlos partícipes de la administración local.

En términos finales, los gobiernos posteriores a la dictadura militar han configurado lentamente un tejido institucional que colabora en el objetivo de promover la participación ciudadana. Los esfuerzos más exitosos y significativos se ven a partir de 2006 con el primer Gobierno de Michelle Bachelet y siguientes, siendo un tópico frecuente en los planes de gobierno. En tal sentido, el interés por avanzar en los vínculos con la ciudadanía existe, pero dichas aspiraciones se ven truncadas por la voluntad política y un esquema institucional que dista mucho de ser el adecuado.

### **3. Mirar para el lado: ¿Qué aprender del otro?**

La implementación de mecanismos de democracia directa para permitir mayores niveles de participación ciudadana se ha vislumbrado como una de las soluciones para la crisis que vive la democracia representativa. Latinoamérica, que ha sabido de períodos de turbulencia, ha debido refinar sus instituciones continuamente para en aras de la estabilidad. Ahora bien, a partir de la exposición efectuada de ambos países, es del todo evidente que existen problemas en la institucionalidad o al menos una discordancia entre los efectos que se esperan de la norma y sus consecuencias reales.

Al mirar la historia, Ramírez es asertivo al señalar “por ser posiblemente la democracia un sistema de gobierno que, como los hombres de los que se compone, mucho más se acerca a la imperfecta frustración de la realidad, que a ningún perfecto ideal” (2015, p. 212). El desarrollo de instrumentos de participación ciudadana es un proceso complejo y constantemente mejorable; su análisis es fundamental para dotarnos de perspectiva y llegar a un entendimiento más profundo de los fenómenos sociales.

Sin ir más lejos, el mecanismo de revocatoria de autoridades de la regulación municipal peruana ha sufrido considerables tropiezos. Su contenido es de los ejemplos clásicos de engranajes institucionales que favorecen el personalismo, es decir, visualizar en la autoridad de turno la figura del líder de la vida pública (Ramírez, 2015). Sin embargo, también es cierto que el Perú trabajado y lidiado con sus experiencias dulces y agraces para fundirlas en un equilibrio a lo menos, aceptable.

Chile por su parte, no cuenta con mecanismos fuertes de control ciudadano, lo que ha sido objeto de evaluación dentro de la actual convención constituyente e incluso en instancias parlamentarias anteriores (Román et al., 2021). Por lo que cabe preguntarse si su implementación constitucional podría generar beneficios eventuales en la salud de la democracia chilena o si bien, su aplicación degeneraría en los mismos problemas con los cuales el Perú se enfrentó alguna vez.

Respecto a la orgánica municipal, en Chile la incorporación del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil no se percibe como permanente. En el Perú, los Consejos de Coordinación Local —distritales y provinciales— son parte del esquema de funcionamiento de la gestión local, enlazado también con su rol dentro del proceso de elaboración de los presupuestos participativos, también de carácter obligatorio. Con todo y en orden a ser justos, ambas legislaciones tienen como debilidad dotar al alcalde de un rol intenso dentro de estas estructuras y presentan una preferencia por formas asociativas de participación. En esta línea, el profesor Cristián Ovando es de la idea que “no existirá

verdadera participación sin incorporar al ciudadano a pie” (comunicación personal, 11 de agosto de 2021).

Se debe hacer notar que tanto el sistema de chileno como peruano se ausentan sobre la logística de la participación y ciertos aspectos prácticos pueden ser determinantes para su impulso. Con respecto a esto, en contexto de la institucionalidad chilena, es de interés la apreciación del COSOC del Bío-bío en 2015 a la División de Organizaciones Sociales del Ministerio de Secretaría General de Gobierno de Chile sobre la problemática que subyace a la inexistencia de seguros de vida o de accidentes que protejan a los miembros y la falta incentivos que subsanen los costos de la participación, como, por ejemplo, lo es la movilización (Muñoz, 2018).

Enlazado con lo anterior, Massal (2010) ha señalado que existe un problema también con aquellos que participan y representan a otras organizaciones, porque “no todos los ciudadanos tienen el mismo peso o la misma habilidad y disponibilidad para participar” (p. 83) lo que puede llevar a exclusiones de ciertos grupos menos aventajados.

En la línea de los presupuestos participativos, estudios realizados por Montecinos (2014) vislumbran diferencias respecto de este instrumento entre ambos países. Destaca la baja institucionalidad chilena esta materia en contraposición al Perú y República Dominicana, señalando que “representan los dos países con el grado de institucionalización más alta” [en comparación a Chile, Argentina y Uruguay] ya que ambos cuentan con legislación nacional que *obliga* a los [...] gobiernos locales” (2014, p. 364). Del mismo modo “[e]n el caso del Perú, el porcentaje destinado a presupuesto participativo oscila entre 30 y 70 por ciento del presupuesto de inversión (lo cual representa entre 15 y 35 por ciento del presupuesto total municipal)” en cambio en “los casos de Chile, Uruguay y Argentina, los porcentajes destinados a PP no sobrepasan en promedio 3 por ciento del presupuesto municipal total” (Montecinos, 2014, p. 362).

Si bien, la incorporación legal de mecanismos como los presupuestos participativos y su correspondiente aplicación obligatoria puede no ser la solución perfecta para quienes desean su implementación eficaz, su regulación formal al menos constituiría un piso mínimo exigible. La decisión de política pública de Chile de potenciarlos correctamente debería necesariamente llevar al debate métodos que eviten visualizarlos como formas de invertir en proyectos beneficiosos para sus participantes y no para la generalidad.

En este punto, estudios sobre experiencias de presupuestos participativos en municipios de Chile han determinado que en algunos casos existe una premi-

nencia de la participación en organización funcional o estructural (Noriega et al., 2016) dejando fuera nuevamente a quienes no forman parte de alguna de estas. Del mismo modo, sería relevante determinar quién se hará cargo de establecer los recursos destinados al presupuesto participativo.

Así como la implementación eficaz de instrumentos de participación ciudadana resulta primordial, la valoración de sus resultados también lo es. En el Perú, por ejemplo, los resultados de la demanda de rendición de cuentas por parte de la iniciativa “Habla Castañeda” dejaron a parte de la población con la sensación de que existió evasión en las respuestas (Farfán et al., 2020), eludiendo el objetivo último del proceso: información y transparencia.

A modo de síntesis, el profesor Cristián Ovando, refiriéndose a los presupuestos que permitirían una eficacia de los mecanismos de participación, señala como necesario:

Asegurar su estabilidad en el tiempo, esto es, que se respeten, aunque cambie la autoridad; que no traten de mecanismos de control social —como lo serían las relaciones clientelares—; que se favorezca una participación amplia, vale señalar, que no dependa de organismos intermediarios que representen los intereses de la municipalidad; que sean mecanismos plurales, haciendo parte tanto a opositores como partidarios del gobierno local. Por último, es clave la rendición de cuentas, es uno de los principales problemas de Latinoamérica; por ejemplo, si quieres información pública ¿cuánto se demora Contraloría [en Chile]? El acceso a la información, a los contratos y la capacidad de fiscalización resulta fundamental”. (Comunicación personal, 11 de agosto de 2021)

La institucionalidad municipal tanto de Chile como del Perú tienen puntos que deben ser trabajados. El ámbito local abre posibilidades que los otros espacios de la Administración no tienen. La cercanía no solo abre canales de comunicación más fluidos, sino que también permite una observación *in situ* de la gestión de las autoridades. Con todo, no deja de ser importante señalar que la participación ciudadana no acaba en políticas o instrumentos que la promuevan, sino que también requiere de educación cívica, que nos permita conocer sobre la institucionalidad y ética política, de modo tal de evitar situaciones que tergiversen o frustren sus fines y objetivos.

#### **4. Reflexión y conclusiones**

El proceso constituyente chileno ha provocado movimientos impensados de quienes estaban a la cabeza de partidos políticos históricos. También ha socavado la idea que la población no tiene interés por las decisiones del país y demostró que hay grupos —ya no tan minoritarios— de personas, que quieren ser parte de aquello que les afecta en el presente o les impactará en el futuro.

En opinión del profesor Ovando “ha quedado demostrado que la participación ciudadana espontánea es muchas más efectiva que los mecanismos de participación institucionalizado” considerándolo como consecuencia de lo limitado de los mecanismos de participación ciudadana lo que tiene por efecto la generación de “zonas grises”, concluyendo así que se trata de “una participación espontánea que resulta efectiva por no tener un marco institucional robusto” (comunicación personal, 11 de agosto de 2021).

Por otro lado, en el Perú, los últimos meses han estado marcados por la turbulencia política de las elecciones presidenciales. Con tres mandatarios en un mismo período (2016-2020) y uno nuevo elegido con diferencia mínima, el desafío por la estabilidad política y un modelo democrático saludable es grande.

La tarea de perfeccionar un modelo democrático afín a los deseos de una sociedad no resulta nada fácil. Debido a esto, la discusión respecto de las posibles soluciones a la crisis de representatividad no es unánime en sus conclusiones.

En la reforma constitucional española (Ramírez, 2015) se prefirió recomponer la visión sobre los partidos políticos en vez de regular mayores instrumentos de participación. Fórmula comprensible cuando observamos lo complejo que es consolidar instrumentos de democracia directa dentro de un modelo de democracia representativa que cumplan con las cualidades de ser eficaces, duraderos y consistentes entre su propósito y su ejercicio. Con todo, las distintas soluciones no tienen por qué ser excluyentes entre sí, más bien el llamado a complementarlas.

Los instrumentos de participación ciudadana siempre resultan perfectibles y el paso del tiempo nos va enseñando los flancos débiles que requieren mejora. Las críticas expuestas, si bien están para mostrarnos aquello que no funciona correctamente, también nos proveen de perspectiva para darnos cuenta de lo mucho que hemos avanzado y eso, no puede ser menos que esperanzador.

## Referencias bibliográficas

- Andina Noticias. (2014, 17 abril). *Supervisarán municipios para que reglamenten convocatorias a cabildo abierto*. <https://andina.pe/agencia/noticia-supervisaran-municipios-para-reglamenten-convocatorias-a-cabildo-abierto-502548.aspx>
- Arroyo, J. (2006). La democracia municipal en la descentralización peruana 2001–2005: ¿Exceso o insuficiencia de participación? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (36), 1–24.
- Bohórquez López, V.W. (2019). El efecto Mariposa de los Medios de Comunicación Sociales en la Opinión Pública. La revocatoria de la alcaldesa de Lima, Perú. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 25(1), 69–80. <https://doi.org/10.5209/ESMP.63716>
- Carrasco, S. (2019). Implementación de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales en Chile: el caso del municipio de Santiago. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (19), 59–88. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902019000100059>
- Carvalho, C. (2015). *Por más participación ciudadana. Ley N° 20.500 (N°6)*. Centro Democracia y Comunidad. <https://www.cdc.cl/web/wp-content/uploads/2015/07/pdf-n6-carvalho-ley-20500.pdf>
- Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile [CER-UACH]. (2021, 12 abril). *CER- UACH presentó estudio nacional sobre la realidad del Presupuesto Participativo en Chile*. <https://ceruach.cl/2021/04/12/cer-uach-presento-estudio-nacional-sobre-la-realidad-del-presupuesto-participativo-en-chile/>
- Eberhardt, M. L. (2015). Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción. *Araucaria*, 17(33), 83–106.
- Eberhardt, M. L. (2019). Revocatoria de mandato en Perú: diseño institucional y resultados de su aplicación. *Revista Derecho del Estado*, (43), 321–350.
- Farfán, A., Lovón, M. A., y Pflücker, C. (2021). Accountability social en Lima-Perú: la iniciativa Habla Castañeda. *Ciencia Política*, 15(30), 127–162.
- Huerta, G. (2000, 25-26 de septiembre) *Participación ciudadana. Definiciones, Marcos Legales y Experiencias* [ponencia]. Seminario Taller Participación Ciudadana en el Gobierno Local, Celedín, Perú. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/B174952838B5AF0205257CF20058BDDE/\\$FILE/1\\_pdfsam\\_BVCI0006395.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B174952838B5AF0205257CF20058BDDE/$FILE/1_pdfsam_BVCI0006395.pdf)
- Ibacache, P. (2019, 17 diciembre). *Asociación Chilena de Municipalidades entrega balance general de la consulta ciudadana municipal 2019*. Asociación Chilena de Municipalidades.

- Instituto Nacional de Estadísticas e Informática del Perú [INEI]. (2020). *Estado de la población peruana 2020*. <https://conadisperu.gob.pe/observatorio/estadisticas/estado-de-la-poblacion-peruana-2020/>
- Massal, J. (2010). Democracia participativa: Desafíos y desencantos en el siglo XXI. *Análisis Político*, 23(69), 79–91.
- McNulty, S. (2019). Participación decepcionante: una evaluación de quince años de la Ley Nacional del Presupuesto Participativo. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, (11), 7-30. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/22540>
- Molina, C. E., Durán Ocampo, A. R., y Vilela Pincay, W. E. (2021). Revocatoria del mandato de autoridades de elección popular por petición de la ciudadanía. *Revista Universidad y Sociedad*, 13(2), 544-557.
- Montecinos, E. (2014). Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. *Política y gobierno*, 21(2), 351–378. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372014000200004&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372014000200004&script=sci_abstract)
- Montecinos, E., y Contreras, P. (2021). Municipios y Democracia en Chile: ¿Se está cumpliendo la ley 20.500 de participación ciudadana? *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (23), 63–80. [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0719-17902021000100063&script=sci\\_abstract](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0719-17902021000100063&script=sci_abstract)
- Muñoz, W. T. (2018). La participación ciudadana en Chile. El caso de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil en la región del Biobío. *Espiral estudios sobre Estado y sociedad*, 25(73), 203–231.
- Naser A., Williner A. y Sandoval C. (2021). *Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto*. (Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/184). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Noriega, A. I., Aburto, F., y Montecinos, E. (2016). Presupuestos participativos en Chile y su contribución a la inclusión social. Íconos - *Revista de Ciencias Sociales*, (56), 203-218. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.17141/iconos.56.2016.1865>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2010). *Institucionalidad democrática y cultura electoral en los procesos electorales de las organizaciones sociales. La asistencia técnica de la ONPE* (Documento de trabajo No 21).
- Oficina Nacional de Procesos Electorales [ONPE]. (s.f.). *Registro de Venta de Kit Electoral de Revocatoria de Autoridades 2021*. <https://www.onpe.gob.pe/modVenta-Kits/revocatoria-autoridades/2021.pdf>
- Placencia, F. (2021, 3 septiembre). Buscan eliminar trabas y fortalecer la realización de plebiscitos comunales. *Diario Concepción*. <https://www.diarioconcepcion.cl/politica/2021/09/03/buscan-eliminar-trabas-y-fortalecer-la-realizacion-de-plebiscitos-comunales.html>



- Ramírez, A. (2015). ¿Más participación igual a mejor democracia? Acerca de la crítica a la democracia participativa // More participation equal than better democracy? On critic to participatory democracy. *Revista de Derecho Político*, 1(94), 183-218.
- Remy, M. (2005). Los gobiernos locales en el Perú: Entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política. En v. Vich (Ed.), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia* (pp. 111-136). Instituto de Estudios Peruanos.
- Remy, M. I. (2011). Participación ciudadana y gobiernos descentralizados. *Grupo Propuesta Ciudadana*, 28(1), 1-80.
- Remy, M. I., Urrutia, J., y Veas, A. (2020, abril). *El Presupuesto Participativo en Perú: Un estudio de casos* (Documento de Trabajo, 268. Serie Estudios sobre Desarrollo, 42). Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Revels, F. (2017). Democracia participativa para el fortalecimiento de la representación política. La experiencia latinoamericana. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 14(35), 71-97.
- Rodríguez, R. (s.f.). *La Revocatoria en el Perú: Apuntes Constitucionales y Políticos*. Congreso de la República del Perú. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/CAAEOEDE67262D9205257C5B005DBA84/\\$FILE/Conociendo\\_Formato\\_Catalogacion\\_Junio2009.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CAAEOEDE67262D9205257C5B005DBA84/$FILE/Conociendo_Formato_Catalogacion_Junio2009.pdf)
- Román, C., Janssen, A., e Irarrázaval, I. (2021, 2 julio). Anticipo de la Convención: los referéndums revocatorios en Chile. *Pauta*. <https://www.pauta.cl/politica/convencion-constitucional-nueva-constitucion-democracia-directa>
- Silva, A. M. (1997). Hacia una Democracia Participativa (II parte). Teoría Participacionista De La Democracia. *Revista de Derecho de la Universidad Austral*, 8(1), 113-122.
- Silva, A. M. (2015). Participación Ciudadana a nivel local: plebiscitos comunales y elección directa de Consejeros Regionales. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 5(3), 165-178.
- Vergara, J. (2013). La crisis contemporánea y la democracia participativa. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 18(63), 49-61.
- Victory, C. (1999). Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica. *Revista cidob d'afers Internacionals*, (47), 15-49.
- Welp, Y. y Serdült, U. (2012). ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos. *Desafíos*, 24(2), 169-192.



# Incorporación de la perspectiva de género en las políticas de reactivación económica post COVID-19. Los casos del Perú y Chile

Tomás Rogaler Wilson

---

## 1. Introducción

El 31 de diciembre de 2019 se registró el primer caso de COVID-19 en el mundo (World Health Organization, 2020). La pandemia iniciada en China se desarrolla en un contexto de globalización, lo que facilitó la propagación del virus a través del mundo. No obstante, la pandemia SARS-COV 2 no es la primera pandemia a la que se ve enfrentada el ser humano a lo largo de su historia, aunque el contexto de globalización la hace incomparable con las sufridas anteriormente, como el SARS-COV de 2003 o la gripe aviar de 2008 (Ceylan et al., 2020), con más de tres millones personas fallecidas a causa del COVID-19 (Hale et al., 2021), que es un fenómeno aún en curso, es posible percibir el gran impacto del COVID-19.

La pandemia del COVID-19 ha generado enormes consecuencias mundiales a nivel sanitario, social y económico. Esta se expande a nivel global y las medidas sanitarias asociadas han llevado a los países a presentar una serie de políticas destinadas a mitigar sus fuertes efectos económicos. La región de América Latina y el Caribe se ha visto gravemente afectada por la pandemia de COVID-19, tanto desde el punto de vista sanitario como desde una perspectiva económica. Cinco de las 10 economías de mercados emergentes y en desarrollo con la mayor tasa de fallecimientos per cápita a causa de dicha enfermedad están situados en la región (Banco Mundial, 2021). Se calcula que la economía regional se contrajo un 6,9% en 2020 debido a que los hogares y las empresas exhibieron una conducta de aversión al riesgo y las medidas para controlar la pandemia limitaron las actividades en el sector formal (Banco Mundial, 2021).

En este contexto, la actual pandemia de COVID-19 está afectando los aspectos sanitarios, sociales y económicos de la población mundial, impactando negativamente en los avances en materia de igualdad de género. Las estructuras preexistentes, que generan desigualdades de género, han exacerbado los impactos negativos causados por la pandemia en las mujeres. La vida productiva y económica de las mujeres se está viendo afectada de manera desproporcionada y diferente a la de los hombres (ONU Mujeres, 2020), ya que las mujeres tienen menos capacidad para absorber las conmociones económicas que los hombres. Resultados de los datos recopilados en 2020 y publicados en el Informe mundial

sobre la brecha de género de 2021, mostró que todavía esta tiene un promedio del 32,3% que aún debe cerrarse a nivel mundial, en dimensiones como participación y oportunidad económicas, logros educativos, salud y supervivencia, y empoderamiento político (World Economic Forum, 2021).

Según Naciones Unidas, es posible proyectar que la recesión provocada por COVID-19 resultará en dificultades duraderas para las mujeres en términos de ingresos, participación laboral, entre otros. Estas dificultades se explican por su participación en los sectores económicos, su presencia en la economía informal y la desigual distribución del trabajo doméstico y el cuidado no remunerado de los niños. Esto puede tener efectos devastadores en la familia, los ingresos personales y la vulnerabilidad económica de las mujeres (Inter-Agency Network on Women and Gender Equality [IANGWE], 2020). Estudios previos relacionados con el virus del Ébola han demostrado cómo las cuarentenas, una de las políticas más extendidas para controlar la expansión del COVID-19, reducen las actividades económicas de las mujeres, aumentando las tasas de pobreza (Estrada et al., 2020).

Por consiguiente, el estudio busca dar respuesta a la incidencia de las características y brechas de género de los casos, tanto laboral, social como productiva, en la aplicación de las medidas económicas durante la pandemia mundial. Ante esta realidad y basada en la revisión bibliográfica referente a la brecha de género, la hipótesis de este estudio plantea que implementar medidas de reactivación económicas que incentiven de forma general al empleo, las empresas y la productividad, redactando las normas de forma neutral (sin tener referencia directa al género o un sector específicamente desfavorecido), excluye sectores de la sociedad que no se encuentran en estas clasificaciones, perpetuando la distribución heterogénea de género a lo largo de los años

Dadas las restricciones de movilización y cierres productivos y comerciales, se identificaron y analizaron las diferentes políticas de reactivación económica que han adoptado los gobiernos de Chile y Perú, generando un contraste con las brechas de género estructurales que existen en ambos países, con el fin de identificar si es que existe un potencial impacto en lo relativo a género tanto en las medidas que se declaran neutrales, como en medidas específicas para ciertos grupos productivos. Tras realizar un análisis tanto de la distribución económica y productiva del país como, de la valoración en el impacto de las medidas, se intentará confirmar la hipótesis y entregar recomendaciones para la adopción de políticas económicas con perspectiva de género.

Bajo este contexto cabe preguntarnos cuál será la incidencia de las características y brechas históricas del Perú y Chile, tanto laboral como productiva, en la aplicación de las medidas económicas durante la pandemia mundial. Dadas

las restricciones de movilización y cierres productivos y comerciales, ¿tienen las medidas el mismo posible impacto en los diferentes grupos productivos y sectores sociales?

Tras esta introducción, la siguiente sección presenta una revisión de la literatura, basada en el impacto de la pandemia en las brechas de género, con especial referencia al caso de América Latina y las situaciones de Chile y Perú. Luego, la tercera sección revisa la aproximación metodológica del análisis. La cuarta sección presenta los resultados del trabajo. La quinta sección se centra en el estudio de estos resultados incluyendo el análisis de la participación laboral femenina en los diferentes tipos de sectores productivos de ambos países, junto a la revisión de las diferentes medidas de reactivación económica adoptadas en el periodo estudiado. Finalmente, a modo de conclusión se presentan los principales hallazgos del estudio y algunas recomendaciones de políticas públicas con incorporación de perspectiva de género.

## **2. Impacto COVID-19 en América Latina**

La pandemia COVID-19 evidenció las transformaciones sufridas por el escenario mundial en los últimos años, los gobiernos se vieron obligados a responder rápidamente a una crisis con medidas tanto sanitarias, económicas y sociales para intentar hacer frente al catastrófico impacto que ha tenido este fenómeno que sigue en desarrollo. Arriesgándonos a desperdiciar una generación y más de un logro obtenido, si es que no se adopta una respuesta adecuada (Naciones Unidas, 2020).

El impacto de la pandemia, sin embargo, no es neutral cuando nos referimos a temas relacionados con género, esto porque las mujeres son más vulnerables a las conmociones económicas, agravando las desigualdades preexistentes. Los efectos de la pandemia y las medidas para enfrentarla han disminuido las oportunidades de empleo de trabajadores informales, que son en su mayoría mujeres.

La ausencia de mujeres en la fuerza laboral formal restringe el acceso a redes de seguridad que son entregadas al sector formal; a esto se suma que las medidas tomadas inicialmente para prevenir la propagación del COVID-19 fueron el cierre de gran parte del sector de servicios (hoteles, restaurantes, turismo, entre otros) donde las mujeres están fuertemente empleadas. Además, el acceso limitado a créditos afecta a las mujeres emprendedoras y a sus empresas. Finalmente, las medidas relacionadas con las cuarentenas, el teletrabajo y el cierre de escuelas se ha traducido en trabajo doméstico adicional y mayores responsabilidades de cuidados para mujeres (UNCTAD, 2020).

740 millones de mujeres trabajaban en sectores informales de la economía antes de la pandemia, es decir, trabajos inseguros, mal remunerados, a tiempo parcial,

con poca o ninguna seguridad de ingresos y ausencia de beneficios de protección laboral. A lo anterior se suma que al estar la mayoría de las mujeres empleadas en la economía informal tienen menor acceso a licencias remuneradas por enfermedad y otros tipos de protecciones. Muchas veces también dependen de las interacciones sociales para generar ingresos, y las medidas tomadas para enfrentar la pandemia lo restringen ampliamente (Estrada et al., 2020).

Durante los últimos años ha aumentado la conciencia sobre las desigualdades que existen entre hombres y mujeres, lo que hace indispensable estudiar la problemática desde distintos ángulos. Este trabajo estudia la problemática de la desigualdad de género desde la perspectiva de las políticas económicas, con el objetivo de entender cómo las políticas públicas en la región han desplazado las responsabilidades en materia del desarrollo social a las escasas y selectivas respuestas que pueda dar el mercado, profundizando las desigualdades y especialmente la inequidad de género (CLACSO, 2012). Al mismo tiempo otorgarle la importancia de la investigación académica al desarrollo de políticas públicas basándose en investigaciones pertinentes que entreguen un nivel de información mínimo para decidir, al gobierno de turno y/o a los tomadores de decisiones (Ansoleaga, 2005).

Según la Organización Mundial del Comercio (OMC, 2017), muchas mujeres en todo el mundo se mantienen al margen de la economía. Las mujeres constituyen cerca de la mitad de la población mundial, más solo generan el 37% del producto interno bruto (PIB) y solo manejan un tercio de las pequeñas y medianas empresas. Se suma a esto la compleja relación que existe entre género y comercio. El comercio afecta a mujeres y hombres de formas diferentes, dependiendo del rol que cumplen en la economía (trabajadores, comerciantes, productores, consumidores, etc.), afectando el empoderamiento y el bienestar de las mujeres.

Por otro lado, la desigualdad de género impacta el desempeño comercial y la competitividad de los Estados (Zarrilli, 2017). Se estima que será mayor el impacto económico de la pandemia para el caso de las mujeres que se encuentran en países menos desarrollados y en transición al desarrollo, pues se evalúa que el número de personas que pueden trabajar de manera lejana es menor en las mujeres que en hombres (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2020). Es por esto que la transversalización de la perspectiva de género en las políticas económicas y comerciales serán cruciales para el empoderamiento de la mujer, que a su vez tendrá un efecto positivo en el desarrollo social y económico (UNCTAD, 2017).

Sumado a esto, es necesario tener presente que las desigualdades e impactos diferenciados de género de las legislaciones afectan tanto a las economías en desarrollo como a las desarrolladas, es decir a las mujeres de todas las regiones.

En alrededor del 90% de las 143 economías estudiadas por el Banco Mundial en 2014 es posible encontrar al menos una diferencia legislativa que restringe las oportunidades económicas de las mujeres (Banco Mundial, 2014). Factores como que las mujeres son universalmente peor pagadas, subrepresentadas y que enfrentan muchas barreras, como acceso a servicios financieros formales, dificultan el empoderamiento económico femenino. Por ejemplo, un estudio del Banco Mundial señala que para 2020 existía un déficit crediticio anual de 300 mil millones de dólares para pequeñas y medianas empresas propiedad de mujeres (Banco Mundial, 2020).

Sin embargo, esto no es una problemática meramente social, ya que tener una política financiera inclusiva, tiene diversos beneficios económicos que se ven reflejados en el aumento de productividad de los Estados (Pérez Caldentey y Titelman, 2018). Este tipo de políticas son cruciales para el crecimiento económico post pandemia y contribuyen a cerrar la brecha económica existente entre hombres y mujeres, que antes de iniciada la crisis del COVID-19 se estimaba podría cerrarse en 202 años (Foro Económico Mundial, 2018).

El crecimiento económico está directamente relacionado con el aumento de mujeres ocupadas. En múltiples estudios realizados en distintos países (algunos miembros de la OCDE y otros no miembros) fue posible visualizar que, con el aumento de la participación de las mujeres o la reducción de la disparidad de participación entre hombres y mujeres en la fuerza de trabajo, se produce un crecimiento económico más rápido (OCDE, 2012; Actionaid, 2015). Se estima que las mujeres podrían incrementar sus ingresos en hasta un 76% si se supera la brecha en la participación del empleo y salarial entre hombres y mujeres, esto equivale a un total de 17 billones de dólares estadounidenses (Actionaid, 2015).

En segundo lugar, se deben considerar las ventajas existentes en materia de productividad y crecimiento que se derivan de la participación femenina en la fuerza de trabajo. Al aportar las mujeres nuevas competencias al trabajo, aumentan las ventajas en el ámbito productivo, mediante la reducción de las barreras que frenan la incorporación de la mujer en el trabajo (Trigo, 2019b).

Un ejemplo de lo anteriormente mencionado, es el trabajo realizado por el Fondo Monetario Internacional (Lagarde et al., 2018), en el que se concluyó que cerrar la brecha de género en los países que se encuentran en la mitad inferior de “The Global Gender Gap Index Rankings” (World Economic Forum, 2020), podría incrementar el PIB un 35% en promedio. Cuatro quintas partes de este aumento serían consecuencia de la incorporación de trabajadores en la fuerza laboral, pero una quinta parte del aumento se debería al efecto que la diversidad de género ejerce sobre la productividad (Lagarde et al., 2018).

En el caso de América Latina, las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en sectores que han sido altamente afectados por la pandemia. Un ejemplo de esto, es el sector textil y de confección, caracterizado por la alta participación femenina como mano de obra (75%), largas jornadas de trabajo y bajos salarios, siendo un sector con altas pérdidas de ventas. Otro sector que representa muy bien lo planteado, es el del turismo, que consta de distintos servicios como los hoteles y restaurantes donde en su mayoría trabajan mujeres, y que se han visto fuertemente afectados por las medidas restrictivas como cierres de fronteras (Zarrilli, 2020).

Se estima que como consecuencia del COVID-19 en América Latina, además de la pérdida de ingresos de un 5% de la población económicamente activa, existe la posibilidad de que el nivel de pobreza aumente en un 3,5%, lo que llevaría a 107 millones de mujeres a la pobreza post pandemia (Bárcena, 2020). Antes del comienzo de la crisis las mujeres ya eran un grupo sobrerrepresentado entre los desempleados, y esto sumado a su alta participación en el sector informal se traduce en acceso limitado a la protección social dentro de la región (CEPAL, 2020c).

En adición a lo anteriormente mencionado, la crisis del COVID-19 puede profundizar las desigualdades sociales y laborales sufridas por las mujeres, por ejemplo, mujeres indígenas y afrodescendientes que solo reciben un tercio de los ingresos por hora que ganan los no indígenas y afrodescendientes hombres con el mismo nivel educativo (CEPAL, 2020b).

Los efectos se han reflejado en un estancamiento severo de la actividad económica de diversos países, debido, entre otros aspectos a la disminución en la producción de las principales economías y el deterioro en los precios de las materias primas, todo esto en consecuencia, principalmente, de las medidas de confinamiento y restricciones de desplazamiento. Dejando en evidencia la completa transformación del escenario mundial, frente a esto, los gobiernos han tenido que establecer medidas adecuadas, principalmente sanitarias, económicas y sociales para enfrentarse al catastrófico impacto que ha tenido. En este contexto los casos del Perú y Chile no son la excepción, siendo parte de las cuatro naciones económicamente más afectadas en el bloque latinoamericano (Carrizo, 2020).

La CEPAL sostiene que las consecuencias de la pandemia se están volviendo notorias en sus economías. En el caso de Chile, la caída del producto debido a la crisis social que se inició en el último trimestre de 2019 continuó con el debilitamiento de la actividad económica en los primeros meses de 2020. El cierre de fronteras, prolongadas cuarentenas y la suspensión de ciertas actividades económicas para controlar el avance de la enfermedad por coronavirus, se han traducido en la caída de la demanda interna, un menor nivel de producción y el



aumento del desempleo. Las débiles demandas externa e interna se reflejaron en el comercio exterior, que presentó caídas de las exportaciones y las importaciones. A partir del cuarto trimestre se observó una incipiente recuperación de la actividad debido al retiro gradual de las medidas sanitarias y como efecto de las medidas económicas (CEPAL, 2020a).

En el Perú, los impactos de las medidas contra el COVID-19 fueron significativos en el segundo trimestre de 2020, cuando el producto registró una caída del 9,6% con relación al primer trimestre (CEPAL, 2020d); en el primer semestre acumuló una caída del 5,6% en comparación con el mismo período de 2019. En el tercer trimestre de 2020, comenzaron a verse los efectos de las políticas para hacer frente al COVID-19, con un crecimiento del producto del 7,7% en relación con el segundo trimestre, acumulando una caída del 5,0% en el año (CEPAL, 2020d). A nivel doméstico los impactos directos en las cadenas de producción y consumo internas relacionados con el distanciamiento social y cuarentenas se han convertido en un mecanismo central para la reducción de la actividad económica interna (Bastos et al., 2020).

Es importante reconocer que la participación económica de las mujeres en la región es del 52%, sin embargo, solo Colombia (58%) y Perú (61%) se encuentran por encima del promedio regional, mientras que Chile y México alcanzan el 43% y 44% respectivamente (OCDE, 2017). Es por esto que el escenario global contemporáneo, debe utilizarse para diseñar e implementar políticas que maximicen las oportunidades de las mujeres; facilitar la integración de la mujer en sectores económicos más dinámicos; mitigar las disparidades de género; posibilitar el empoderamiento y el bienestar de la mujer; y promover la educación de las mujeres en áreas no tradicionales, permitiéndoles pasar de trabajos precarios a empleos más estables (UNCTAD, 2013).

Ahondando en el caso del Perú, relativo a la autonomía en la toma de decisiones<sup>1</sup>. Las mujeres ocupan tan solo un 31,6% de los puestos del gabinete ministerial, el puesto de toma de decisión de más alto nivel en este país (Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú [INEI], 2017), lo que sumado a que en el resto de puestos de toma de decisiones también cuentan con menos participación femenina se evidencia desde la esfera política, una brecha de género. En autonomía económica referida a la capacidad de las mujeres para generar ingresos y recursos propios, en 2016, un 31,5% de las mujeres no contaba con ingresos propios; casi tres veces más que la cantidad de hombres sin ingresos propios (12%) (INEI, 2017). Esto evidencia la condición de desigualdad que viven las mujeres, anterior al inicio de la pandemia.

---

<sup>1</sup> Medida a través de la participación de las mujeres con roles deliberativos en distintos niveles de los poderes del Estado (Pérez Caldentey y Titelman, 2018).

Sin embargo, solo se considera la autonomía económica y de toma de decisiones para determinar el índice de igualdad de género, la libertad del uso de tiempo es otro factor clave y en el caso peruano las mujeres trabajan 9 horas y 15 minutos más que los hombres, y dedican mayor tiempo a labores del hogar. Es entonces posible concluir que la balanza se inclina de forma desfavorable para las mujeres peruanas (INEI, 2017).

La situación en Chile es bastante similar a la de Perú, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2020), en 2020 las mujeres representaban el 45,3% de la fuerza laboral formal del país. Un 4,8% de las mujeres ocupadas se encontró contratada en el sector primario en contraste con un 19,3% de hombres ocupados en el mismo sector. Por otro lado, en el sector terciario se encontró un 85% de las mujeres ocupadas y un 54,3% de los hombres, dentro de este sector más específicamente un 23% de las mujeres ocupadas se encontró en el sector de servicios, más solo un 8,4% de los hombres ocupados trabaja en este sector que fue fuertemente golpeado por la crisis de la pandemia (INE, 2015).

### **3. Metodología**

En primera instancia, tanto para el caso del Perú, como el de Chile, se llevó a cabo la técnica de análisis de contenido, centrado en documentos oficiales de ambos gobiernos e información de prensa relativa a las medidas de reactivación económica. El estudio identifica las medidas de reactivación económica utilizando la siguiente metodología. En primer lugar, se utilizaron técnicas manuales para recopilar información de muchas fuentes diferentes, incluidos sitios web de agencias gubernamentales relevantes (ministerios de finanzas, ministerios de comercio, ministerios de salud); sitios web de organizaciones internacionales pertinentes (Repositorio CEPAL COVID-19)<sup>2</sup> y fuentes de medios de prensa en línea que recopilan información sobre las medidas del alcance de esta investigación.

La versión del conjunto de medidas de reactivación económica utilizadas en este documento abarca el período desde el 15 de marzo de 2020 (fecha de la primera medida de reactivación económica adoptada por el gobierno del Perú), hasta el 4 de diciembre de 2020 (fecha de la última medida adoptada en Chile para 2020). El estudio incluye 93 medidas de reactivación económica.

Para el análisis descriptivo de las medidas de ambos países y a lo largo del tiempo, consideramos la fecha de anuncio como la fecha de inicio de cada medida. En consecuencia, de incluir la base de datos de CEPAL, limpiamos los datos, para eliminar inconsistencias en las medidas informadas. Excluimos las medidas con

---

<sup>2</sup> El enlace del repositorio es: <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=CHL>

fecha de anuncio de 2019 y 2021, es decir, antes del brote de COVID-19 y posterior al tiempo de análisis definido en este estudio.

Posteriormente para las medidas seleccionadas, se clasificaron las diferentes medidas de reactivación económica de ambos gobiernos en las categorías a saber: productiva, financiera, laboral y social, además de la realización de una identificación de la existencia de referencias directas al género a través de la mención explícita en la redacción de la medida.

En tercer lugar, tanto para el caso del Perú, como el de Chile, se llevó a cabo mediante la técnica de análisis de contenido una recopilación y análisis de información referente a la distribución de género en el ámbito comercial, laboral y productivo en los diferentes sectores económicos de los países seleccionados, sumado a información demográfica de estos. La finalidad de este proceso se enmarca en revelar cómo se estructura la brecha de género en estos sectores, para posteriormente evaluar en qué medida las políticas de reactivación económica post COVID-19 producidas por los gobiernos de Chile y Perú, tienen un potencial impacto.

Los datos seleccionados, al igual que en la sección anterior provienen de muchas fuentes diferentes, incluidos sitios web de agencias gubernamentales relevantes (incluyendo, ministerios de finanzas, ministerios de comercio, ministerios de salud, y oficinas de la jefe de gobierno o Estado); sitios web de organizaciones internacionales pertinentes (UNCTAD, OMC, CEPAL, OCDE, CLACSO, OIT, UN Women, BM, WTO, UNCTAD); fuentes de medios en línea, incluidas las redes sociales; y organizaciones no estatales que recopilen información sobre los asuntos que caen dentro del alcance de esta iniciativa, institutos de investigación y otras iniciativas académicas de ambos países desde 2010 a 2021.

En cuarta instancia, tanto para el caso del Perú como el de Chile, siguiendo la clasificación utilizada por Cáceres y Muñoz (en prensa) se identificó y clasificó el potencial impacto en la brecha de género de las diferentes medidas de reactivación económica a través de las categorías a saber: gender (-), gender (+/-) y gender (+). Entendiendo gender (+) como un posible impacto positivo de género, gender (+/-) como posible impacto dual de género, y gender (-) como un posible impacto negativo en la brecha de género.

Estas generadas mediante la distribución de la brecha de género en el ámbito comercial, laboral y productivo de los dos casos analizados y codificados en el proceso anterior; sumado a información demográfica de estos.

En quinto lugar, tanto para el caso del Perú como el de Chile, se presentaron recomendaciones de políticas de reactivación económica que integren pers-

pectiva de género. Las propuestas se construyen tomando en consideración el impacto de la pandemia de COVID-19 sobre el empoderamiento económico de las mujeres, el análisis de la distribución laboral en los diferentes sectores económicos y la opinión de expertos/as en la materia del sector público, sector académico y del sector de las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de confirmar los resultados obtenidos con las etapas de análisis anteriores.

Para captar y analizar la opinión de estos actores se realizó una identificación de los posibles entrevistados/as que puedan aportar en la materia, desde su área laboral profesional. Posteriormente se realizaron entrevistas semi-estructuradas en profundidad tanto a actores de Chile y como del Perú. Luego de un proceso de identificación, se invitó a los potenciales entrevistados/as a participar en el estudio. Se realizaron un total de 12 entrevistas a través de medios digitales entre agosto y septiembre de 2021. El tiempo promedio de respuesta fue de 45 minutos. A cada entrevistado/a se le informó del alcance y propósito del estudio y se solicitó su consentimiento antes de iniciar el cuestionario.

Debido a los puestos de trabajo ocupados por los entrevistados/as, todas las respuestas fueron anonimizadas. La investigación de campo alcanzó un punto de saturación, definido como el momento en el que entrevistas posteriores no aportan nueva información al estudio, por lo que se pueden extraer conclusiones relevantes de lo recopilado (Mason, 2010).

A continuación, se presenta la distribución de las medidas de reactivación económica para ambos casos junto a las diferentes tablas de clasificación y análisis de las categorías.

#### **4. Descripción de las medidas estudiadas**

En primer lugar, **en el caso peruano**, se analizaron 35 políticas de reactivación económica implementadas por el Gobierno peruano, entre el 15 de marzo de 2020 y el 4 de diciembre de 2020. Estas medidas fueron caracterizadas en cuatro grandes áreas. Esto a fin de generar un orden que luego ayude a ilustrar qué ámbitos económicos tenían mayor compromiso con la integración de género a la hora de generar medidas o, en su defecto, en qué ámbitos se puede encontrar posibles impactos para los mismos.

En los anexos se presentan cuatro tablas que dividen las medidas en las categorías financiera, productiva, laboral y social, y a partir de ello se ilustra su posible impacto en las directrices principales de este estudio<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Revisar las siguientes tablas en anexo al final del texto:

- a) Tabla Medidas Financieras Perú
- b) Tabla Medidas Productivas Perú

Tras hacer una evaluación del potencial impacto de las diferentes medidas que ha tomado el gobierno del Perú, se evidencia que existe un efecto en lo relativo a género. Aún sin valorar la incidencia de las medidas, se puede identificar la siguiente distribución de impacto en lo relativo a género:

- 1) Medidas Financieras: 15/21
- 2) Medidas Productivas 7/7
- 3) Medidas Laborales 3/3
- 4) Medidas Sociales 4/4

El 100% de las medidas económicas tomadas por el gobierno del Perú en respuesta a las urgencias generadas por el COVID-19 no presentan una referencia de género. Es por esto que las políticas implementadas por este gobierno durante la pandemia se han caracterizado por ser neutrales en apoyar tanto a los diferentes sectores económicos, como en apoyar de forma parcial a la ciudadanía sin importar la diferencia de género que se tenga. Sin embargo, esta neutralidad en las políticas implementadas, se enmarcan en una estructura social y económica histórica que produce un impacto en la brecha de género.

Tras analizar las políticas implementadas por el gobierno del Perú, se ha podido identificar 26 medidas con un posible impacto en lo relativo a género. En cuanto a la clasificación gender (-), fueron identificadas 9/35 medidas que comprenden esta categoría. En los anexos de este artículo, se presentan la tabla Gender (-) y las clasificaciones que engloban la justificación de las distintas medidas:

#### *Tabla Gender (-) Perú Anexo*

Relativo a la clasificación gender (+/-), se identificaron 11/35 medidas que comprenden una dualidad en un potencial impacto en género. A continuación, se presenta la tabla gender (+/-) y las clasificaciones que engloban la justificación de las distintas medidas;

#### *Tabla Gender (+/-) Perú Anexo*

Referente a Gender (+), se identificaron 6/35 medidas que presentan un posible impacto positivo en el género. A continuación, se presenta la tabla Gender (+) y las clasificaciones que engloban la justificación de las distintas medidas;

#### *Tabla Gender (+) Perú Anexo*

En segundo lugar, **en el caso chileno**, se analizaron 58 políticas de reactivación económica implementadas por el Gobierno chileno, entre el 15 de marzo de

---

c) Tabla Medidas Laborales Perú  
d) Tabla Medidas Sociales Perú

2020 y el 4 de diciembre de 2020. Estas medidas fueron caracterizadas en cuatro grandes áreas. Esto a fin de generar un orden que luego ayude a explicar qué ámbitos económicos tenían mayor compromiso con la integración de género a la hora de generar medidas o, en su defecto, en qué ámbitos se puede encontrar posibles impactos para los mismos.

En los anexos se presentan cuatro tablas que dividen las medidas en las categorías “financiera, productiva, laboral, social”, y a partir de ello se ilustra su posible impacto en las directrices principales de este estudio<sup>4</sup>.

Tras hacer una evaluación del potencial impacto de las diferentes medidas que ha tomado el gobierno de Chile, se evidencia que existe un efecto en lo relativo a género. Se puede decir que, con la excepción de las medidas financieras, la distribución del impacto en género en estas categorías es bastante homogénea, destacando un mayor impacto en las medidas productivas y laborales. Aun sin valorar la incidencia de las medidas, se puede identificar la siguiente distribución de impacto en lo relativo a género:

- 1) Medidas Financieras: 4/15
- 2) Medidas Productivas 22/24
- 3) Medidas Laborales 6/6
- 4) Medidas Sociales 7/13

El 8% de las medidas económicas tomadas por Chile en respuesta a las urgencias generadas por el COVID-19 tienen una referencia de género. Ello no quiere decir que no tengan un efectivo impacto en alguna de estas áreas. Es por esto que las políticas implementadas por el gobierno de Chile durante la pandemia se han caracterizado por ser neutrales en apoyar tanto a los diferentes sectores económicos, como en apoyar de forma parcial a la ciudadanía sin importar la diferencia de género que se tenga. Sin embargo, esta neutralidad en las políticas implementadas, se enmarcan en una estructura social y económica histórica que produce un impacto en la brecha de género.

Tras analizar las políticas implementadas por el gobierno de Chile, se ha podido identificar 39 medidas con un posible impacto en lo relativo a género.

En primer lugar, en cuanto a Gender (-), fueron identificadas 32/39 medidas que comprenden esta categoría. A continuación, se presenta la tabla Gender (-)

---

<sup>4</sup> Revisar las siguientes tablas en anexo al final del texto:

- a) Tabla Medidas Financieras Chile
- b) Tabla Medidas Productivas Chile
- c) Tabla Medidas Laborales Chile
- d) Tabla Medidas Sociales Chile

y las clasificaciones que engloban la justificación de las distintas medidas (revisar Tabla Gender (-) Chile Anexo).

En segundo lugar, se identificó una medida que tiene una dualidad en potencial impacto en género (revisar Tabla Gender (+/-) Chile Anexo).

En tercer lugar, se identificaron 6/39 medidas que presentan un posible impacto positivo en el género. Esto se debe a que apuntan directamente a beneficiar el empleo informal y a sectores laborales feminizados, beneficiando mayoritariamente a las mujeres debido a la distribución desigual del trabajo formal la cual se explicará en la sección de análisis de los resultados. En el mismo orden de ideas, una de estas medidas hace referencia directa al trabajo doméstico por lo tanto no necesita justificación de impacto.<sup>5</sup>

## **5. Resultados del caso peruano**

Con el fin de evaluar el potencial impacto de las medidas económicas implementadas por el gobierno del Perú en lo relativo a género se considera relevante ilustrar cual es la realidad nacional en los sectores a desarrollar.

En el caso del Perú, la población femenina representa actualmente más de la mitad del total de la población, y durante 2018 representaron más del 50% de la población activa del país (INEI, 2019a). Sin embargo, la brecha de género en el Perú es del 71,4%, de acuerdo con el ranking<sup>6</sup> de brecha de género del Foro Económico Mundial de 2020. Con este porcentaje, el Perú ocupa el puesto 52 en el ranking de brecha de género, por lo que la diferencia entre hombres y mujeres debería reducirse al menos a la media (INEI, 2019a).

Sin embargo, las políticas en el marco de la reactivación económica aplicadas por el Gobierno peruano no hacen referencia directa a temas de género. La expansión del COVID-19 ha cambiado el patrón de las prioridades nacionales. Todos los recursos humanos y económicos están enfocados en el combate a la pandemia, por lo que las políticas públicas relacionadas con la perspectiva de género ocupan un segundo lugar. Aunque se reconoce que las autoridades se han esforzado por proteger la vida y la salud de los ciudadanos, hay que advertir que la serie de acciones emprendidas para reactivar económicamente el país, así como las acciones generadas para reducir la propagación del virus, carecen de perspectiva de género en el marco de la distribución y estructura, productiva y laboral del país.

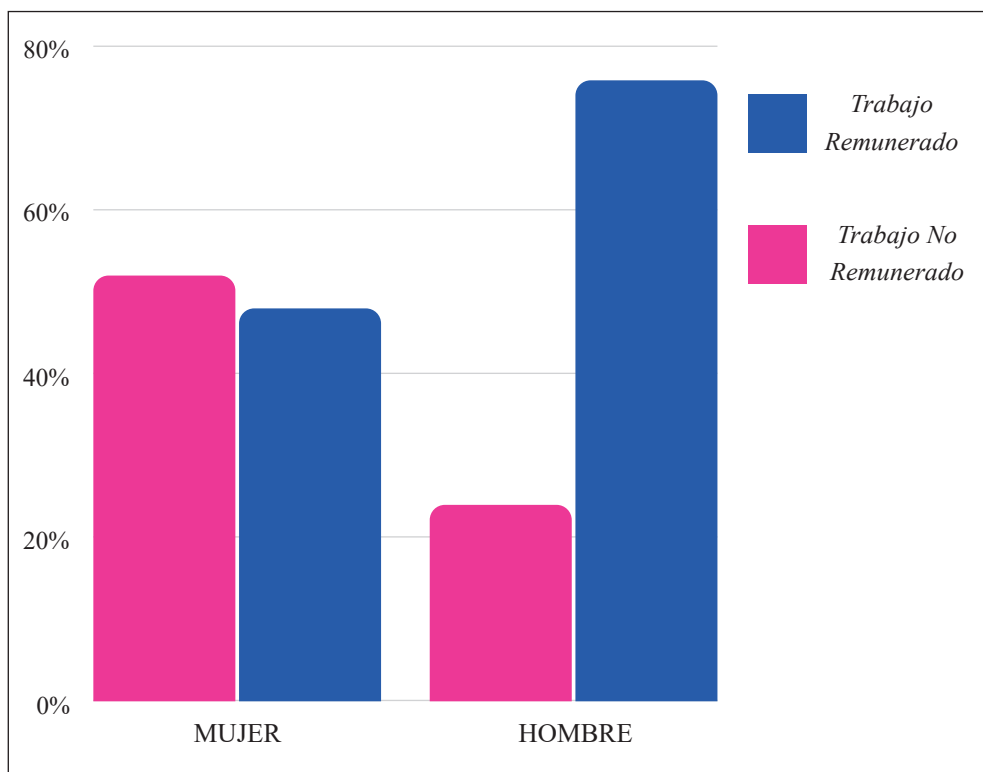
---

<sup>5</sup> Revisar Tabla Gender (+) Chile Anexo.

<sup>6</sup> Este ranking es usado para medir la magnitud de la brecha existente, en distintas áreas como salud, educación, economía e indicadores políticos, entre hombres y mujeres.

Para las mujeres, la vulnerabilidad que ha generado la crisis sanitaria, no solo se ha evidenciado en mayor manera debido al carácter informal de su participación en la economía (agravado por la pérdida de ingresos), sino también por el hecho de hacerse cargo del trabajo doméstico no remunerado en el hogar. En este contexto, el inicio de un año escolar virtual incrementó la carga de las mujeres con hijos/as, al hacerse cargo de acompañarlos en el proceso de aprendizaje. Sumado a la violencia física, psicológica, patrimonial y sexual hacia ellas por parte de sus parejas, la cual se incrementó considerablemente, debido a que muchas mujeres están obligadas a convivir con sus agresores por el aislamiento social obligatorio (Defensoría del pueblo del Perú, 2020).

**Gráfico N° 1**  
**Distribución de la carga global de trabajo, 2010**



Fuente: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social del Perú, 2011.  
Elaboración propia

Un ejemplo de esta estructura de carga no remunerada del trabajo son los datos del gráfico N° 1 relativo a distribución de la carga global de trabajo para 2010. Para ese entonces, las mujeres dedicaban el 52% de su tiempo



total de trabajo a las actividades domésticas no remuneradas, mientras los hombres dedicaban en las mismas actividades solo un 24% de su tiempo total de trabajo. Lo que significa que el 76% de horas destinadas a trabajar de los hombres son remuneradas y tan solo el 48% del tiempo de trabajo de las mujeres era igualmente remunerado (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2011). Esto nos lleva a concluir que los hombres tienen una mayor oportunidad de obtener ingresos que las mujeres.

En segundo lugar, relativo a la participación del mercado informal, se ha podido identificar una participación desigual relativa al género. Para 2018, el 72,4% de la población total del Perú trabaja en la informalidad, de los cuales un 75,3% eran mujeres (INEI, 2019b). Su trabajo, mayoritariamente, es mal pagado ya que se consideran de baja productividad, sumado a una concentración femenina en sector subempleo por ingresos<sup>7</sup>, correspondiendo a un 52,4% empleadas femeninas en este sector para 2019 (Defensoría del Pueblo del Perú, 2020). Sumado a esto, el 52,8% del total de la población femenina tienen trabajos precarios<sup>8</sup> y dentro de este 52,8% el 20% son vendedoras ambulantes, mientras que los trabajos temporales en la vía pública son del 7,2%. Estas actividades limitan su capacidad de ganar dinero apropiado (Defensoría del Pueblo del Perú, 2020).

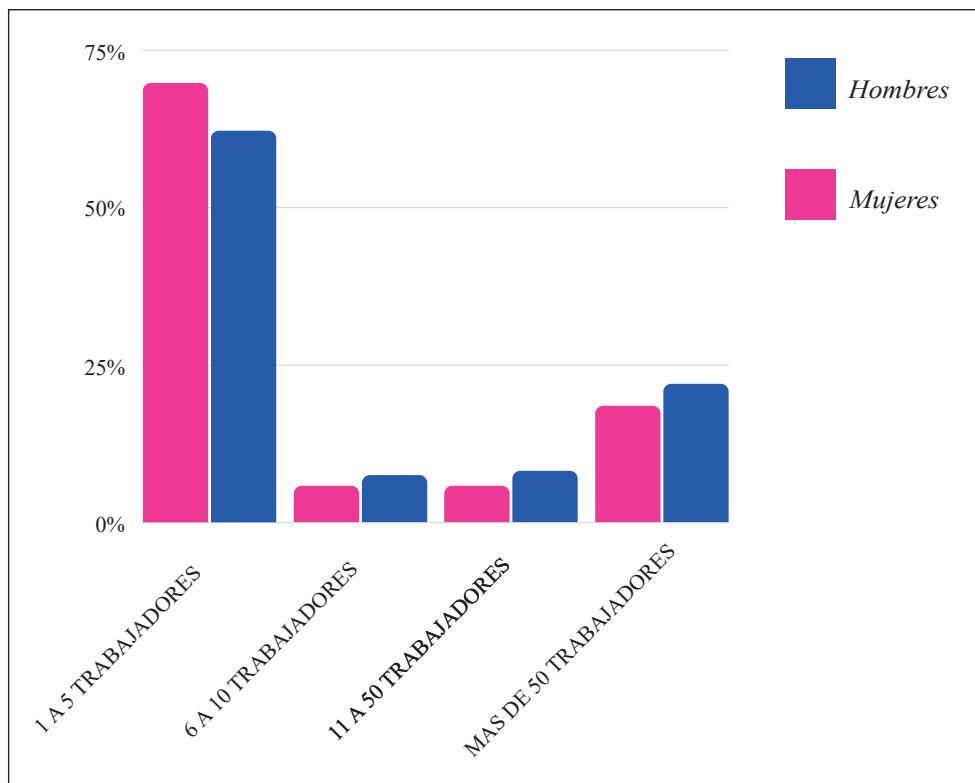
A pesar de lo anterior, es posible ver que durante los últimos años las mujeres peruanas se han incorporado progresivamente al mercado de trabajo. De acuerdo con el gráfico N° 2, para 2016, el porcentaje de mujeres que trabajaba en micro o pequeñas empresas (1 a 5 trabajadores), lo hacen en mayor proporción que los hombres (INEI, 2017).

---

<sup>7</sup> Es aquel en el que se labora 35 o más horas semanales, pero su ingreso mensual es menor al ingreso mínimo de referencia (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú, 2012).

<sup>8</sup> Relación laboral donde falta la seguridad de empleo, uno de los elementos principales del contrato de trabajo. Este término comprende el contrato temporal y el contrato a tiempo fijo, trabajo a domicilio y la subcontratación (OIT, 1997).

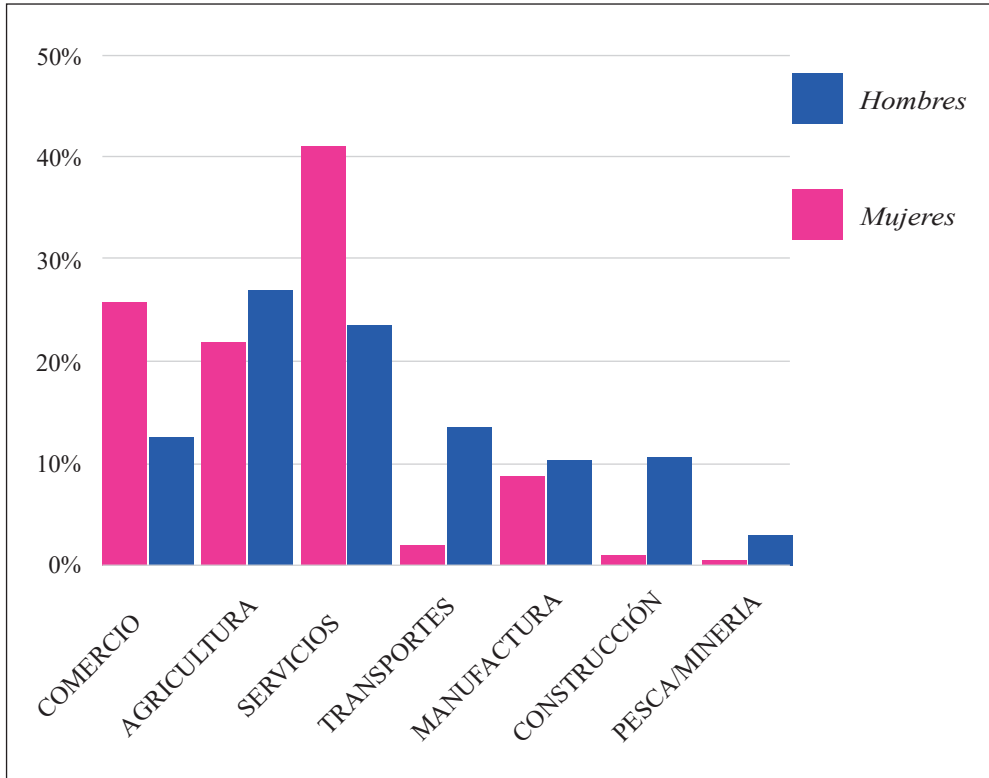
**Gráfico N° 2**  
**Mujeres y hombres ocupados porcentualmente,**  
**según tamaño de empresa**



Fuente: INEI, 2019a. Elaboración propia.

En tercer lugar, se ha identificado una participación desigual relativa al género en relación a los principales sectores económicos productivos de la nación. Tal como se ilustra en el gráfico N° 3, la proporción de mujeres empleadas en el sector Pesca Minería es cercana al 0% (0,3%) y existe este mismo patrón de participación de los sectores “Construcción” y “Transporte y Comunicaciones” con un porcentaje de participación de 0,7% y 1,9% respectivamente. Considerando la baja participación en estos sectores claves de la economía del Perú, y que se analizaron 5 medidas referidas específicamente a estos sectores sumado a que el sector minero concentra la mayor cantidad de exportaciones realizadas por el Perú durante 2018, se transforma en un elemento central para las políticas de reactivación.

**Gráfico N° 3**  
**Perú: Mujeres y hombres ocupados, según ramas de actividad**



Fuente: INEI, 2019a. Elaboración propia.

Dada la brecha de participación entre hombres y mujeres, se puede esperar ver efectos negativos respecto del género, relacionados con la reactivación del sector minero en el Perú. Este efecto negativo puede esperarse también en las políticas que involucren el sector de construcción, en el cual la brecha es mayor, ya que solo un 0,7% de mujeres participan en comparación con el 10,4% de hombres. Sin embargo, en áreas como el comercio y manufacturera -si bien no son la mayoría de la fuerza laboral, una de cada cuatro personas que lideran las empresas formales manufactureras son mujeres- se puede identificar que las políticas de reactivación destinadas a estos sectores pueden tener un efecto positivo para ellas.

### **Análisis de las medidas de reactivación del Perú**

#### *Análisis de las políticas Gender (-)*

Dando paso al análisis de las políticas y los resultados en el potencial impacto negativo en la brecha de género, se han identificado tres grandes características

que presenta el sistema económico peruano, y que explicarían, en su mayoría, la razón de ser de esta valoración. A saber:

1	2	3
Distribución desigual relativa a la calificación laboral	Distribución desigual relativa a la participación en empleos formales	Distribución desigual en la participación femenina para sectores económicos masculinizados

En concordancia con lo anterior, el potencial impacto negativo se basa en 3 aspectos de la brecha estructural de género en el cual se concentran las principales políticas de reactivación económica del Perú.

*Medidas de potencial impacto:*

*a. En relación a la distribución desigual relativa a la calificación laboral, se identificó la siguiente medida:*

La medida “Emergencia Nacional”<sup>9</sup>, genera la obligación de mantener cerrados todos los centros comerciales, cines, teatros, restaurantes, pubs, discotecas, gimnasios y eventos deportivos independientes que reúnen al público, hasta recibir más instrucciones, esto sumado a las cuarentenas mandatarias y otras restricciones.

Esta medida al afectar fuertemente al sector de servicios, que está altamente feminizado, impacta negativamente en la brecha de género. Un 40,9% de la población femenina trabaja en el sector de servicios, es decir, cerca de la mitad de las mujeres peruanas en edad de trabajar, pierden sus ingresos o sus trabajos como efecto de esta medida.

A esto se suma que la medida obliga a las mujeres a quedarse en sus casas junto a sus familias, lo que genera mayor cantidad de trabajo doméstico, que está históricamente distribuido desigualmente; las situaciones de violencia también aumentan y se dificulta el acceso a ayuda en caso de esta a causa de las cuarentenas.

*b. En relación a la distribución desigual relativa a la participación en empleos formales, se identificaron las siguientes medidas:*

En esta categoría se encuentra la medida “Compensación por tiempo de trabajo a los trabajadores del sector formal (CTS)”. Esta medida permite a los trabajado-

<sup>9</sup> Véase el Decreto Supremo N° 149-2021-PCM, de 22 de agosto de 2021. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/2094022-149-2021-pcm>

res del sector formal retirar hasta S/2400 de su CTS para lograr tener liquidez en tiempos de crisis sanitaria (Diario Oficial El Peruano, 2020).

En el Perú un 72% de la población femenina se encuentra trabajando en el sector informal por lo que no tendrían la posibilidad de retirar dinero de sus CTS, por lo tanto, esta medida impacta negativamente en la brecha de género. Al no poder acceder a los CTS u otro tipo de ayuda, se dificulta para las mujeres mantener su autonomía económica, lo que genera mayor dependencia e inestabilidad para el género femenino, aumentando así la brecha de género.

*c. En relación a la distribución desigual en la participación femenina para sectores económicos masculinizados, se identificaron las siguientes medidas:*

Bajo esta categoría se identificaron las medidas que tienen relación con el sector de transportes, tales como; “Subsidios sector transporte”<sup>10</sup>, “Subsidio para transporte”<sup>11</sup>. Estas medidas, ofrecen subsidios y ayuda monetaria al sector de transporte tanto a nivel país como local.

Tal como se mencionó anteriormente, el sector de transporte está altamente masculinizado, tan solo un 1,9% de las mujeres trabaja en el sector de transporte y comunicaciones, versus el 13,5% de hombres empleados en el mismo sector, por esta razón estas medidas tienen un potencial impacto negativo debido a la escasa participación femenina.

#### *Análisis de medidas Gender (+/-)*

Dando paso al análisis de la política y los resultados en el potencial impacto neutral en la brecha de género, estas medidas son principalmente aquellas relacionadas con los aplazamientos o reducciones de pagos de los impuestos, tales como la llamada “Retraso declaración de impuestos 1”<sup>12</sup>, “Retraso declaración de impuestos 2”<sup>13</sup> y la reducción de la tasa de interés del Banco Central del Perú. Esto se debe a que apunta a beneficiar a toda la población, sin restricciones de sueldos o por sectores del trabajo.

<sup>10</sup> <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/920551/decreto-de-urgencia-que-otorga-subsidio-economico-a-los-pres-decreto-de-urgencia-n-079-2020-1869586-1.pdf>

<sup>11</sup> <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-de-urgencia-que-otorga-subsidio-economico-a-los-pres-decreto-de-urgencia-n-079-2020-1869586-1/>

<sup>12</sup> <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/modifican-cronograma-de-vencimientos-para-la-declaracion-jur-resolucion-n-054-2020sunat-1864484-1/>

<sup>13</sup> <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/modifican-cronograma-de-vencimientos-para-la-declaracion-jur-resolucion-n-061-2020sunat-1865139-1/>

*Análisis de medidas Gender (+)*

Dando paso al análisis de la política y los resultados en el potencial impacto positivo en la brecha de género, se han identificado dos características que presenta el sistema laboral y social peruano, y que explicarían, la razón de ser de esta valoración. A saber:

1	2
Distribución desigual en la participación femenina de los diferentes tipos de empresas.	Distribución desigual en la participación femenina para sectores feminizados.

*Medidas de potencial impacto:*

- a. *En relación a la distribución desigual en la participación femenina de los diferentes tipos de empresas, se identificaron las siguientes medidas:*

Medidas como el “Fondo Apoyo MYPE 1”<sup>14</sup>, que consiste en un fondo de apoyo empresarial para dueños de mediana y pequeñas empresas; y el “Fondo apoyo MYPE 2”<sup>15</sup>, fondo creado por el Gobierno con el objetivo de entregar créditos a los emprendedores. Estas medidas, al estar enfocadas en incentivar la reactivación de las PYMES, tienen un potencial impacto negativo debido al promedio de participación femenina en este tipo de empresas.

Estas medidas dirigidas a las medianas y pequeñas empresas, se considera que tienen un potencial impacto positivo en la brecha de género ya que el sector de MYPE está altamente feminizado. En el Perú, 69,8% de las mujeres trabajan en empresas de 1 a 5 trabajadores, es decir, micro o pequeña empresa. Al ser una medida dirigida a MYPES, sector donde se concentra un número importante de mano de obra y trabajadoras femeninas sería la población femenina la que se verá mayormente beneficiada.

- b. *Relativo a la distribución desigual en la participación femenina para sectores feminizados, se identificaron las siguientes medidas:*

Primeramente, se encuentran las medidas relacionadas con el sector turístico, “Reactivación Turismo”<sup>16</sup>, “Subsidios turismo”<sup>17</sup> y “Fondo para apoyar Turis-

<sup>14</sup> <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-nuevo-reglamento-operativo-del-fondo-de-apoyo-em-resolucion-ministerial-n-150-2020-ef15-1866140-1/>

<sup>15</sup> [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/788274/04.06.2020\\_Reporte\\_anuncios\\_de\\_acciones\\_del\\_Gobierno.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/788274/04.06.2020_Reporte_anuncios_de_acciones_del_Gobierno.pdf)

<sup>16</sup> [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/733583/DL\\_1506.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/733583/DL_1506.pdf)

<sup>17</sup> <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/305417-premier-y-titular-de-min-cetur-entregan-mas-de-1-4-millones-de-soles-para-reactivar-turismo-en-la-re->

mo”<sup>18</sup>. Medidas enfocadas a reactivar el sector de turismo peruano a través de créditos, subsidios y legislaciones que les permitan regresar a trabajar. Esta medida tiene un potencial impacto positivo en la brecha de género del país ya que las mujeres representan el 67% de la fuerza laboral del turismo peruano.

En segundo lugar, las medidas relacionadas con la reactivación económica que incluye el sector de servicios y permiten el funcionamiento de centros comerciales, como la “Reactivación económica fase 2”<sup>19</sup>, “Reactivación económica fase 3”<sup>20</sup> o la reapertura de centros comerciales.

Estas medidas tienen un potencial impacto positivo en la población femenina ya que un 40,9% de las mujeres peruanas se dedican al área de servicios y un 25,7% al comercio directamente, y estas medidas les permiten volver a sus trabajos generando así ingresos y ganando estabilidad.

## **6. Resultados del Caso chileno**

Con el fin de evaluar el potencial impacto de las medidas económicas implementadas por el gobierno de Chile en lo relativo a género consideramos relevante ilustrar cual es la realidad nacional en los sectores a desarrollar.

En el caso de Chile, la población femenina, según el censo de 2017, corresponde a un 51,1% (INE, 2017). Representando más de la mitad de la población, dentro los últimos veinte años las tasas de participación laboral femenina se han incrementado de manera sostenida (creció de 29,1% en 1986 a 48,7% en 2015, 19,6 puntos porcentuales superior) (Dirección del Trabajo. Gobierno de Chile, 2016). Si bien las cifras anteriores muestran que casi una de cada dos mujeres chilenas en edad de trabajar está económicamente activa, siguen de lejos la tendencia latinoamericana y de países desarrollados.

En el caso de América Latina, para 2013 exhibió una tasa promedio de participación laboral femenina de 54%, Chile se ubicó bajo ese valor con uno de los porcentajes más reducidos de toda la región (48,3%) (Dirección del Trabajo. Gobierno de Chile, 2016). Por su parte, los países del bloque OCDE promediaron en 2015 una tasa de 54,1%, lo que sitúa a Chile como el sexto país con menor participación laboral femenina y muy lejos de Países Bajos

---

gion-huanuco

<sup>18</sup> [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/903743/30.06.2020\\_Reporte\\_anuncios\\_de\\_acciones\\_del\\_Gobierno.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/903743/30.06.2020_Reporte_anuncios_de_acciones_del_Gobierno.pdf)

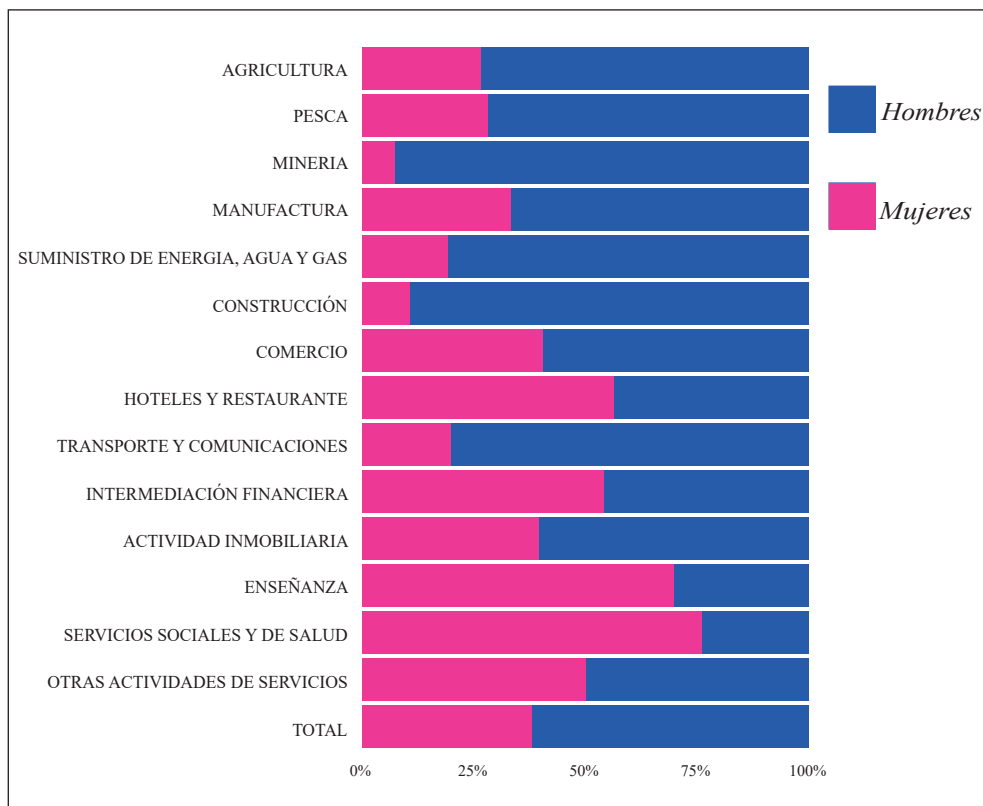
<sup>19</sup> [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/788274/04.06.2020\\_Reporte\\_anuncios\\_de\\_acciones\\_del\\_Gobierno.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/788274/04.06.2020_Reporte_anuncios_de_acciones_del_Gobierno.pdf)

<sup>20</sup> [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/788274/04.06.2020\\_Reporte\\_anuncios\\_de\\_acciones\\_del\\_Gobierno.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/788274/04.06.2020_Reporte_anuncios_de_acciones_del_Gobierno.pdf)

e Islandia que lideran el ranking con valores que superan el 70% (Dirección del Trabajo. Gobierno de Chile, 2016).

Sumado a las cifras expuestas anteriormente, de acuerdo con el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (2020) en Chile no existe una homogeneidad de oportunidades en el mercado laboral. Existen aspectos relativos a la calidad y a las condiciones de trabajo que limitan a las trabajadoras en sus posibilidades de lograr pleno desarrollo, poder y autonomía personal. La estructura económica chilena presenta múltiples segmentaciones de género entre sectores económicos, tipos de empresas y tipo de trabajo, tal como se puede apreciar en el gráfico N° 4.

**Gráfico N° 4**  
**Distribución porcentual de trabajadores según sexo,**  
**por sector económico Chile**



Fuente: Dirección del Trabajo. Gobierno de Chile, 2016.  
Elaboración propia.



En primer lugar, como se puede observar en el gráfico de distribución porcentual de trabajadores según sexo, por sector económico en Chile, existe una separación del trabajo según el sector productivo. De acuerdo al informe de inequidades y brechas de género en el empleo, realizado por el Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo. Se identifica que las trabajadoras tienen mayor presencia en empresas de las ramas de actividad económica de servicios sociales y de salud (76,6%), enseñanza (70,3%), y más atrás, hoteles y restaurantes (56,6%).

Los trabajadores en cambio participan de manera mucho más equilibrada en los diferentes sectores (con ciertas excepciones) y tienen especial presencia en explotación de minas y canteras (92,2%) y construcción (89,9%) y transporte (80,2%). Esto permite confirmar la separación de los mercados de trabajo masculino y femenino, fenómeno de dimensión prácticamente universal. Como ya se indicó, el sector de los servicios de salud y el sector de los servicios de educación concentran gran parte de la fuerza de trabajo femenina.

En segundo lugar, según el tipo de empresa existe una separación relativa al género, tal como se puede apreciar en el gráfico N° 5. La participación de las mujeres en empresas constituidas como personas naturales y EIRL<sup>21</sup> alcanzó un 39,2% y 22,9%, respectivamente, siendo inferior a la de los hombres (60,7% y 77,1%, respectivamente) para 2017 (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile, 2017).

La participación más alta de mujeres (porcentualmente) se alcanza en las microempresas, la que disminuye a medida que las empresas se hacen más grandes tal como se puede apreciar en el gráfico N° 5. Sin embargo, esto no significa que en pequeñas y medianas empresas exista una participación mayoritariamente femenina. El promedio de feminización<sup>22</sup> de las pequeñas y medianas empresas<sup>23</sup> es de un 28,35% vs un 71%, masculino (Dirección del Trabajo. Gobierno de Chile, 2016).

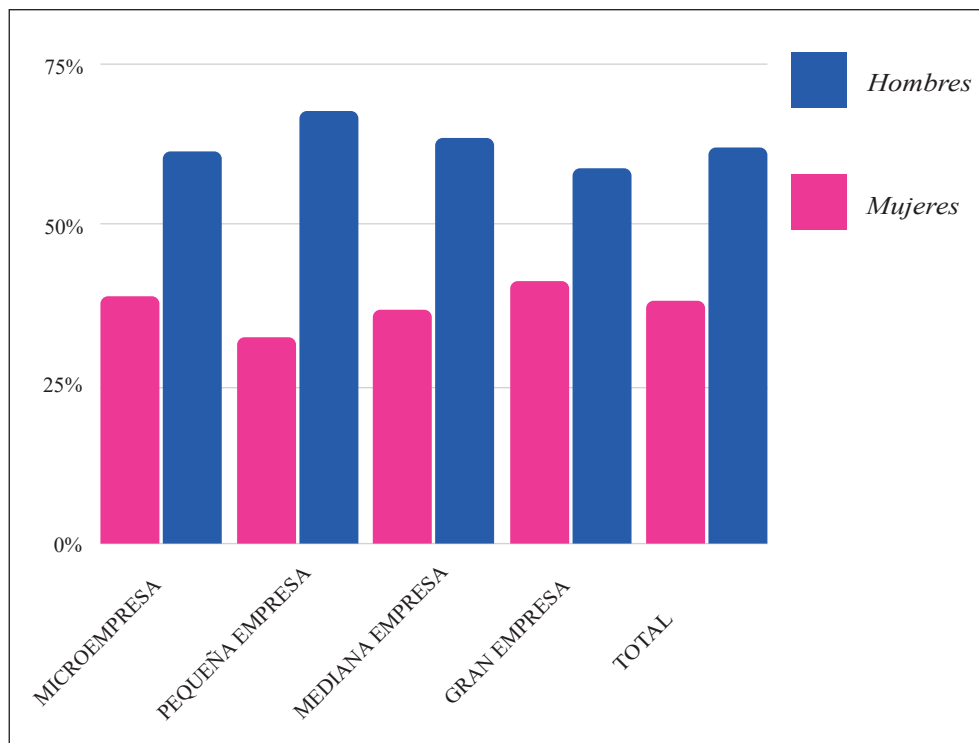
---

<sup>21</sup> Las Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada (EIRL) son personas jurídicas, formadas exclusivamente por una persona natural, con patrimonio propio y distinto al del titular, que realizan actividades de carácter netamente comercial (no de actividades de segunda categoría) (Servicio de Impuestos Internos [SII], 2021).

<sup>22</sup> La ENCLA conceptualiza como empresa feminizada aquella que tiene una plantilla de trabajadores directamente contratados, donde más del 50% son mujeres (Dirección del Trabajo. Gobierno de Chile, 2016).

<sup>23</sup> Para que una empresa sea considerada una PYME debe tener ventajas anuales que vayan entre 2.400 UF y 100.000 UF. En cuanto a la cantidad de trabajadores, una PYME puede tener entre 10 a 199 trabajadores.

**Gráfico N° 5**  
**Distribución porcentual de trabajadores según sexo,**  
**por tamaño de empresa, Chile**



Fuente: Dirección del Trabajo. Gobierno de Chile, 2016.  
 Elaboración propia.

En tercer lugar, se puede observar una brecha relativa al género en la separación del mercado informal del trabajo. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) dio a conocer un apartado de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del trimestre enero-marzo de 2021, que incluye la informalidad laboral. La tasa de ocupación informal alcanzó 26,7%, decreciendo 2,2pp. La variación negativa de los ocupados informales, según sexo, fue influida tanto por las mujeres (-20,6%) como por los hombres (-11,8%). En el mismo período, la tasa de ocupación informal femenina fue 27,6% y la masculina, 26,1%, con variaciones de -3,2pp. y -1,4pp., respectivamente (INE, 2021).

Si bien este 27,6% pudiera parecer limitado, lo preocupante es la escasa variación en relación a años anteriores; para 2017, el 48% de las mujeres trabajaba vs un superior 71% de los hombres. De ese 48%, 32% lo hacía en trabajo informal (INE, 2018). Esto sumado al porcentaje de la población

que se encuentra fuera de la fuerza de trabajo por razones de cuidado o quehaceres de hogar corresponde a un 19,4% en mujeres vs un 0,6% masculino (INE, 2015).

En cuarto lugar, se puede identificar una separación relativa a género en la calificación del trabajo del mercado laboral. La distribución por sexo según grupo ocupacional muestra una concentración femenina en los grupos de trabajadores no calificados (26,5%) y de trabajadores de los servicios (23,4%), además de una concentración masculina en los grupos de sociales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios (20,3%), trabajadores no calificados (19,5%), y operadores de instalaciones, máquinas y montadores (14,7%) (Dirección del Trabajo. Gobierno de Chile, 2016). Se precisa, además, que Chile sigue la tendencia latinoamericana, por la que las mujeres destinan más tiempo al trabajo doméstico y no asalariado que los hombres, lo que en última instancia es un obstáculo más para su inserción igualitaria en el mundo laboral (Trigo, 2019a).

En el contexto actual de distanciamiento social, el cierre de colegios y teletrabajo ha elevado la carga doméstica de las mujeres, generando un importante impacto negativo en la brecha de género en Chile y en el mundo en general. Un ejemplo de esto, son las cifras de la última Encuesta Nacional de Empleo del INE, en donde se ejemplifica que la tasa de ocupación laboral femenina para el trimestre móvil febrero, marzo y abril (en adelante, FMA 2020) fue de 42,6% (Araya, 2020). Esto quiere decir que menos de la mitad de las mujeres en edad de trabajar lo está haciendo por una remuneración.

La tasa de participación laboral de las mujeres para ese mismo periodo fue de 47,3% en comparación con 69% de los hombres. Si bien, los hombres también bajaron su participación en la fuerza de trabajo (de 73,3% en FMA 2019, a 69% en FMA 2020) solo 176.712 de ellos declararon no trabajar por “razones familiares permanentes”, es decir, cuidando a personas del hogar. En comparación, con la dramática cifra de 1.334.522 mujeres que declararon esta misma razón, no trabajar por realizar trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (Araya, 2020).

## **Análisis de las medidas de reactivación de Chile**

### *Análisis de las políticas Gender (-)*

Dando paso al análisis de las políticas y los resultados en el potencial impacto negativo en la brecha de género, se han identificado cinco grandes características que presenta el sistema económico chileno, y que explicarían, en su mayoría, la razón de ser de esta valoración. A saber:

1	2	3	4	5
Distribución desigual en la participación femenina de los diferentes tipos de empresas	Distribución desigual relativa a la calificación laboral	Distribución desigual relativa a la participación en empleos formales	Distribución desigual del empleo en sectores etarios	Distribución desigual en la participación femenina para sectores económicos masculinizados

En concordancia con lo anterior, el potencial impacto negativo se basa en 5 aspectos de la brecha estructural de género en el cual se concentran las principales políticas de reactivación económica de Chile.

*Medidas de potencial impacto:*

*a. En relación a la distribución desigual en la participación femenina de los diferentes tipos de empresas, se identificaron las siguientes medidas:*

En el periodo analizado, con el fin de implementar una reactivación económica a corto y mediano plazo, se implementaron 21 medidas direccionadas al sector de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Estas medidas plantean diferentes tipos de beneficios y facilidades para las PYMES, concentrando el 36% de la totalidad de las medidas de reactivación económicas adoptadas por el gobierno de Chile. De esta forma las políticas destinadas a las PYMES se distribuyeron en 3 grupos.

En primer lugar, las medidas adoptadas se concentraron en entregar facilidades tributarias a este sector. En este contexto, se identifican medidas como la “Reducción de impuesto a la renta a PYMES”<sup>24</sup>. Esta iniciativa que contempla una reducción del impuesto sobre la renta del 25% al 10% para las pymes, por las rentas obtenidas durante los años 2020 a 2022.

En segundo lugar, su objetivo fue generar liquidez entregando facilidades para obtener créditos bancarios para este sector. En este contexto se identifican medidas como el “Cambio de normativa Fogape”<sup>25</sup>.

Esta medida introduce a través del Ministerio de Hacienda, cambios a la normativa del Fondo de Garantía para Pequeños y Medianos Empresarios (Fogape) para mejorar la entrega de Créditos COVID, con el fin de contribuir a que más pymes puedan acceder a préstamos con garantía estatal del Estado.

<sup>24</sup> <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=165648>

<sup>25</sup> <https://www.hacienda.cl/sala-de-prensa/noticias/historico/ministerio-de-hacienda-introduce-cambios.html>

En tercer lugar, se identifican medidas cuyo objetivo es entregar liquidez a través de subvenciones y bonos de forma directa. En este contexto se identifican medidas como el plan de “Subvenciones para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas más afectadas por la pandemia”<sup>26</sup>.

Bajo esta medida, se hizo la entrega de 18 mil millones de pesos destinados a las micro, pequeñas y medianas empresas a través de Corfo y Sercotec. Estas subvenciones se definieron mediante diferentes mecanismos internos de medición en ventas anuales utilizados tanto por Corfo, como por Sercotec, con el fin de identificar cuáles fueron las empresas más afectadas por la pandemia, haciendo la entrega de una subvención de hasta 4 millones de pesos.

Sumado a las medidas detalladas en estos tres grupos, existen otras 18 medidas que, al estar enfocadas en incentivar la reactivación de las PYMES, tienen un potencial impacto negativo debido al promedio de participación femenina en este tipo de empresas.

Tal como se desarrolló anteriormente, es importante tener en cuenta que el promedio de feminización de las pequeñas y medianas empresas es de un 28,35% en contraste con un 71% masculino. En consecuencia, con estas medidas se está incentivando la reactivación de unidades productivas donde no se favorece de forma homogénea debido a la diferencia de género en las plantillas de trabajadores directamente contratados por estas empresas. Reactivando y entregando facilidades de forma desigual en la población debido a la estructura económica y laboral que existe.

*b. En relación a la distribución desigual relativa a la calificación laboral, se identificó la siguiente medida:*

La medida “Restricción de la actividad económica”<sup>27</sup>, genera la obligación de mantener cerrados todos los centros comerciales, cines, teatros, restaurantes, pubs, discotecas, gimnasios y eventos deportivos independientes que reúnen al público, hasta recibir más instrucciones. Esta medida, al estar enfocada en sectores laborales con una alta participación femenina no calificada, tiene un potencial impacto negativo debido a la concentración femenina de este sector.

Tal como se mencionó anteriormente a distribución por sexo según grupo ocupacional muestra una concentración femenina en los grupos de trabajadores no calificados de un 26,5% en comparación con 19,5% masculino. Es por esto que

---

<sup>26</sup> <http://www.subturismo.gob.cl/2020/05/26/gobierno-anuncia-nuevos-subsidios-que-beneficiaran-a-mas-de-4-mil-pymes-afectadas-por-la-pandemia/>

<sup>27</sup> <https://www.minsal.cl/gobierno-anuncio-cierre-de-cines-restaurantes-y-actividades-deportivas/>

esta medida coarta de manera desigual la participación económica de ambos sexos, perjudicando la participación femenina debido a la distribución en este sector.

*c. En relación a la distribución desigual relativa a la participación en empleos formales, se identificaron las siguientes medidas:*

Primeramente, la medida “Teletrabajo Sector Privado”<sup>28</sup>, es una Ley de Protección del Empleo, que permite al Fondo de Desempleo Solidario compensar las pérdidas de remuneración debido a la reducción de las horas de trabajo. Mientras tanto, el empleador y el trabajador pueden acordar mutuamente trabajar de forma remota u otro arreglo alternativo.

En segundo lugar, la medida “Ley COVID-19”<sup>29</sup>, establece que los salarios de los contratados por una empresa se seguirán pagando a aquellos que, debido a la emergencia, deben permanecer en sus hogares sin la posibilidad de teletrabajo. Sumado a esto establece que el trabajador recibirá ingresos del seguro de desempleo, de acuerdo con las normas de la fecha, y mantendrá la relación laboral y todos sus derechos laborales, por lo que el empleador continuará pagando la seguridad social y otros beneficios.

Finalmente, el “Programa de reactivación para avanzar en la recuperación de los 1,8 millones de puestos de trabajo perdidos”<sup>30</sup>, anunció por medio del Ministerio de Economía la otorgación de subsidios al empleo formal junto a un plan de inversión de obras públicas.

Estas medidas, al estar enfocadas en sector laboral formal, tienen un potencial impacto negativo debido a la concentración femenina en el sector informal del trabajo y la feminización de las tareas domésticas que impiden la participación laboral, excluyendo de estos beneficios laborales a la población femenina exenta de la participación laboral formal.

Tal como se mencionó anteriormente, la tasa de ocupación informal femenina para el trimestre enero-marzo de 2021, fue un 27,6%, en contraste un 26% masculina, esto significa que las medidas que apliquen a los trabajadores de carácter formal dejan evidencia la precarización del sector informal al no recibir estos beneficios. Esto sumado al porcentaje de la población que se encuentra fuera de la fuerza de trabajo por razones de cuidado o quehaceres de hogar, correspondiente a un 19,4% para las mujeres y un 0,6 masculino.

---

<sup>28</sup> <https://www.hacienda.cl/sala-de-prensa/noticias/destacadas/ministro-de-hacienda-presenta-medidas.html>

<sup>29</sup> <https://www.dt.gob.cl/portal/1628/w3-propertyvalue-27201.html>

<sup>30</sup> <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=163825>

d. *En relación a la distribución desigual del empleo en sectores etarios, se identificó la siguiente medida:*

La medida “Teletrabajo Sector Público”<sup>31</sup>, anuncia que todos los funcionarios públicos mayores de 70 años o que forman parte de un grupo de riesgo pueden teletrabajar. Además de establecer medidas especiales para adoptar horarios de trabajo flexibles y fomentar el teletrabajo. Esta medida, al estar enfocada en un sector etario específico, tiene un potencial impacto negativo debido a la baja participación femenina en el sector seleccionado.

Tal como se mencionó anteriormente, la participación laboral en ese sector etario representa a un 35% en hombres vs 12,9% femenino. Generando un beneficio que se concentra principalmente en la participación masculina.

e. *En relación a la distribución desigual en la participación femenina para sectores económicos masculinizados, se identificaron las siguientes medidas:*

Primeramente, se encuentra la medida “Apoyo económico para los transportistas”<sup>32</sup>. Esta medida anunciada a través del Ministerio de Economía, enuncia la entrega de dos beneficios direccionados al sector transporte. El primero corresponde a un bono de CLP \$350 000 para apoyar a microempresarios y conductores de transporte de pasajeros pago y el segundo corresponde a un préstamo de emergencia para el sector del transporte de hasta 320 500 dólares

En segundo lugar, la medida “Cartera de 137 proyectos de infraestructura pública”<sup>33</sup>, anunció la realización de proyectos de infraestructura pública que contribuirán a la recuperación económica del país. El plan de inversión incluye la inyección de 92 millones de dólares relacionados con el transporte público y la aceleración de obras por más de 5,5 mil millones de dólares de Metro o Ferrocarriles.

Finalmente, la medida “Plan Paso a Paso Chile se Recupera”<sup>34</sup>, dio anuncio a un nuevo programa de obras públicas que considera obras en vivienda, viales, puertos, aeropuertos, subterráneos y trenes, obras hidráulicas y agua potable rural. Sumado a un plan de subsidios e incentivos para financiar hasta un millón de puestos de trabajo, incentivos a la inversión privada y beneficios fiscales para las pequeñas y medianas empresas.

---

<sup>31</sup> <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/77784-ley-de-proteccion-al-empleo>

<sup>32</sup> <http://mtt.gob.cl/archivos/26221>

<sup>33</sup> <http://mtt.gob.cl/archivos/26134>

<sup>34</sup> <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=164334>

Estas medidas, al estar enfocadas en sectores económicos masculinizados (transporte y construcción), tienen un potencial impacto negativo debido a la escasa participación femenina. Tal como fue mencionado, los trabajadores tienen especial presencia en el sector de transportes, almacenamiento y comunicaciones (80,2%) y en el sector de la construcción (89,9%). En consecuencia, la tasa de participación femenina en el sector de transportes y de construcción corresponde a un 19,8% y un 10,1% respectivamente, incentivando la reactivación de esferas productivas que no incluyen a las mujeres.

#### *Análisis de medidas Gender (+/-)*

Dando paso al análisis de la política y los resultados en el potencial impacto neutral en la brecha de género, se ha identificado una característica que presenta el sistema laboral chileno, y que explicarían, en su mayoría, la razón de ser de esta valoración.

Esto se debe a que apunta a beneficiar sectores económicos en donde existe una distribución desigual relativa a género (impactando positivamente a las mujeres debido a que existe una feminización de ese sector del país), como es el caso del sector de la salud. Sin embargo, impacta al mismo tiempo negativamente debido a la distribución desigual del trabajo formal la cual se explicó en la sección de análisis de los resultados.

#### *Medida de potencial impacto:*

La medida “Licencia por enfermedad pagada”<sup>35</sup>, considera licencias médicas para trabajadores infectados o aquellos que han tenido contactos cercanos probados con casos confirmados, así como para casos calificados que deben cumplir con cuarentenas obligatorias (ECLAC, 2020). El objetivo es generar licencias médicas para trabajadores contagiados o aquellos que han tenido contactos cercanos probados con casos confirmados, así como para casos calificados que deben cumplir con cuarentenas obligatorias.

A pesar de ser licencias generales, el 9% de los contagiados corresponde a trabajadores del área de la salud (Ojeda, 2020), en donde las trabajadoras tienen mayor presencia (empresas de las ramas de actividad económica Servicios sociales y de salud corresponde a un 76,6%), y que por lo tanto se benefician de la medida.

Sin embargo, esta medida impacta de igual manera negativamente, debido a la concentración femenina en el sector laboral informal, un ejemplo de esto es que para el trimestre enero-marzo de 2021, la tasa de ocupación informal femenina

---

<sup>35</sup> <https://www.t13.cl/noticia/nacional/minsal-aclara-que-autorizaran-licencias-medicas-por-contacto-directo-con-contagiados-de-covid-19>



fue 27,6%, en contraste un 26% masculina. En segundo lugar, impacta negativamente debido al porcentaje de la población que se encuentra fuera de la fuerza de trabajo por razones de cuidado o quehaceres de hogar corresponde a un 19,4% en mujeres vs un 0,6% masculino.

#### *Análisis de medidas Gender (+)*

Dando paso al análisis de la política y los resultados en el potencial impacto positivo en la brecha de género, se han identificado tres características que presenta el sistema laboral y social chileno, y que explicarían, la razón de ser de esta valoración. A saber:

1	2	3	4
Distribución desigual en quintiles, del principal perceptor de ingresos del hogar	Distribución desigual de trabajo doméstico	Distribución desigual del empleo formal e informal	Distribución desigual en la participación femenina para sectores feminizados

#### *Medidas de potencial impacto:*

- a. *En relación a la distribución desigual en quintiles, del principal perceptor de ingresos del hogar, se identificó la siguiente medida:*

La medida “Transferencia de efectivo: Bono Covid-19”<sup>36</sup> es equivalente al bono de Subsidio Unifamiliar (SUF) y su objetivo es entregar CLP \$50 000 por hogar más \$50 000 por dependiente al 60% más vulnerable (ECLAC, 2020).

Esta medida, al estar dirigida al 60% más vulnerable, tiene un potencial impacto positivo debido a la concentración femenina en este segmento para los principales perceptores de ingresos. En Chile 42% de los hogares de los quintiles 1 y 2 están a cargo de una mujer como principal perceptora de ingresos autónomos per cápita del hogar.

- b. *En relación a la distribución desigual del trabajo doméstico, se identificó la siguiente medida:*

La medida “Ley de protección de empleo doméstico”<sup>37</sup>, considera a las trabajadoras domésticas que cotizan en el sistema de pensiones, para acceder al dinero de sus cuentas de indemnización, con un giro equivalente al 70% de sus ingresos (ECLAC, 2020).

Esta medida, al estar enfocada en las trabajadoras domésticas, tiene un potencial impacto positivo debido a la feminización de esta labor en la sociedad. Un

<sup>36</sup> <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/77255-bono-de-emergencia-covid-19>

<sup>37</sup> <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/77784-ley-de-proteccion-al-empleo>

ejemplo de esto es que el porcentaje de la población que se encuentra fuera de la fuerza de trabajo por razones de cuidado o quehaceres de hogar corresponde a un 19,4 % para las mujeres y un 0,6 masculino.

*c. En relación a la distribución desigual del empleo formal e informal, se identificó la siguiente medida:*

La medida “Fondo de Protección de Ingresos”<sup>38</sup>, está enfocado en trabajadores informales sin contrato y seguro de desempleo. Se utilizará de forma flexible según sea necesario (ECLAC, 2020).

Esta medida, al estar enfocada al sector laboral informal, tiene un potencial impacto positivo debido a la concentración femenina en este sector. Tal como se mencionó anteriormente, la tasa de ocupación informal femenina para el trimestre enero-marzo de 2021, fue un 27,6%, en contraste un 26% masculina.

*d. Relativo a la distribución desigual en la participación femenina para sectores feminizados, se identificaron las siguientes medidas:*

Primeramente, se encuentra la medida “Subsidios Turismo”<sup>39</sup>. Esta anunció a través del Ministerio de Economía, la entrega de subsidios por \$20 mil millones para PYMES turísticas a través del programa “Reactivate Turismo” de SERCO-TEC, para financiar capital de trabajo e implementar protocolos sanitarios para una reapertura cuando la situación sanitaria lo permita.

En segundo lugar, la medida “Plan nacional de Turismo”<sup>40</sup>, incluye la entrega de financiamiento, protocolos sanitarios y trabajo conjunto con el sector, para reactivar las PYMES turísticas que han sido golpeadas por la crisis sanitaria. La iniciativa se basa en tres pilares y está diseñada para enfocar apoyos y ayudas a medio plazo.

En tercer lugar, la medida “Programa de apoyo directo en beneficio de las PYMES turísticas en alianza con BancoEstado”<sup>41</sup>, considera subsidios entregados por Sercotec por hasta CLP \$ 3 millones, a través de la entidad bancaria estatal y el acceso expedito a financiamiento a través de los Créditos Fogape Covid-19, para PYMES centrada en servicios turísticos.

---

<sup>38</sup> <https://www.gob.cl/juntosporchile/proteccioningresos/>

<sup>39</sup> <http://www.subturismo.gob.cl/wp-content/uploads/2015/10/Anuario-de-Turismo-2018.pdf>

<sup>40</sup> <https://www.economia.gob.cl/2020/06/01/ministerio-de-economia-lanza-plan-nacional-de-turismo-que-incluye-protocolos-sanitarios-subsidios-y-fondos-para-promocion.htm>

<sup>41</sup> <http://www.subturismo.gob.cl/2020/08/26/economia-presenta-nuevo-programa-de-apoyo-directo-para-beneficiar-a-pymes-turisticas-en-alianza-con-bancoestado/>

En cuarto lugar, la medida “Reapertura Parques Nacionales”<sup>42</sup>, a través del ministro de agricultura, anuncia el proceso de reapertura de parques nacionales.

Estas medidas, al estar enfocadas al sector del turismo tienen un potencial impacto positivo debido a la tasa de ocupación femenina según actividades de alojamiento y servicios de comida (Turismo) a nivel nacional, correspondiente a un 58,8% (Subsecretaría de Turismo de Chile, 2019).

En el caso de las primeras tres medidas enfocadas en PYMES del sector turismo, estas no representan el promedio de feminización de las pequeñas y medianas empresas indicado anteriormente debido a la tasa de ocupación femenina de este sector y por lo tanto mantienen su potencial impacto positivo en género.

## **7. Conclusiones**

En el caso del Perú, tras haber hecho una identificación y clasificación de las medidas económicas que ha adoptado el Gobierno para responder a la pandemia del COVID-19, tomando en consideración su correspondiente distribución económica y productiva del país para valorar el impacto de las medidas y evaluar el posible impacto que las medidas podrían tener en la brecha de género existente. Estos resultados pueden presentar las siguientes conclusiones.

Tras el análisis de las distintas medidas aplicadas por el Gobierno peruano para enfrentar la crisis del COVID-19, es posible concluir inicialmente que no existen medidas con referencia de género entre las 34 medidas analizadas. Si bien, la ausencia de referencias a género no significa que estas sean neutrales y no tengan un impacto, positivo o negativo, en la vida de las mujeres peruanas.

De las 34 medidas analizadas, 29 de ellas tienen un impacto en materia de género, este número respalda lo mencionado anteriormente sobre la neutralidad de las medidas. Las medidas aplicadas en el Perú buscaban apoyar a los distintos sectores de la economía para disminuir el impacto económico de la pandemia en ellos, se tomaron también distintas medidas para apoyar a la población económicamente en los tiempos de crisis permitiéndoles extraer fondos del sistema de pensiones y dando postergación y flexibilidad en cuanto a pago de impuestos.

Estas medidas se aplican en un contexto país que tiene su propia estructura social y económica que se ha formado a lo largo de su historia, a esto se suma la estructura social de género existente, lo que da como resultado que la imple-

---

<sup>42</sup> <https://www.minagri.gob.cl/noticia/ministro-walker-anuncio-proceso-de-reapertura-gradual-de-parques-nacionales/>

mentación de medidas imparciales genera un impacto en esta estructura social de género, reproduciendo y perpetuando la brecha de género del país.

De igual forma, en base a la categorización de las medidas, se puede concluir que, las medidas sociales se caracterizaron por ser ayudas económicas a la población, específicamente a los trabajadores a través de bonos y subsidios, estas medidas estuvieron divididas igualmente en medidas que impactan positiva y negativamente. El impacto negativo se debe a la feminización del sector informal en el Perú, sin embargo, el impacto positivo está relacionado con que las mujeres clasifican para recibir estos bonos del gobierno por los salarios que reciben.

En segundo lugar, las siete medidas productivas y las tres medidas laborales, tienen en su mayoría un impacto positivo en materia de género dentro del Perú, esto en su mayoría tienen relación con la feminización de distintos sectores de la economía como son el turismo, el comercio, MYPE y otros servicios. Las medidas enfocadas en la reactivación económica del país benefician a las mujeres que se encuentran fuertemente empleadas en los sectores anteriormente mencionados.

En tercer lugar, es posible concluir que la implementación de medidas de reactivación económica sin una perspectiva multidimensional de los problemas de género, puede generar impactos negativos en las brechas de género. Por lo tanto, es necesaria su consideración para disminuir los potenciales impactos negativos de medidas que buscan ser neutrales, fomentando una reactivación económica que incorpore de igual manera tanto a hombres como mujeres, ya que persistir en la implementación de políticas bajo el paradigma de la neutralidad reproduce las desigualdades preexistentes, impactando negativamente en la brecha de género y retrocediendo aún más en esta materia.

En el caso de Chile, tras haber hecho una identificación y clasificación de las medidas económicas que ha adoptado el gobierno durante la pandemia, y tras realizar un análisis tanto de la distribución económica y productiva del país como, de la valoración en el impacto de las medidas, se ha podido evaluar el potencial impacto que estas medidas tienen en lo relativo a género. Estos resultados pueden presentar las siguientes conclusiones.

La primera conclusión general es que en el caso de Chile solamente el 8% de las medidas económicas tomadas por Chile en respuesta a las urgencias generadas por el COVID-19 tienen una referencia de género. Por otro lado, ello no quiere decir que no tengan un efectivo impacto en alguna de estas áreas. Se concluye que existen bastantes medidas (39/58) que sí lo tendrían en materia de género. Este elevado número respalda la idea de que la

neutralidad aparente sigue el flujo del problema estructural arraigado en la sociedad actual.

Las políticas implementadas por el gobierno de Chile durante la pandemia se han caracterizado por ser neutrales en su redacción, con el fin de apoyar tanto a los diferentes sectores económicos, como en apoyar de forma parcial a la ciudadanía sin importar la diferencia de género que se tenga. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, esta neutralidad en las políticas implementadas se enmarca en una estructura social y económica histórica y que, por lo tanto, seguir implementando políticas imparciales produce una reproducción y perpetuación de las brechas históricas de género.

En primer lugar, se puede evidenciar una relación directa entre las medidas clasificadas anteriormente como sociales, y la valoración positiva del impacto de estas medidas. Esto se debe a la incorporación de los problemas existentes en la brecha de género a la agenda social, incluyendo tanto referencias directas al grupo específico que se quiera beneficiar como es el caso de la ley de protección del empleo doméstico como, la incidencia de estas medidas en grupos sociales y laborales que presentan una mayor concentración femenina, este es el caso del empleo informal y los quintiles 1 y 2.

En segundo lugar se puede evidenciar que existe una relación negativa directa entre el impacto en género y las medidas anteriormente clasificadas como productivas y laborales. Como pudimos identificar en el análisis anterior, Chile se ha concentrado en reactivar su economía sin beneficiar a ningún sector productivo en específico, sin embargo, para lograr esto, se ha concentrado en favorecer a las denominadas PYMES, sin importar el sector productivo en el cual se desempeñe.

Esto se debe a la gran cantidad de PYMES constituidas hoy en día en Chile, sin embargo, como se pudo identificar a lo largo del estudio, beneficiar solamente a este tipo de empresas genera un impacto negativo en otras áreas. Por otro lado, de acuerdo con el sector público, el sector académico y el sector de la sociedad civil, el alto porcentaje femenino en el empleo informal excluye a las mujeres de las medidas que impactan en el sector del trabajo formal.

Tanto las medidas laborales, como productivas, presentan un beneficio para el funcionamiento de las PYMES, como se ha podido identificar en el análisis de las medidas, la justificación de impacto negativo de las medidas en lo relativo a género, recae en la distribución de género heterogénea que existe en este tipo de empresas y en el tipo de trabajo que estas medidas impactan; trabajo formal y trabajo calificado.

Por otro lado, se concluye que el alto porcentaje femenino en el sector informal del empleo, excluye a las mujeres de las medidas que están destinadas al sector formal del trabajo. De acuerdo con el sector académico y el sector de la sociedad civil, uno de los principales ejes del progreso en materia de género para los próximos años, debiese ser el avance en la visualización de esta situación, en conjunto con la separación de las discusiones de género encasilladas en la perspectiva de la violencia doméstica, permeando hacia una perspectiva educacional multidimensional.

Finalmente es posible concluir que se deben de implementar medidas productivas, crediticias y laborales, que sí favorecen a empresas y entidades que generen un impacto positivo en la distribución de la brecha de género, fomentando una reactivación económica que incorpore tanto a hombres como mujeres. De igual forma es fundamental, tal como concluyó el sector académico y el sector público, visibilizar la multidimensionalidad de las problemáticas de género. Ya que seguir implementando medidas que favorezcan a un tipo de empresa o un tipo específico de empleo, excluye sectores de la sociedad que no se encuentran en estas clasificaciones, perpetuando la distribución heterogénea de género a lo largo de los años.

En términos generales, es posible identificar que en los dos países estudiados ha existido un avance durante los últimos años, relativo a la visualización de las problemáticas de género. Sin embargo, de acuerdo con las conclusiones obtenidas del proceso de entrevistas al sector académico, sector público y el sector de la sociedad civil de ambos países, los avances en esta materia han estado enfocados en la arista de violencia, dejando atrás otras áreas que afectan directa e indirectamente en la brecha de género.

Es por esto, que tanto en el Perú como en Chile se mantenga presente la multidimensionalidad de las problemáticas de género, permeando distintas esferas de las sociedades que se ven afectadas. En este sentido, de acuerdo con el sector académico y público de ambos países, existe un consenso frente a la falta de visualización de la multidimensionalidad del género y la desigualdad que genera la falta de transversalización de la perspectiva de género en la implementación de medidas COVID y políticas públicas nacionales.

En segundo lugar, es posible concluir que Chile y Perú tienen contextos similares en lo que refiere a la brecha de género y la estructura social y productiva que presentan. De acuerdo con el análisis de participación y ocupación laboral de ambos países, y las respuestas del sector público, académico y de la sociedad civil.

Existe una alta tasa de feminización en el sector informal del trabajo en ambos países (siendo más alta en el Perú). Sumado a que, si bien, ha cambiado la

percepción frente a los roles de género, las mujeres siguen participando fuertemente en sectores que parecieran ser una extensión de sus labores domésticas y de ciudad. La alta participación de las mujeres en sectores de servicios, turismo y comercio explica porque estas se vieron tan fuertemente golpeadas con medidas como cuarentenas y cierre de sectores que no entraban en la categoría de primera necesidad.

En tercer lugar, de acuerdo con las respuestas de los entrevistados de los sectores públicos, académicos y sectores de la sociedad civil de ambos países, es posible concluir que la pandemia junto a sus consecuencias económicas, laborales y sanitarias, es una oportunidad para todos los Estados, de generar una reactivación económica con perspectiva de género que logre arremeter con la brecha pre existente (en el caso de Chile esto se extiende a una doble oportunidad debido al histórico proceso constituyente que se encuentra en transcurso en la nación).

Además de poner en evidencia las debilidades y virtudes de los diferentes Estados en el contexto de la comparación de las medidas, demostrando ser un excelente ejercicio en el marco de las políticas públicas, tras exponer las similitudes estructurales que existen entre los países vecinos de LATAM e identificar las características de las medidas que poseen un potencial impacto positivo en la brecha de género, con el fin de poder replicarlas en los Estados vecinos.

Finalmente se concluye que la perspectiva de género no es algo que arremeta a las sociedades en una escala simplemente doméstica, debido a la reproducción de las mismas problemáticas en una escala internacional que evidencia el carácter interméstico del problema. Es por esto que es evidente que el lineamiento de género es una arista fundamental en el marco de las posibles cooperaciones y acercamientos bilaterales de los Estados vecinos, revelando una situación que intensifica las problemáticas generadas por la pandemia para las mujeres.

## Referencias bibliográficas

- Actionaid. (2015). *Close the Gap! The cost of inequality in women's work*. [https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/womens\\_rights\\_on-line\\_version\\_2.1.pdf](https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/womens_rights_on-line_version_2.1.pdf)
- Ansoleaga, M. (2005). *Investigación y políticas públicas, una necesidad urgente para Chile: El fondo para el estudio de las políticas públicas como instrumento de gestión de proyectos*. Universidad de Chile. <http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2017/04/CASO84.pdf>
- Araya, M. (2020). Crisis del trabajo: pandemia y participación laboral femenina. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/braga/2020/06/11/crisis-del-trabajo-pandemia-y-participacion-laboral-femenina/>
- Bastos, F., Castellani, F., Sánchez, G., Schijman, A., Rossi, J., Hernaiz, D., Miller, S., Feal-Zubimendi, S. y Queijo Von Heideken, V. (2020). El impacto del COVID-19 en las economías de la región cono sur. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0002280>
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento [BIRF] y Banco Mundial. (2014). *Women, Business and Law 2014: Removing Restrictions to Enhance Gender Equality*. Bloomsbury Publishing Plc. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20528/922710PUB0v20W00Box385355B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Banco Mundial. (2021). *Perspectivas económicas mundiales: América Latina y el Caribe*. <https://pubdocs.worldbank.org/en/411411599838740469/Global-Economic-Prospects-January-2021-Regional-Overview-LAC-SP.pdf>
- Bárcena, A. (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales e impacto en la vida de las mujeres [presentación de diapositivas]. [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/america\\_latina\\_y\\_el\\_caribe\\_ante\\_la\\_pandemia\\_del\\_covid-19\\_efectos\\_economicos\\_y\\_sociales\\_eimpacto\\_en\\_la\\_vida\\_de\\_las\\_mujeres.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/america_latina_y_el_caribe_ante_la_pandemia_del_covid-19_efectos_economicos_y_sociales_eimpacto_en_la_vida_de_las_mujeres.pdf)
- Cáceres, J. y Muñoz, F. (En prensa). The gendered impact of Covid-19 crisis in Latin America. En: *New Paths of International Relations. Configuring power in times of pandemic*. Sussex Academic Press.
- Carrizo, E. (2020, 21 de octubre). ¿Chile, Perú, Argentina, Brasil? Las economías de la región más golpeadas por el coronavirus y las que terminarán mejor este traumático 2020. *Pulso*. <https://www.latercera.com/pulso/noticia/chile-peru-argentina-brasil-las-economias-de-la-region-mas-golpeadas-por-el-coronavirus-y-las-que-terminaran-mejor-este-traumatico-2020/EPN4WSTLKRH3NJHJDYCIERSXEZY/>
- CEPAL. (2020a). *Balance preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020. Chile*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/134/BP2020\\_Chile\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/134/BP2020_Chile_es.pdf)



- CEPAL. (2020b). *El desafío social en tiempos del COVID-19*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf)
- CEPAL. (2020c). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45730-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2020-la-politica-fiscal-la-crisis-derivada>
- CEPAL. (2020d). *Balance preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020. Perú*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/134/BP2020\\_Peru\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/134/BP2020_Peru_es.pdf)
- Ceylan, R. F., Ozkan, B. y Mulazimogullari, E. *Historical evidence for economic effects of COVID-19*. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10198-020-01206-8.pdf>
- CLACSO. (2012). *Feminismo y cambio social en América Latina y el Caribe*. [https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/buscar\\_libro\\_detalle.php?id\\_libro=709&campo=titulo&texto=america](https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/buscar_libro_detalle.php?id_libro=709&campo=titulo&texto=america)
- Defensoría del Pueblo del Perú. (2020). Importancia de la aplicación del enfoque de género en las medidas tomadas por el Gobierno durante el contexto de la COVID-19. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/06/Serie-Informes-Especiales-N%C2%B0-016-2020-DP-importancia-de-la-aplicacion-del-enfoque-de-genero-en-las-medidas-tomadas-por-el-gobierno-durante-el-contexto-de-la-covid-19.pdf>
- Diario Oficial El Peruano. (2020, 26 de marzo). Gobierno autoriza retiro de hasta S/ 2,400 de CTS a trabajadores. <https://elperuano.pe/noticia/93522-gobierno-autoriza-retiro-de-hasta-s-2400-de-cts-a-trabajadores>
- Dirección del Trabajo del Gobierno de Chile. (2016). *Inequidades y brechas de género en el empleo*. [https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-108317\\_recurso\\_3.pdf](https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-108317_recurso_3.pdf)
- ECLAC. (2020). *Follow-up of the evolution of COVID-19 Measures*. <https://cepalstatprod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=CHL>
- Estrada, C., Dolun, U., Schuber, M. y Schmidt, C. (2020). *Our recovery from the coronavirus crisis must have gender empowerment at its heart*. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2020/05/industries-gender-women-coronavirus-covid19-economic/55>
- Foro Económico Mundial (2018). *The Global Gender Gap Report 2018*. [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2018.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf)
- Instituto Nacional de Estadísticas Chile [INE]. (2015). *Mujeres en Chile y mercado del trabajo: Participación laboral femenina y brechas salariales*. [https://www.ine.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/publicaciones-y-anuarios/publicaciones/mujeres-en-chile-y-mercado-del-trabajo---participaci%C3%B3n-laboral-femenina-y-brechas-salarialesa.pdf?sfvrsn=ade344d4\\_3](https://www.ine.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/publicaciones-y-anuarios/publicaciones/mujeres-en-chile-y-mercado-del-trabajo---participaci%C3%B3n-laboral-femenina-y-brechas-salarialesa.pdf?sfvrsn=ade344d4_3)

- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile [INE]. (2017). Resultados Definitivos CENSO 2017. <https://www.censo2017.cl/descargas/home/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile [INE]. (2018). 48,5% de las mujeres participó en el mercado laboral chileno durante 2017, menor al 71,2% de participación de los hombres. [https://www.ine.cl/prensa/2019/09/16/solo-un-48-5-de-las-mujeres-participa-en-el-mercado-laboral-chileno-durante-2017-menor-al-71-2-de-participaci%C3%B3n-de-los-hombres#:~:text=Solo%2048%2C5%25%20de%20las,en%20el%20mercado%20laboral%20chileno.&text=Por%20ejemplo%2C%20la%20tasa%20de,7%20puntos%20porcentuales%20\(pp.\)](https://www.ine.cl/prensa/2019/09/16/solo-un-48-5-de-las-mujeres-participa-en-el-mercado-laboral-chileno-durante-2017-menor-al-71-2-de-participaci%C3%B3n-de-los-hombres#:~:text=Solo%2048%2C5%25%20de%20las,en%20el%20mercado%20laboral%20chileno.&text=Por%20ejemplo%2C%20la%20tasa%20de,7%20puntos%20porcentuales%20(pp.))
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile [INE]. (2020). Mujeres y Hombres en el mercado laboral [presentación de diapositiva]. [https://www.ine.cl/docs/default-source/genero/infograf%C3%ADas/autonomia-economica/infografia-de-genero-y-mercado-laboral-encuesta-nacional-de-empleo-octubre-diciembre-2020.pdf?sfvrsn=fd40107c\\_4](https://www.ine.cl/docs/default-source/genero/infograf%C3%ADas/autonomia-economica/infografia-de-genero-y-mercado-laboral-encuesta-nacional-de-empleo-octubre-diciembre-2020.pdf?sfvrsn=fd40107c_4)
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile [INE]. (2021, 30 de abril). Boletín Estadístico: Empleo Trimestral, (270). <https://www.ine.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/boletines/2021/pa%C3%ADs/bolet%C3%ADn-empleo-nacional-trimestre-m%C3%B3vil-enero-2021-febrero-2021-marzo-2021.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú [INEI]. (2017). *Perú: Brechas de género 2017, Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1444/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1444/libro.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú [INEI]. (2019a). *Perú: Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingreso por Departamento, 2007-2018*. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1678/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1678/libro.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú [INEI]. (2019b). *Producción y Empleo Informal en el Perú, Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2018*. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1701/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1701/libro.pdf)
- Inter-Agency Network on Women and Gender Equality [IANGWE]. (2020). *IANGWE Compendium on integrating gender considerations in the response to COVID-19: key messages and actions from UN entities*. [https://unctad.org/system/files/official-document/ianwge-compendium\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ianwge-compendium_en.pdf)
- Lagarde, D., Ostry, C., y Ostry, J. (2018). *Las ventajas económicas de la inclusión de género: Aún mayores de lo que se pensaba*. <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=10372>
- Mason, M. (2010). Sample Size and Saturation in PhD Studies Using Qualitative Interviews. *Forum Qualitative Social Research*, 11(3). <https://doi.org/10.17169/fqs-11.3.1428>

- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile. (2014). *Antecedentes para la revisión de los criterios de clasificación del Estatuto Pyme*. <https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2014/04/Boletin-Revision-Clasificacion-Estatuto-Pyme.pdf>
- Ministerio de Economía y Fomento de Turismo de Chile. (2017). *Informe de resultados: Empresas en Chile*. <https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2017/03/Bolet%C3%ADn-empresas-en-Chile-ELE4.pdf>
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social del Perú. (2011). Brechas de género en el uso del tiempo. <https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/publicaciones/Brechas-de-genero-en-el-Uso-del-Tiempo.pdf>
- Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (2020). *Segundo reporte de indicadores de género en las empresas en Chile*. [https://minmujeryeg.gob.cl/wp-content/uploads/2021/05/II\\_REPORTE\\_DE\\_INDICADORES\\_DE\\_GENERO\\_EN\\_LAS\\_EMPRESAS\\_EN\\_CHILE.pdf](https://minmujeryeg.gob.cl/wp-content/uploads/2021/05/II_REPORTE_DE_INDICADORES_DE_GENERO_EN_LAS_EMPRESAS_EN_CHILE.pdf)
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2012) Glosario de términos de temas de empleo. <https://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/estadisticas/terminologia.pdf>
- Naciones Unidas. (2020). *Sin una respuesta adecuada a la COVID-19 se corre el riesgo de retroceder en la igualdad de género*. <https://news.un.org/es/story/2020/08/1479772>
- OCDE. (2012). *Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship: Final Report to the MCM 2012*. <http://www.oecd.org/employment/50423364.pdf>
- OCDE. (2017). *Igualdad de Género en la Alianza del Pacífico. Promover el Empoderamiento Económico de la Mujer*. <https://doi.org/10.1787/9789264263970-es>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (1997). *Cinterfor*. <https://www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3373>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2020). *The economic impact of COVID-19 on women in vulnerable sectors and economies*. [https://www.wto.org/english/news\\_e/news20\\_e/info\\_note\\_covid\\_05aug20\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/info_note_covid_05aug20_e.pdf)
- Ojeda, J. M. (2020). Trabajadores de la salud representan el 9% de contagiados. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/trabajadores-de-la-salud-representan-9-de-contagiados-en-el-pais/NDITKLQ5PBHCXJIRBW4DFCTKLI/>
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. (2017). Buenos Aires Declaration on Women and Trade outlines actions to empower women. [https://www.wto.org/english/news\\_e/news17\\_e/mc11\\_12dec17\\_e.htm#:~:text=Buenos%20Aires%20Declaration%20on%20Women%20and%20Trade%20outlines%20actions%20to%20empower%20women](https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/mc11_12dec17_e.htm#:~:text=Buenos%20Aires%20Declaration%20on%20Women%20and%20Trade%20outlines%20actions%20to%20empower%20women)
- ONU Mujeres. (2020, 16 de setiembre). La pandemia de la COVID-19 y sus efectos económicos en las mujeres: la historia detrás de los números. <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/9/feature-covid-19-economic->

- impacts-on-women?gclid=CjwKCAjwiaX8BRBZEiwAQQxGxyNjtje7NB0\_UylsD\_1UzPROSpNNhMMRjWfK4dzA78de87evknlBxxoCFM4QAvD\_BwE
- Pérez Caldentey, E. y Titelman, D. (2018). Introducción. En E. Pérez Caldentey y D. Titelman (Eds.), *La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo* (pp. 21-35). [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44213/1/S1800568\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44213/1/S1800568_es.pdf)
- Servicio de Impuestos Internos [SII]. (2021). Pequeñas y medianas empresas (PYMES) Chile. [https://www.sii.cl/contribuyentes/contribuyentes\\_individuales/empresa\\_individual\\_resltda.htm#:~:text=Las%20Empresas%20Individuales%20de%20Responsabilidad,de%20actividades%20de%20segunda%20categor%C3%ADa](https://www.sii.cl/contribuyentes/contribuyentes_individuales/empresa_individual_resltda.htm#:~:text=Las%20Empresas%20Individuales%20de%20Responsabilidad,de%20actividades%20de%20segunda%20categor%C3%ADa).
- Subsecretaría de Turismo de Chile. (2019). *Anuario de Turismo: 2018*. [www.subturismo.gob.cl/wp-content/uploads/2015/10/Anuario-de-Turismo-2018.pdf](http://www.subturismo.gob.cl/wp-content/uploads/2015/10/Anuario-de-Turismo-2018.pdf)
- Trigo, I. (2019a). *Indicadores que visibilizan las brechas de género en el mercado laboral, Educación técnico-profesional e inclusión laboral para una mayor igualdad en América Latina y el Caribe*. CEPAL. [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/mesa\\_7\\_i\\_vaca\\_t.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/mesa_7_i_vaca_t.pdf)
- Trigo, I. (2019b). *Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo*. CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44408/4/S1801209\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44408/4/S1801209_es.pdf)
- UNCTAD. (2013). *Trade, Gender and Development Division on International Trade in Goods and Services, and Commodities*. [https://unctad.org/system/files/official-document/ditc2014d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditc2014d1_en.pdf)
- UNCTAD. (2017). *Trade and Gender Toolbox*. [https://unctad.org/system/files/official-document/ditc2017d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditc2017d1_en.pdf)
- UNCTAD. (2020). COVID-19 requires gender-equal responses to save economies. <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=231949>
- World Economic Forum. (2020). *Global Gender Gap Report 2020*. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf)
- World Economic Forum. (2021). *Global Gender Gap Report 2021*. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2021.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf)
- World Health Organization. (2019). *Brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>
- Zarrilli, S. (2017). *The new way of addressing Gender Inequality Issues in Trade Agreements: Is it a true Revolution?* [https://unctad.org/system/files/official-document/presspb2017d2\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/presspb2017d2_en.pdf)
- Zarrilli, S. (2020). *COVID-19 puts women working in SIDS tourism industry at risk*. <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=237056>

## Anexos

**Tabla N° 1**  
**Medidas Financieras Perú**

Nombre de la Medida	Referencia de Género	Impacto en Género
Créditos fiscales	NO	SI
Aplazamiento impuestos	NO	SI
Aplazamiento impuestos	NO	SI
Reducciones de impuestos	NO	SI
Reasignaciones dentro de presupuesto	NO	NO
Reasignaciones dentro de presupuesto	NO	NO
Financiamiento	NO	SI
Financiamiento	NO	NO
Retraso declaración de impuestos	NO	SI
Tasa de interés	NO	NO
Retraso declaración de impuestos	NO	SI
Inversiones sectores claves	NO	SI
Inversiones en cultura	NO	SI
Inversiones en defensa	NO	SI
Fondo apoyo MYPE	NO	SI
Subsidios sector transporte	NO	SI
Subsidios para transporte	NO	SI
Subsidios turismo	NO	SI
Fondo para apoyar turismo	NO	SI
Derechos arancelarios importación	NO	NO
Control bienes y servicios	NO	NO

**Tabla N° 2**  
**Medidas Productivas Perú**

<b>Nombre de la Medida</b>	<b>Referencia de Género</b>	<b>Impacto en Género</b>
Reactivación turismo	NO	SI
TIC	NO	SI
Reactivación económica fase 2	NO	SI
Reactivación económica fase 3	NO	SI
Apoyo proyectos agrarios	NO	SI
Fondo para apoyar sector agrario	NO	SI
Fondo MYPE	NO	SI

**Tabla N° 3**  
**Medidas Laborales Perú**

<b>Nombre de la Medida</b>	<b>Referencia de Género</b>	<b>Impacto en Género</b>
Reapertura centros comerciales	NO	SI
Preservación trabajo	NO	SI
Creación de empleos sector rural	NO	SI

**Tabla N° 4**  
**Medidas Sociales Perú**

<b>Nombre de la Medida</b>	<b>Referencia de Género</b>	<b>Impacto en Género</b>
Licencia de invalidez	NO	SI
Subsidio a trabajadores con sueldo hasta 1500 soles	NO	SI
CTS trabajadores sector formal	NO	SI
Emergencia Nacional	NO	SI

**Tabla N° 5**  
**Medidas Gender (-) Perú**

Grado	Justificación	Nombre de la Medida
Gender (-)	- Tan solo un 27,1% de la población femenina tiene sistema de pensiones, versus el 40,2% de hombres parte del mismo sistema. Esto significa que más del 70% de la población femenina no participa de este beneficio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créditos fiscales</li> </ul>
Gender (-)	<p>- Si consideramos la participación de mujeres en los gobiernos locales como alcaldesas, están tan solo ocupan un 2,8% de los puestos. Y como regidoras tan solo un 28,5% de los puestos son ocupados por mujeres.</p> <p>- En este sentido las mujeres cuentan con menos representación en la toma de decisiones y esto podría significar un impacto negativo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reasignaciones dentro de presupuesto</li> </ul>
Gender (-)	- Tan solo un 18,6% de las mujeres está empleada en grandes empresas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservación trabajo</li> </ul>
Gender (-)	<p>- Las mujeres solo conducen 2,2 hectáreas de parcelas versus el 2,4 conducidos por hombres. Dentro del sector agropecuario tan solo representan el 30,8% de la fuerza laboral formal.</p> <p>- Solo 65 mujeres recibieron capacitación en promedio versus 253 hombres.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo proyectos agrarios</li> <li>• Fondo para apoyar sector agrario</li> </ul>
Gender (-)	- Tan solo un 1,9% de las mujeres trabaja en el sector de transporte y comunicaciones, versus el 13,5% de hombres empleados en el mismo sector.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios sector transporte</li> <li>• Subsidios para transporte</li> </ul>
Gender (-)	<p>- Las mujeres solo conducen 2,2 hectáreas de parcelas versus el 2,4 conducidos por hombres. Dentro del sector agropecuario tan solo representan el 30,8% de la fuerza laboral formal.</p> <p>- Solo 65 mujeres recibieron capacitación en promedio versus 253 hombres.</p> <p>- Tan solo un 1,9% de las mujeres trabaja en el sector de transporte y comunicaciones, versus el 13,5% de hombres empleados en el mismo sector.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversiones sectores claves</li> </ul>

Grado	Justificación	Nombre de la Medida
Gender (-)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Solo el 34% de los ministerios de cultura en el mundo son liderados por mujeres. (UNESCO, 2018).</li> <li>- De acuerdo a la OIT, en el ámbito de las artes y el entretenimiento las mujeres solo ocupan el 31% de los puestos de dirección ejecutiva. (UNESCO, 2021).</li> <li>- Solo el 6% de las políticas culturales reportadas por el Ministerio de Cultura a la UNESCO en el marco de la Convención del 2005 están enfocadas en reducir las brechas de género.</li> <li>- En la Encuesta Nacional de Hogares del 2018, con respecto a la participación laboral femenina y masculina en actividades económicas asociadas a la cultura encontramos que el 70% corresponde a participación masculina, versus 30% de participación femenina. (ENAH0, 2018)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversiones en cultura</li> </ul>
Gender (-)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un 72% de la población femenina se encuentra en el sector informal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CTS</li> <li>• Trabajadores sector formal</li> </ul>
Gender (-)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Con las cuarentenas aumenta la violencia de género y es más difícil acceder a ayuda. Por otro lado las mujeres se ven impactadas negativamente con la realización de labores de cuidado y la ocupación del tiempo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emergencia Nacional</li> </ul>

**Tabla Nº 6**  
**Medidas Gender ( -/+ ) Perú**

Grado	Justificación	Nombre de la medida
Gender (-/+)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estas medidas apuntan a beneficiar a toda la población, sin restricciones de sueldos o por sectores del trabajo, por ejemplo el sector informal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplazamiento impuestos 1</li> <li>• Aplazamiento impuestos 2</li> <li>• Reducciones de impuestos</li> <li>• Reasignaciones dentro de presupuesto</li> <li>• Financiamiento 1</li> <li>• Financiamiento 2</li> <li>• Retraso declaración de impuestos 1</li> <li>• Reducción Tasa de interés</li> <li>• Retraso declaración de impuestos</li> <li>• Derechos arancelarios importación</li> <li>• Control bienes y servicios</li> </ul>



**Tabla N° 7**  
**Medidas Gender (+) Perú**

Grado	Justificación	Nombre de la medida
Gender (+)	- Las mujeres representan el 67% de la fuerza laboral del turismo esta en Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reactivación turismo</li> <li>Subsidios turismo</li> <li>• Fondo para apoyar turismo</li> </ul>
Gender (+)	- 69,8% de las mujeres trabajan en empresas de 1 a 5 trabajadores, es decir, micro o pequeña empresa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo apoyo MYPE</li> <li>• TIC</li> <li>• Fondo MYPE</li> </ul>
Gender (+)	- Perú cuenta con una Ministra de defensa, Nuria Esparch, y cuenta con un comité de igualdad de género dentro del Ministerio de Defensa. Se suma a esto el aumento de mujeres matriculadas en las escuelas de fuerzas armadas en el país.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversiones en defensa</li> </ul>
Gender (+)	- 40,9% de la población femenina trabaja en áreas de servicio y un 25,7% trabaja en comercio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reactivación económica fase 2</li> <li>• Reapertura centros comerciales</li> <li>• Reactivación económica fase 3</li> </ul>
Gender (+)	- El sueldo promedio de las mujeres en Perú es de 1.100,6 soles.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Licencia de invalidez</li> <li>• Subsidio a trabajadores con sueldo hasta 1500 soles</li> </ul>
Gender (+)	- En las zonas rurales un 70,1% de las mujeres trabajan formalmente, por lo que la creación de empleos temporales afectaría de forma positiva a la población femenina peruana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de empleos sector rural</li> </ul>

**Tabla N° 8**  
**Medidas Financieras Chile**

<b>Nombre de la Medida</b>	<b>Referencia de Género</b>	<b>Impacto en Género</b>
Aumento de presupuesto del Ministerio de Salud	NO	NO
Medidas Tributarias y Financieras del Ministerio de Hacienda	NO	NO
Medidas Tributarias y Financieras del Ministerio de Hacienda 2	NO	NO
Medidas Financieras Del Banco Central - Medida 1: Facilidad de financiamiento condicional al incremento de colocaciones bancarias (FCIC)	NO	NO
Medidas Financieras Del Banco Central - Medida 2: Bonos corporativos como colaterales elegibles para todas las operaciones de liquidez en pesos	NO	NO
Medidas Financieras Del Banco Central - Medida 3: Compra de bonos bancarios.	NO	NO
Medidas Financieras Del Banco Central - Medida 4: Extensión de programa de venta de divisas	NO	NO
Medidas Financieras Del Banco Central - Medida 5: Encaje de obligaciones en moneda extranjera.	NO	NO
Definición de condiciones para acceder a las nuevas líneas de financiamiento con garantías estatales 2	NO	SI
Definición de condiciones para acceder a las nuevas líneas de financiamiento con garantías estatales 3	NO	SI
Reducción del tipo de interés de política monetaria	NO	NO
Línea de financiamiento condicional a los bancos para aumentar los préstamos	NO	NO
Ampliar las facilidades de liquidez a otras instituciones financieras	NO	NO
Medidas fiscales para dinamizar la economía para las PYMES 1	NO	SI
Medidas fiscales para dinamizar la economía para las PYMES 1	NO	SI

**Tabla N° 9**  
**Medidas Productivas Chile**

Nombre de la Medida	Referencia de Género	Impacto en Género
Políticas de Apoyo a las PYMES 1	NO	SI
Políticas de Apoyo a las PYMES 2	NO	SI
Políticas de Apoyo a las PYMES 3	NO	SI
Políticas de Apoyo a las PYMES 4	NO	SI
Políticas de Apoyo a las PYMES 5	NO	SI
Políticas de Apoyo a las PYMES 6	NO	SI
Medidas de alivio para el tratamiento de las deudas tributarias con la Tesorería General de la República enfocadas en las PYME y las personas con menores ingresos:	NO	SI
Definición de condiciones para acceder a las nuevas líneas de financiamiento con garantías estatales 1	NO	SI
Políticas de Apoyo a las PYMES 7	NO	SI
Restricción de la actividad económica (incluidas tiendas y centros comerciales)	NO	NO
Programa de apoyo directo en beneficio de las PYMES turísticas en alianza con BancoEstado	NO	SI
Cartera de 137 proyectos de infraestructura pública	NO	SI
Programa de obras públicas del “Plan Paso a Paso Chile se Recupera”	NO	SI
Subvenciones para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas más afectadas por la pandemia.	NO	SI
Reapertura Parques Nacionales	NO	SI
Simplificación proceso de creación de empresas	NO	NO
Reducción impuesto a la renta PYMES	NO	SI
Subsidios Turismo	NO	SI
Plan nacional de Turismo	NO	SI
Módulo ChileCompra	NO	SI
Cambio Normativa Fogape	NO	SI
Ampliación Fogape	NO	SI
Inyección económica Programa “Crédito Corfo Mipymes”	NO	SI

**Tabla Nº 10**  
**Medidas Laborales Chile**

Nombre de la Medida	Referencia de Género	Impacto en Género
Teletrabajo Sector Privado	NO	SI
Teletrabajo Sector Público	NO	SI
Licencia por enfermedad pagada	NO	SI
Ley "Covid-19"	NO	SI
Ley de protección del empleo	NO	SI
Ley de protección del empleo	SI	SI

**Tabla Nº 11**  
**Medidas Sociales Chile**

Nombre de la Medida	Referencia de Género	Impacto en Género
Subvención	NO	SI
Plan fiscal por US \$ 11.750 millones que representa el 4,7% del PIB	NO	SI
Transferencia de efectivo	SI	SI
Fondo de Protección de Ingresos	SI	SI
Retiros Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES)	NO	NO
Medidas de apoyo económico para los transportistas	NO	SI
Programa de reactivación para avanzar en la recuperación de los 1,8 millones de puestos de trabajo perdidos	NO	SI
Fondo Subvencional Municipal	NO	NO
Inyección económica a municipios	NO	NO
Plan de Emergencia Económica por US \$ 5.000 millones	NO	SI
Fijación de precio FONASA traslados	NO	NO
Fijación de precio ventilador	NO	NO
Fondo Solidario	NO	NO

**Tabla N° 12**  
**Gender (-) Chile**

Grado	Justificación	Nombre de la Medida
<p>Gender (-)</p>	<p>- El promedio de feminización de las pequeñas y medianas empresas es de un 28,35% vs un 71, masculino. Entendiendo feminizada aquella que tiene una plantilla de trabajadores directamente contratados, donde más del 50% son mujeres.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de Apoyo a las PYMES 1</li> <li>• Políticas de Apoyo a las PYMES 2</li> <li>• Políticas de Apoyo a las PYMES 3</li> <li>• Políticas de Apoyo a las PYMES 4</li> <li>• Políticas de Apoyo a las PYMES 5</li> <li>• Políticas de Apoyo a las PYMES 5</li> <li>• Medidas de alivio para el tratamiento de las deudas tributarias con la Tesorería General de la República enfocadas en las PYME y las personas con menores ingresos.</li> <li>• Subvención PYMES</li> <li>• Definición de condiciones para acceder a las nuevas líneas de financiamiento con garantías estatales 1 (PYMES)</li> <li>• Definición de condiciones para acceder a las nuevas líneas de financiamiento con garantías estatales 2 (PYMES)</li> <li>• Definición de condiciones para acceder a las nuevas líneas de financiamiento con garantías estatales 3 (PYMES)</li> <li>• Políticas de Apoyo a las PYMES 7</li> <li>• Medidas fiscales para dinamizar la economía para las PYMES 2</li> <li>• Medidas fiscales para dinamizar la economía para las PYMES 1</li> <li>• Ampliación Fogape</li> <li>• Inyección económica Programa “Crédito Corfo Mipymes”</li> <li>• Cambio Normativa Fogape</li> <li>• Módulo ChileCompra</li> <li>• Reducción impuesto a la renta PYMES</li> <li>• Plan de Emergencia Económica por US \$ 5.000 millones</li> <li>• Subvenciones para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas más afectadas por la pandemia..</li> </ul>

Grado	Justificación	Nombre de la Medida
Gender (-)	<p>- La distribución por sexo según grupo ocupacional muestra una concentración femenina en los grupos de Trabajadores No Calificados (26,5%) y de Trabajadores de los Servicios (23,4%)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restricción de la actividad económica (incluidas tiendas y centros comerciales)</li> </ul>
Gender (-)	<p>- La tasa de ocupación informal de enero de 2020 fue del 28,8%, aumentando 1,6 pp. respecto al año anterior. En igual período la tasa de ocupación informal de las mujeres se situó en 30,7%, creciendo 2,6 pp</p> <p>- Porcentaje de la población que se encuentra fuera de la fuerza de trabajo por razones de cuidado o quehaceres de hogar corresponde a un 19,4 % en mujeres vs un 0,6 masculino, por lo tanto no abarca este sector social, beneficiando la concentración de trabajo formal masculina</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan fiscal por US \$ 11.750 millones que representa el 4,7% del PIB</li> <li>• Teletrabajo Sector Privado</li> <li>• Programa de reactivación para avanzar en la recuperación de los 1,8 millones de puestos de trabajo perdidos</li> <li>• Ley "Covid-19"</li> <li>• Ley de protección del empleo</li> </ul>
Gender (-)	<p>La participación laboral en ese sector etario, Adultos de 65 año o más con ocupación laboral representan a un 35% en hombres vs 12,9% femenino</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teletrabajo Sector Público</li> </ul>
Gender (-)	<p>Los trabajadores tienen especial presencia en los sectores de explotación de minas y canteras (92,2%) y construcción (89,9%), en consecuencia la tasa de participación femenina en el sector de la construcción es de un 10,1%</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de obras públicas del "Plan Paso a Paso Chile se Recupera"</li> <li>• Cartera de 137 proyectos de infraestructura pública</li> </ul>
Gender (-)	<p>Los trabajadores tienen especial presencia en el sector de transportes, almacenamiento y comunicaciones (80,2%), en consecuencia la tasa de participación femenina en este sector es de un 10,8%</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de apoyo económico para los transportistas</li> </ul>

**Tabla Nº 13**  
**Gender (+/-) Chile**

Grado	Justificación	Nombre de la Medida
Gender (+/-)	<p>A pesar de ser licencias generales, el 9% de los contagiados corresponde a trabajadores del área de la salud (Ojeda, 2020), en donde las trabajadoras tienen mayor presencia (empresas de las ramas de actividad económica Servicios sociales y de salud corresponde a un 76,6%), y que por lo tanto se benefician de la medida.</p> <p>Sin embargo, esta medida impacta de igual manera negativamente, debido a la concentración femenina en el sector laboral informal, un ejemplo de esto es que para el trimestre enero-marzo de 2021, la tasa de ocupación informal femenina fue 27,6%, en contraste un 26% masculina. En segundo lugar, impacta negativamente debido al porcentaje de la población que se encuentra fuera de la fuerza de trabajo por razones de cuidado o quehaceres de hogar corresponde a un 19,4% en mujeres vs un 0,6% masculino.</p>	Licencia por enfermedad pagada

**Tabla Nº 14**  
**Gender (+) Chile**

Grado	Justificación	Nombre de la Medida
Gender (+)	42% de los hogares de los quintiles 1 y 2 están a cargo de una mujer como principal perceptora de ingresos autónomo per cápita del hogar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferencia de efectivo</li> </ul>
Gender (+)	La tasa de ocupación informal fue de enero 2020 fue del 28,8%, aumentando 1,6 pp. respecto al año anterior. En igual período la tasa de ocupación informal de las mujeres se situó en 30,7%, creciendo 2,6 pp	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de Protección de Ingresos</li> </ul>
Gender (+)	Esta ley considera a las trabajadoras domésticas que cotizan en el sistema de pensiones. Ellas podrán acceder al dinero de sus cuentas de indemnización, con un giro equivalente al 70% de sus ingresos (Art. 4).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de protección de empleo doméstico</li> </ul>
Gender (+)	De acuerdo con el Ministerio del Turismo en su anuario de turismo 2018, la tasa de ocupación femenina según actividades de alojamiento y servicios de comida (Turismo) a nivel nacional, corresponde a un 58,8%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios Turismo</li> <li>• Plan nacional de Turismo</li> <li>• Reapertura Parques Nacionales</li> </ul>





# Retorno a casa. La cooperación para la restitución de bienes culturales entre Chile y el Perú

David Sánchez Velásquez

---

## 1. Introducción

La guerra del Pacífico sigue siendo, para algunos sectores en ambos lados de la frontera que divide a Chile y el Perú, un tema espinoso de tratar. Dentro de la multiplicidad de acontecimientos que aquel penoso enfrentamiento supuso, un evento en particular aún despierta ciertos resquemores para chilenos y peruanos: la captura de bienes culturales durante la invasión de las tropas sureñas a la ciudad Lima en 1881. Por el lado peruano, se trata de un hecho histórico dado por cierto (La República, 2006), pero, como bien indica Godoy Orellana, “en el caso chileno [...] es, cuando no desconocido, silenciado, soslayado y en una minoría de los casos totalmente negado” (2011, p. 291).

Aunque entre los bienes culturales saqueados se ha logrado identificar y contabilizar estatuas, pinturas, jarrones y demás elementos artísticos e históricos que engalanaban distintos lugares públicos y museos de la capital peruana, nuestros historiadores han preferido destacar, casi con exclusividad, la apropiación chilena de los libros de la Biblioteca Nacional del Perú. Probablemente, la noble labor como bibliotecario del reconocido escritor Ricardo Palma, mendigando a sus pares del mundo la donación de libros para saciar los espacios vacíos de nuestros antes atiborrados anaqueles<sup>1</sup>, haya centrado el interés y la preocupación de los académicos peruanos por los libros despojados, en desmedro de los demás bienes saqueados.

Recordemos que, en el 2002, el por aquel entonces director de la Biblioteca Nacional del Perú, Sinesio López, “declaró que iniciaría una cruzada para recuperar los libros perdidos durante la guerra [del Pacífico]”. De inmediato, las autoridades de la Biblioteca Nacional de Chile replicaron negando la posesión de libros de propiedad del Estado peruano (Guibovich, 2009, p. 84). Tiempo después, la publicación de una sesuda investigación, a cargo del periodista Marcelo Mendoza, sobre un conjunto de libros apropiados durante la guerra que se atesoraban en tierras chilenas, propició que las autoridades del país

---

<sup>1</sup> Según Mendoza (2007), en un informe elaborado por Ricardo Palma se indica que “Biblioteca no existe, pues de los 56 127 volúmenes que ella contuvo solo he encontrado 738”.

del sur reconocieran lo que hasta ese momento negaban públicamente y, rápidamente, manifestaron su compromiso de devolver el patrimonio bibliográfico perteneciente al Estado peruano.

Dicho compromiso se materializó en el 2007, cuando un primer contingente de 3788 libros retornó a nuestra Biblioteca (Guibovich, 2009, p. 85). Diez años más tarde, un segundo grupo de 718 libros abandonó la capital chilena y desembarcó en las costas de Lima (Ragas, 2018). De esa manera, según manifestaron las autoridades chilenas, se hacía “entrega de la totalidad de libros pertenecientes a la Biblioteca Nacional del Perú que permanecían en la Biblioteca Nacional de Chile desde la Guerra del Pacífico” (Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, 2017). Sin embargo, de acuerdo con lo expuesto por Ragas (2018), “aún falta identificar más libros en los repositorios chilenos que fueron extraídos [...] de otras instituciones, como la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, el Ministerio de Relaciones Exteriores y otros museos, y organizar su retorno”.

A partir de la experiencia antes reseñada, las labores contra el tráfico ilícito de bienes culturales no han cesado entre ambos países e incluso, podríamos afirmar, se han intensificado. Por consiguiente, creemos necesario explorar, recopilar y resaltar las principales medidas de colaboración entre las autoridades de Chile y el Perú, realizadas en años recientes, para dar cumplimiento a sus obligaciones bilaterales y multilaterales en el campo de la protección y la restitución de bienes culturales. Ello como un claro signo de haberse concluido un capítulo amargo de enfrentamientos y, así, dar testimonio del inicio de una agenda común en defensa del patrimonio histórico, arqueológico, artístico y arquitectónico entre dos países de enorme riqueza cultural.

Para tal efecto, el trabajo se dividirá en cuatro secciones. En la primera de ellas, repasaremos el marco jurídico internacional que regula la protección del patrimonio cultural y la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales. En la segunda sección, analizaremos las legislaciones internas de Chile y el Perú, así como los acuerdos alcanzados por ambos Estados para coordinar acciones en aras de la protección del patrimonio cultural y la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales. En la tercera sección, daremos cuenta de los más destacados y recientes esfuerzos y acciones de ambos países en la restitución de bienes culturales. Finalmente, en la cuarta y última sección propondremos algunas medidas, en calidad de políticas públicas, para mejorar las labores del Estado peruano, en particular, y, a la par, afianzar las tareas comunes en la protección del patrimonio cultural y enfrentar en conjunto el flagelo del tráfico ilícito de bienes culturales entre Chile y el Perú.

## 2. Marco jurídico internacional sobre la protección del patrimonio cultural y la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales

### a) Definición de patrimonio cultural

Antes de abordar propiamente el estudio de la normatividad internacional sobre la protección del patrimonio cultural, resulta conveniente repasar la evolución que ha experimentado la noción de patrimonio cultural. Como bien afirma Prats, el concepto de “patrimonio cultural es una invención y una construcción social” (1998, p. 63). Por ende, “en la medida en que la realidad social [...] es dinámica y poliédrica” (Prats, 1998, p. 75), dependiendo del momento histórico en que nos encontremos, seremos capaces de observar cómo determinadas ideas y valores preponderantes van, paulatinamente, delineando, construyendo y legitimando un discurso sobre los elementos constitutivos del concepto de patrimonio cultural. Explicado en otros términos, la noción de patrimonio cultural no ha permanecido invariable con el devenir de los tiempos, sino, por el contrario, se ha ido adaptando a los cambios sociales y de pensamiento en cada etapa histórica. Por todo lo antes dicho, en las próximas líneas,

comprobaremos [...] cómo la idea de patrimonio ha ido evolucionando a lo largo de los siglos desde un planteamiento particularista, centrado en la propiedad privada y el disfrute individual, hacia una creciente difusión de los monumentos y las obras de arte como ejemplos modélicos de la cultura nacional y símbolos de la identidad colectiva. (Lull, 2005, p. 180)

Si nos remitimos a su origen etimológico, el término patrimonio procede de la palabra de origen latino *patrimonium*, cuyo significado original hacía referencia al “conjunto de bienes heredados de los antepasados. Se entendía, entonces, que el patrimonio era aquella propiedad de un individuo o familia” (García Cuetos, 2011, p. 16-17). De esta breve definición, además, podemos colegir que el componente hereditario era consustancial a la noción de patrimonio (Soto Aguirre, 2020, p. 33).

En esa misma línea, Lull afirma que “durante la Antigüedad la noción de patrimonio tiene el significado unívoco de riqueza personal”. Los objetos preciosos y las obras de arte, apropiados como botines de guerra luego de intensas campañas bélicas, eran atesorados por los monarcas vencedores para su disfrute individual y privado, “como una forma de ostentar prestigio, lujo y poder” (2005, pp. 182-183). En resumidas cuentas, en sus albores, “el concepto de patrimonio está vinculado al de coleccionismo” (García Cuetos, 2011, p. 18). Esta primigenia concepción del patrimonio se mantiene invariable hasta el surgimiento del Renacimiento. Recordemos que en dicha época “[n]ingún monarca que se preciara renunció a la idea de formar una vasta colección de pintura para hacerse valer ante el mundo como hombre culto y protector de las artes” (Lull, 2005, p. 185). No obstante, el Renacimiento también supuso el

tomar “plena conciencia de la distancia histórica que separaba la Antigüedad de la Edad Moderna” (Llull, 2015, p. 185), permitiendo, de ese modo, que los hombres de aquellos tiempos se comprendieran a sí mismos como testigos del pasado (García Cuetos, 2011, p. 19). Por consiguiente, los monumentos, en específico, los vestigios grecorromanos, dado su carácter de “testimonios irremplazables del pasado” (García Cuetos, 2011, p. 20), empezaron también a ser valorados como bienes dignos de conservación y colección, al igual que los objetos preciosos y obras de artes.

El trasvase de la noción de patrimonio asociada a la propiedad individual de ciertos bienes hacia un concepto más centrado en la propiedad colectiva, herencia común e identidad nacional se produce con el estallido de la Revolución Francesa. Dicho evento histórico trajo consigo un cambio en la titularidad de los objetos preciosos, obras de arte y monumentos: los tesoros artísticos de la Iglesia, la monarquía y la aristocracia fueron entregados en propiedad al Estado democrático. De esa manera, “se pasó del coleccionismo de antigüedades realizado de manera egoísta y lucrativa por unos pocos eruditos, a la nacionalización de tales objetos con el fin de ponerlos al servicio de la colectividad” (Llull, 2015, pp. 187-188). Por aquellos tiempos, asimismo, las ideas filosóficas del Romanticismo, “cargad[as] de una fuerte conciencia nacionalista”, contribuyeron a “establecer una vinculación emocional entre las personas y su pasado histórico artístico, como base del espíritu nacional de los pueblos” (Llull, 2015, pp. 188-189). Consecuentemente, los monumentos, por ser objetos físicos de gran relevancia y vistosidad, se tornaron en “manifestaciones gloriosas de la cultura nacional” (Llull, 2015, p. 190), esto es, en los “depositario[s] de [los] valores [y las raíces culturales comunes]” (García Cuetos, 2011, p. 23), acrecentando, así, su importancia como bienes merecedores de conservación y protección.

Ahora bien, un nuevo punto de inflexión en el concepto de patrimonio se produjo luego de finalizada la Primera Guerra Mundial. Según señala García Cuetos, tras esta conflagración “el patrimonio dejó de ser una cuestión particular de los estados, para convertirse en una cuestión supranacional, al debatirse sus problemas y necesidades en foros internacionales” (2011, p. 24). De acuerdo con su lectura, la internacionalización de la tutela del patrimonio quedó plasmada en uno de los primeros numerales de la Carta de Atenas (1931), documento internacional suscrito en la Conferencia de Atenas, convocada por la Oficina Internacional de Museos de la Sociedad o Liga de Naciones. El referido numeral estipula que la conservación del patrimonio es de interés común de todos los Estados, conforme se observa en la cita textual que, a continuación, se transcribe:

Convencida de que la conservación del patrimonio artístico y arqueológico de la humanidad interesa a todos los Estados que tutelan la civilización, la Conferen-

cia propone que los Estados se presten recíprocamente una colaboración cada vez más amplia y concreta para favorecer la conservación de los monumentos de arte y de historia (García Cuetos, 2011, p. 25) (el subrayado es nuestro).

Los execrables hechos ocurridos durante la Segunda Guerra Mundial marcaron otro hito en la evolución de la noción de patrimonio cultural. Fue tal el grado de destrucción de los monumentos históricos generado por los bombardeos y enfrentamientos bélicos, así como el expolio del patrimonio artístico en los Estados partícipes del conflicto (García Cuetos, 2011, p. 27; Llull, 2015, p. 196) que los organismos internacionales acordaron establecer los criterios para su gestión y su conservación (Llull, 2015, p. 197). Ello ha quedado evidenciado en la multiplicidad de tratados elaborados sobre dicha materia desde aquel entonces hasta la actualidad. En particular, es necesario poner de relieve que, en 1954, nace la Convención para la Protección de Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado, mejor conocida como la Convención de La Haya. Este instrumento jurídico internacional recoge, por primera vez, la noción de bienes culturales. Conforme hemos indicado en párrafos precedentes, el concepto de patrimonio abarcó, en un inicio, a los objetos preciosos y las obras de arte. Posteriormente, se incluyó a los monumentos históricos. Según Llull, al emplear la expresión bienes culturales, la Convención de La Haya buscó englobar a los objetos antes mencionados y, así, “otorgar una visión más amplia y actualizada [...] [a] todas las cosas [tangibles] más o menos significativas producidas por el hombre a lo largo de la historia” (2015, p. 97).

Dado que el concepto de patrimonio cultural estaba asociado a bienes palpables y observables, ya sean muebles e inmuebles, el término bienes culturales empezó a utilizarse como su sinónimo, pues, como hemos visto, bien cultural da la idea de un bien material con acervo cultural (Casafranca, 2018, p. 29). Sin embargo, conforme veremos en los próximos párrafos, la noción de patrimonio cultural abarca todos los aspectos culturales de un pueblo, tanto lo material como lo inmaterial. En consecuencia, equipar ambos conceptos es inadecuado e inapropiado.

Pasaremos, finalmente, a reseñar los últimos cambios que el concepto de patrimonio cultural ha experimentado en tiempos recientes. En 1972, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural extiende

[...] la noción de patrimonio cultural [...] a categorías del mundo natural: formaciones físicas, biológicas y geológicas extraordinarias, las zonas con valor excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural y los hábitats de especies animales y vegetales amenazadas (García Cuetos, 2011, p. 32).

Por último, en 2003, la adopción de la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial supuso la adquisición de una nueva dimensión en la noción del patrimonio cultural: el denominado patrimonio inmaterial, esto es, “el conjunto de formas de cultura tradicional y popular o folclórica”, basadas, sobre todo, en la costumbre (García Cuetos, 2011, p. 32) y que, siguiendo a Casafranca, no son pasibles de percepción por el sentido del tacto, es decir, se desenvuelven, como su nombre lo indica, en la esfera de lo inmaterial (2018, p. 37). Claros ejemplos de patrimonio inmaterial son las lenguas, la música o el conocimiento gastronómico y medicinal.

En lo que va de este acápite, hemos tratado de dar una revisión panorámica sobre la evolución del concepto de patrimonio cultural. No obstante, hemos centrado nuestra atención, sobre todo, en el primer vocablo de la expresión: patrimonio, olvidando la segunda palabra que acompaña al concepto: cultural. Al respecto, cabe afirmar que el término cultura proviene del latín *cultus*, traducible al español como cultivo. La noción de cultura se asoció, en un principio, al cultivo del espíritu humano o, dicho en otros términos, a la acumulación de conocimientos por medio del ejercicio intelectual. Posteriormente, el concepto de cultura fue vinculado al conjunto de conocimientos que permitían “modificar el ambiente natural y adaptarlo a nuestras necesidades, fines, intereses y valores”. Ello motivó que se considerara a algunos pueblos como más cultos que otros, dependiendo del grado de desarrollo y progreso alcanzado (García Cuetos, 2011, pp. 13-14). Es decir, mientras más cambios sufriera el entorno natural, mayor grado de cultura se le reconocía a un pueblo. Hoy en día, en cambio, la cultura es entendida como “la suma de conocimientos, creencias, manifestaciones artísticas [...] [que caracterizan] la forma particular de vida de un pueblo o de un período” (García Cuetos, 2011, p. 14). Una definición similar, pero mucho más completa se estableció en la Declaración de México sobre Políticas Culturales, suscrita tras la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales, organizada por la UNESCO en 1982. En ella se señala que la cultura es

[...] el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.

Luego de vista las definiciones tanto de patrimonio como de cultura, es pertinente conceptualizar la expresión patrimonio cultural, bajo los parámetros, valores e ideas reinantes hoy en día. Resulta necesario precisar que el artículo 1 de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural de 1972 contiene una extensa enumeración de aquello que debe considerarse como patrimonio cultural, a saber:

#### Artículo 1

A los efectos de la presente Convención se considerará “patrimonio cultural”:

- los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,
- los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.
- los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza, así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

Sin embargo, como bien anota Soto Aguirre, “no existe instrumento jurídico que pueda dar una definición única de qué se entiende por patrimonio cultural [...] [sino, más bien] tenemos un conjunto de convenios que dan distintas definiciones al mismo fenómeno” (2020, p. 34). Por ende, recurriendo al ámbito académico, trataremos de esbozar algunas ideas sobre la noción de patrimonio cultural en la actualidad. Por patrimonio cultural debe entenderse el conjunto de manifestaciones del quehacer humano, tangibles o intangibles, materiales o inmateriales, que una sociedad ha recibido como herencia histórica, y que tiene el deber de conservarlo para las generaciones futuras. Estas manifestaciones son valoradas, no por su antigüedad o belleza, sino por la relevancia que tiene para cierta sociedad, en tanto constituyen elementos significativos en los ámbitos paleontológico, arqueológico, arquitectónico, histórico, artístico, militar, social, antropológico, tradicional, religioso, etnológico, científico, tecnológico o intelectual para la creación y consolidación de su identidad como pueblo (Llull, 2015, p. 181; Soto Aguirre, 2020, pp. 33-34).

#### **b) Tratados internacionales sobre la protección del patrimonio cultural y la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales**

La UNESCO (s/f) señala que, en la actualidad, existe un total de 7 convenciones relativas a la protección del patrimonio cultural y la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales:

- Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado y reglamento de ejecución correspondiente (La Haya, Primer Protocolo del 14 de mayo de 1954 y Segundo Protocolo de 26 de marzo de 1999)
- Convención sobre las Medidas que deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales (París, 14 de noviembre de 1970)

- Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (París, 16 de noviembre de 1972)
- Convenio de UNIDROIT sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente (1995)
- Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (París, 2 de noviembre de 2001)
- Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (París, 17 de octubre de 2003)
- Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (París, 20 de octubre de 2005)

De los tratados antes mencionados, sin lugar a dudas, la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 tiene una especial relevancia. Si bien es cierto que, como hemos indicado, desde la Carta de Atenas (1931) la conservación del patrimonio cultural es considerada de interés de todos los Estados, puntualmente, la Convención de 1972 establece la obligación de proteger los bienes culturales y naturales de todos los Estados parte (Rodríguez Cuadros, 2018, p. 48) y, al mismo tiempo, “consagra [que] [...] ciertos bienes, [por su significancia universal,] aunque se hallen sometidos a la soberanía del Estado, revisten un interés que concierne a toda la Humanidad, y que por ello, deben ser conservados por la Comunidad internacional en su conjunto”. La referida “protección incumbe al conjunto de la Comunidad internacional, [y] conduce a la actuación no solo de los Estados, sino que [...] también [se extiende], a las relaciones multilaterales a través de la cooperación conjunta en el marco de las Organizaciones internacionales” (Camps, 2000, p. 35). En relación a este patrimonio cultural con valor universal, el artículo 7 de la Convención de 1972 entraña “el establecimiento de un sistema de cooperación y asistencia internacional destinado a secundar a los Estados Parte [...] en los esfuerzos que desplieguen para conservar e identificar ese patrimonio”. En palabras de Camps, la Convención de 1972, por primera vez, sienta las bases de un sistema de protección colectiva y asistencia mutua de carácter internacional del patrimonio cultural, aunque restringiéndolo solo a aquel con valor universal (2000, p. 74).

Para efectos de este trabajo, esto es, el análisis de las labores de cooperación para la restitución de bienes culturales, dos de los siete tratados merecen ser analizados con cierto nivel de detalle. Pero, previamente, resulta, a todas luces, conveniente definir el concepto de tráfico ilícito de bienes culturales. De acuerdo con Camps, se trata del “traslado del bien cultural a otro Estado, normalmente para ser revendido, infringiendo la normativa del país de origen”. Los supuestos más habituales son el robo, las excavaciones clandestinas y la exportación de bienes declarados como inexportables (2000, p. 65). Pues bien, el primer tratado en este campo es la Convención sobre las Medidas que deben Adoptarse



para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícita de Bienes Culturales (1970) que, siguiendo lo afirmado por Córdova, es “la norma internacional de mayor envergadura que actualmente rige sobre [el] campo [de la recuperación del patrimonio cultural]” (2018, p. 43). Con relación a esta convención, López, citado por Córdova, manifiesta que el antecedente más remoto de la norma podemos datarlo en la década del treinta del siglo XX, cuando “la Liga de las Naciones encomendó a la Oficina Internacional de Museos, coordinar las acciones en torno a la protección del patrimonio cultural. Este órgano preparó en 1933 un primer proyecto de Convención” (2018, pp. 43-44). Durante más de cuarenta años se formularon una serie de borradores, pero, finalmente, “tras el incremento del robo de bienes culturales que se suscitó en la década de los ‘60” (Tchimino, 2012, p. 13), la versión final fue sometida a aprobación y suscripción.

La importancia de la Convención de 1970 radica en el establecimiento de dos niveles de protección del patrimonio cultural frente al fenómeno del tráfico ilícito. En primer lugar, estipula un conjunto de medidas preventivas, contenidas en el artículo 5, tales como “la formación de inventarios, certificados de exportación, control del comercio, imposición de sanciones penales o administrativas y campañas de información y sensibilización” (Tchimino, 2012, p. 13). En segundo lugar, la convención en ciernes dispone algunas acciones con el propósito de recuperar y restituir los bienes culturales sujetos a comercio ilícito. A modo de ejemplo, podemos señalar que el artículo 7, literal b), numeral i. prohíbe la importación de bienes culturales robados, siempre y cuando figuren en el inventario nacional y el artículo 13, literal a) impide la transferencia de propiedad de bienes culturales perdidos o robados, el literal c) admite la posibilidad de presentar acciones reivindicatorias de los bienes culturales, y el literal d) reconoce el derecho imprescriptible de cada Estado a declarar inalienables ciertos bienes culturales.

Para ir finalizando este primer acápite, debemos puntualizar que, con respecto al Convenio UNIDROIT de 1995, solo ha sido ratificado por el Perú y, por el contrario, el Estado chileno aún no lo ha efectuado. Sin embargo, ello no es óbice para destacar que esta convención establece que, además de los típicos canales diplomáticos, la presentación de demandas judiciales ante tribunales nacionales es otra vía legítima para la restitución de bienes culturales robados o ilícitamente exportados. Asimismo, el campo de protección se amplía: no solo quedarán cubiertos los bienes inventariados, sino todos los bienes culturales reconocidos como tales por los Estados donde se encuentren (Tchimino, 2012, p. 14-15).

Las normas internacionales estudiadas hasta el momento tienen un carácter universal. En virtud de que los Estados involucrados en esta investigación

pertenecen al continente americano, es pertinente mencionar que en el ámbito regional contamos con la Convención sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas o la Convención de San Salvador (1976). Básicamente, el mencionado tratado busca: i) impedir la exportación o importación ilícita de bienes culturales y ii) promover la cooperación entre los Estados americanos para el mutuo conocimiento y apreciación de sus bienes culturales (artículo 1). Para alcanzar tales objetivos, los Estados parte de la Convención de San Salvador se han comprometido, sobre todo, a crear organismos técnicos encargados de la protección y vigilancia de los bienes culturales, y a mantener un inventario de los bienes culturales (artículo 8). El artículo 11 de esta convención reconoce la posibilidad de solicitar la restitución de los bienes culturales exportados ilícitamente, tanto mediante la vía diplomática como por la vía judicial, en caso la legislación del Estado requerido exija acción judicial para la reivindicación de un bien cultural. Por último, es necesario puntualizar que Chile no ha ratificado esta Convención, apenas la ha suscrito. El Perú ha efectuado ambos procedimientos y es Estado parte de la misma.

### **3. Las legislaciones internas de Chile y el Perú y los acuerdos bilaterales entre ambos Estados en materia de protección del patrimonio cultural y lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales**

En este acápite, abordaremos, brevemente, las legislaciones nacionales, tanto de Chile como del Perú, en materia de protección del patrimonio cultural. De igual manera, enfocaremos nuestro análisis en los instrumentos jurídicos internacionales suscritos entre ambos Estados para la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales y en favor de la restitución mutua del patrimonio cultural despojado.

#### **a) Leyes internas**

##### **- Chile**

En el caso chileno, por ejemplo, el artículo 19, inciso 10 de su aún no reformada Constitución Política establece que “[c]orresponderá al Estado [...] la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación”. La principal norma interna que regula la protección del patrimonio cultural chileno es la Ley N° 17.288 de Monumentos Nacionales. La ley engloba a los bienes culturales bajo la denominación de monumentos nacionales y los subdivide en monumentos históricos y monumentos arqueológicos. En cuanto a las autoridades competentes, son dos las entidades públicas chilenas con el mandato de proteger el patrimonio cultural y luchar contra el tráfico ilícito de bienes culturales: i) el Consejo de Monumentos Nacionales y ii) el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural.

El Consejo de Monumentos Nacionales (CMN) es un órgano técnico y colegiado integrado por representantes de un conjunto de instituciones públicas y priva-

das. Depende directamente del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Del conjunto de las atribuciones del CMN podemos destacar las siguientes: i) gestionar la adquisición por parte del Estado de los monumentos históricos que sean de propiedad particular que convenga conservar en poder de él, ii) autorizar los préstamos de bienes culturales muebles y colecciones museológicas que tienen la condición de monumento nacional, así como su salida al extranjero y iii) combatir el tráfico ilícito de bienes culturales. Por su parte, el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, que también depende del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, tiene “[l]a misión institucional de [...] la promoción del conocimiento, la creación, la recreación y la apropiación permanente del patrimonio cultural y la memoria colectiva del país [...]. Lo anterior implica rescatar, conservar, investigar y difundir el patrimonio nacional” (Calaza, 2020, p. 41).

Consideramos oportuno ver cómo funcionan en la práctica ambas instituciones. En líneas generales, en Chile, la exportación de bienes culturales no está prohibida, pero se requiere de autorización previa. Así, para la exportación de objetos o bienes muebles que tengan el carácter de monumentos históricos, es necesaria la autorización del presidente de la República, previo informe favorable del Consejo de Monumentos Nacionales. En caso de tratarse de la salida del territorio nacional de obras de artistas chilenos o extranjeros, se exige la autorización del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural. Esta entidad determinará la forma de garantizar que no se lesione el patrimonio artístico nacional, su retorno y el plazo en que deban realizarse (Calaza, 2020, p. 42).

Ambas instituciones trabajan en conjunto contra el tráfico ilícito de bienes culturales, coordinando y articulando planes y acciones a través de la Unidad de Tráfico Ilícito de Bienes Patrimoniales de la Mesa de Trabajo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Bienes Patrimoniales. Brindaremos mayores detalles sobre esta mesa y sus funciones en el quinto acápite.

#### **- Perú**

En el caso peruano, el artículo 21 de la Constitución Política de 1993 señala lo que, a continuación, se transcribe:

Los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales, y provisionalmente los que se presumen como tales, son patrimonio cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública. Están protegidos por el Estado.

La normativa que protege el patrimonio cultural peruano está compuesta por la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, Ley N° 28296, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2006-ED. El artículo 19 de la ley indica que los organismos competentes para la protección del patrimonio cultural en el Perú son el Ministerio de Cultura, la Biblioteca Nacional y el Archivo General de la Nación. En palabras de Soto, mientras la Biblioteca Nacional “tiene como fin identificar, preservar y defender el patrimonio bibliográfico de la nación”, por su parte, “el Archivo General de la Nación es la institución encargada de resguardar y conservar el patrimonio documental y archivístico de la Nación” (2020, p. 42).

En torno al Ministerio de Cultura, podemos afirmar que es la entidad encargada de formular las políticas sobre protección del patrimonio cultural de la nación. En esa medida, la existencia dentro de la estructura orgánica del ministerio de la Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural resulta de suma importancia, pues, entre sus funciones está la protección y la recuperación del patrimonio cultural peruano. En específico, la Dirección de Recuperaciones, unidad dependiente de la mencionada Dirección General, es la responsable de coordinar con las entidades públicas y privadas, nacionales y extranjeras las acciones de defensa y restitución del patrimonio cultural, así como la prevención y control del tráfico ilícito de bienes culturales (artículo 75 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura).

A pesar de que no es una de las tres entidades competentes en protección del patrimonio cultural, el Ministerio de Relaciones Exteriores también cumple un rol central en esta materia. El artículo 35 de la Ley N° 28296 estipula que el “Ministerio de Relaciones Exteriores es el encargado de la restitución del bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación en los casos en que ilegalmente se haya exportado o permanezca fuera del país”. Por dicho motivo, la Cancillería peruana cuenta con la Dirección de Patrimonio Cultural, dependiente de la Dirección General de Asuntos Culturales, cuya principal tarea es la protección y recuperación del patrimonio cultural del Perú en el exterior.

### **b) Acuerdos bilaterales**

Por el momento, tan solo existen dos instrumentos jurídicos bilaterales vinculantes suscritos entre Chile y el Perú en el ámbito de la protección del patrimonio cultural y la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales. El primero de ellos es el Convenio de Intercambio Cultural entre el gobierno de la República del Perú y el gobierno de la República de Chile, del 5 de mayo de 1978. El segundo tratado es el Convenio sobre protección y restitución de bienes culturales, de 23 de agosto de 2002. Con respecto al Convenio de 1978, el documento busca estrechar los lazos de cooperación entre ambos países en los campos de la educación y la actividad cultural. Es de nuestro interés

el artículo 20 del Convenio, en tanto regula la restitución mutua de bienes culturales, bajo los siguientes términos:

Artículo 20.- Cada una de las Altas Partes Contratantes se compromete a hacer respetar en su respectivo territorio, en la medida en que no se opongan a su legislación interna, las disposiciones legales de la otra Parte relacionados con la protección de su patrimonio nacional artístico, arqueológico e histórico, en cuanto se refiere a la prohibición de exportar bienes del patrimonio de la Parte afectada, a menos que su exportación con carácter temporal haya sido expresamente autorizada por el Gobierno del país de origen.

En los casos en que los indicados valores arqueológicos, históricos y artísticos sean ilegalmente exportados e internados en el territorio de una de las Partes, las Altas Partes Contratantes se comprometen a otorgar, dentro del marco de sus respectivas legislaciones, todas las facilidades necesarias para la reexportación de dichos valores al país de origen.

El artículo citado estipula, en líneas generales, que el Estado requirente podría pedir la restitución de los bienes culturales exportados ilícitamente al territorio del otro Estado, sobre la base de la legislación interna del Estado requirente, siempre y cuando esta no sea contraria a la normativa interna del Estado requerido. Es decir, ante “una eventual solicitud de restitución -por parte del Perú- de un bien que, de acuerdo [con] ese país, posea carácter cultural, obligaría a Chile a acceder al procedimiento de restitución, salvo que este fuere contrario a la ley interna [chilena]” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2012, p. 12).

Ahora bien, el Convenio sobre protección y restitución de bienes culturales contiene obligaciones más específicas y detalladas para ambos Estados. Así, por ejemplo, el artículo 1 “proscribe el tráfico de bienes culturales, [prohibiendo el] ingreso de los mismos desde un país al otro, cuando no haya autorización de parte de la autoridad del respectivo país”. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2012, p. 3). Para la restitución de bienes culturales apropiados y exportados ilícitamente, el Convenio dispone, concretamente, en su artículo 2, que “la autoridad competente de la administración cultural del país requirente remita la solicitud de restitución de los Bienes Protegidos en el presente Convenio, a la autoridad competente de la administración cultural del país requerido. La solicitud, de conformidad con el Convenio, deberá formalizarse por vía diplomática” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2012, p. 5). Aunque el mismo artículo 2 del convenio también contempla que el procedimiento de restitución podrá regularse por medio de lo dispuesto por las Convenciones Internacionales aplicables en esta materia, no se especifica a qué tipo de acuerdos se refiere. El Estado peruano, en un caso determinado, por ejemplo, podría hacer referencia al Convenio de UNIDROIT de 1995, donde está detallada la reclamación judicial de la restitución de bienes culturales; sin embargo, Chile, como hemos visto, no es Estado parte. Por ende, consideramos equívoco que el convenio de

2002 no consagre, de manera expresa, la reclamación de la restitución de los bienes culturales por vía judicial, pues, además, las acciones diplomáticas pueden no conducirse hacia buen puerto ni resultar siendo vinculantes para las partes involucradas.

Aparte de estos dos convenios, existe un conjunto de instrumentos y declaraciones bilaterales sobre la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales, pertenecientes al espectro del *soft law*, es decir, documentos carentes de obligatoriedad, pero que buscan incidir en el comportamiento de los Estados firmantes. A modo de ejemplo, en el marco del Encuentro Presidencial y del I Gabinete Binacional de Ministras y Ministros del Perú y Chile (7 de julio de 2017), se suscribió la Declaración de Lima, en cuyo punto 13 “ambos presidentes manifestaron su voluntad de fortalecer ‘la cultura como vehículo para la integración’”. Por tal razón, en el Eje Temático I del Plan de Acción, anexo a la misma declaración, “los representantes de las instituciones culturales de ambos países se comprometieron [...] a llevar a cabo la siguiente edición del Taller Binacional sobre Prevención y Control del tráfico ilícito de bienes culturales” (Montaño Riquelme, 2020, p. 201).

De manera mucho más explícita, el punto 28 de la Declaración de Santiago, suscrita tras la finalización del Encuentro Presidencial y el II Gabinete Binacional de Ministras y Ministras de Chile y el Perú (26 y 27 de noviembre de 2018), recoge la voluntad de ambos mandatarios por “[reafirmar] la necesidad de proteger los bienes culturales de cada país, fortaleciendo la cooperación internacional para prevenir su tráfico y apropiación ilícita, con el objeto de recuperar y restituir dichos bienes a sus respectivos países”. En esa medida, el Eje I-A, Asuntos sociales y cultura para la integración, consigna en el punto 4 que la Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural del Ministerio de Cultura del Perú y el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio de Chile elaboren “un Plan de Trabajo en materia de cooperación mutua contra el tráfico ilícito de bienes culturales”.

Por último, el tema de la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales sería nuevamente sujeto de mención en la Declaración de Paracas, luego de celebrarse el Encuentro Presidencial y III Gabinete Binacional de Ministras y Ministros del Perú y Chile (10 de octubre de 2019). En el punto 24 del referido instrumento, los presidentes Vizcarra y Piñera

[r]esaltaron la importancia de fortalecer la lucha contra el tráfico y la recuperación de bienes culturales en el marco del “Convenio de Intercambio Cultural entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Chile” de 1978, e instruyeron a las autoridades de ambos países establecer un procedimiento consensuado, que incluya la identificación de puntos focales y autoridades responsables de ambos países para la recuperación de bienes culturales.

Los Encuentros Presidenciales y los Gabinetes Binacionales no son los únicos mecanismos de cooperación bilateral que han abordado la discusión del tráfico ilícito de bienes culturales. Por ejemplo, el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIDF), sucesor desde el 2011 del Comité de Frontera entre el Perú y Chile, es un foro compuesto por entidades públicas de ambos países para el tratamiento de diversos temas de interés común en el área fronteriza. El CIDF formula, sobre todo, “recomendaciones y medidas para la adopción de procedimientos eficaces y soluciones rápidas a los problemas” comunes (Novak y Namihás, 2014, pp. 54-55). Para coordinar y alcanzar las metas trazadas, las distintas entidades chilenas y peruanas se organizan a través de Subcomisiones, conforme a la temática de su especialidad, entre las que destaca, para interés de este trabajo, la Subcomisión de Cultura.

Resulta conveniente poner de relieve que la realización de talleres binacionales contra el tráfico ilícito de bienes culturales ha sido parte importante de la agenda de la referida Subcomisión (Montaño Riquelme, 2020, p. 201), pues, como bien se sabe,

[...] la cercanía geográfica entre las regiones fronterizas de Tacna y Arica-Parinacota ha hecho propicio que se establezca en esta zona una ruta binacional utilizada por mafias instaladas en ambas ciudades para traficar con bienes del patrimonio cultural peruano (pinturas coloniales, huacos preincas e incas, vestigios y objetos artesanales originales, entre otros) (Bernal y Rocchetti, 2017, p. 20).

Al respecto, la VI CIDF (setiembre de 2017) impulsó la organización del Taller Binacional sobre Prevención y Control del tráfico ilícito de bienes culturales. Igualmente, para agosto de 2018, luego de la reunión del VII CIDF, ya se había ejecutado la sexta edición del mismo taller, con la presencia de especialistas y autoridades locales de ambos países. Por último, la VIII edición del CIDF (agosto de 2019) pactó la elaboración de un plan de capacitaciones para las autoridades aduaneras de ambos Estados sobre nociones básicas para la identificación de bienes culturales traficados ilícitamente (Montaño Riquelme, 2020, p. 202).

#### **4. Acciones de restitución de bienes culturales entre Chile y el Perú**

Esta sección estará destinada, como el título lo indica, a recopilar y resaltar los más destacados esfuerzos y acciones llevados a cabo por las autoridades de Chile y el Perú para restituirse mutuamente aquel patrimonio cultural ilegalmente comercializado durante los últimos años.

De acuerdo con información proporcionada por el Ministerio de Cultura del Perú, durante el período comprendido entre el 2000 y el 2019, se han repatriado desde Chile un total de 1114 bienes culturales peruanos, conforme se observa en el cuadro adjunto.

**Cuadro 1**  
**Total de bienes culturales peruanos repatriados desde Chile**  
**2000-2020**

AÑO	CANTIDAD	TIPO DE BIEN
2000	3	Histórico Artístico
2009	32	Histórico Artístico
2010	169	Arqueológico
2011	27	Arqueológico
2013	94	Arqueológico (93) Documental (1)
2015	1	Documental
2016	79	Arqueológico
2017	708	Arqueológico (259) Paleontológico (424) Histórico Artístico (25)
2019	1	Documental
<b>TOTAL</b>	<b>1114</b>	

Fuente: Ministerio de Cultura del Perú [MINCUL], 23 de julio de 2021.

No obstante, el Ministerio de Relaciones Exteriores peruano, entidad a la que también se le solicitó información de acceso público, refirió que no contaba con información sobre bienes culturales repatriados desde Chile al Perú durante el período 2000-2009. La Cancillería peruana únicamente nos proporcionó datos sobre los bienes repatriados en el lapso 2010-2021. Como podemos observar en el cuadro adjunto, la información del total de bienes culturales repatriados en ciertos años no es coincidente con la información dada por el Ministerio de Cultura. Así, por ejemplo, en el 2016, el Ministerio de Cultura reporta 79 bienes culturales repatriados, mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores, 74. De igual forma, en el 2013 y en el 2011, el Ministerio de Cultura señala un total de 94 y 27 bienes culturales restituidos, respectivamente, y, por el contrario, Cancillería, en ambos años, reporta 0 bienes culturales repatriados. En conclusión, el Ministerio de Cultura, durante el período 2010-2019, ha logrado contabilizar 1079 bienes culturales restituidos desde Chile; sin embargo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, solo 854 (MINCUL, 21 de julio de 2021; Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE], 22 de julio de 2021). La disparidad en información tan básica evidencia ciertos problemas de articulación en el trabajo de protección del patrimonio cultural y lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales entre dos entidades públicas peruanas competentes en esta materia.



**Cuadro 2**  
**Total de bienes culturales repatriados desde Chile**  
**2010-2021**

Repatriación de Bienes Culturales desde Chile al Perú					
2021 (Enero - Junio)					
País	Cantidad	Caso	Tipo de Devolución	Tipo de bien	Detalle del bien
Chile	4	Bienes culturales puestos en venta a través de las páginas web Ebay y Mercado Libre.	Devolución voluntaria	Documental	Consisten en 4 bienes documentales correspondientes al siglo XIX, denominados "Hoja de ruta de la administración de correos de Lima, dirigida a Arequipa. Marzo 1850"; "Hoja de ruta de la administración de correos de Arequipa, dirigida al Cusco. Octubre de 1847"; "Hoja de ruta de la administración de correos de Trujillo, dirigida a Cajamarca. Octubre 1829" y "Partes diarios de campo de Guardia de Civiles, Tarapacá 1875".
Chile	1	Bien cultural incautado por la Policía de Investigaciones de Chile	Incautación	Documental	Bien documental denominado "Carta de protesta de la señora Josefa Ballivian, Arequipa 1850"
Total	5				
2020					
País	Cantidad	Caso	Tipo de Devolución	Tipo de bien	Detalle del bien
Total	0				
2019					
País	Cantidad	Caso	Tipo de Devolución	Tipo de bien	Detalle
Chile	1	Bien Cultural Archivístico - Folio Vitela	Incautación	Documental	Manuscrito empastado en cuero que contiene el registro de las cuentas de la moneda feble y fuerte que fue producida en la Casa Real de la Moneda de Lima entre los años 1741 y 1747.
Total	1				

2018					
País	Cantidad	Caso	Tipo de Devolución	Tipo de bien	Detalle del bien
Total	0				
2017					
País	Cantidad	Caso	Tipo de Devolución	Tipo de bien	Detalle
Chile	708	Bienes culturales incautados por la Dirección Regional de Aduanas de Arica	Incautación	Arqueológicas	El conjunto de bienes fueron incautados en los complejos fronterizos de Chacalluta y Chungará. Las piezas fueron enviadas en ese momento, a la Universidad de Tarapacá, donde se elaboraron los informes técnicos correspondiente. Fue la devolución más grande de objetos culturales al Perú en Arica.
Total	708				
2016					
País	Cantidad	Caso	Tipo de Devolución	Tipo de bien	Detalle
Chile	74	Piezas arqueológicas de la denominada "Colección Villalobos"	Proceso Judicial	Arqueológicas	Las piezas repatriadas pertenecen a un número de bienes incautados a una casa de subasta, a inicios de 2001.
Total	74				
2015					
País	Cantidad	Caso	Tipo de Devolución	Tipo de bien	Detalle
Total	0				
2014					
País	Cantidad	Caso	Tipo de Devolución	Tipo de bien	Detalle
Total	0				

2013					
País	Cantidad	Caso	Tipo de Devolución	Tipo de bien	Detalle
Total	0				
2012					
País	Cantidad	Caso	Tipo de Devolución	Tipo de bien	Detalle
Chile	71	Piezas arqueológicas devueltas por el empresario gastronómico Marco Barandiarán	Devolución voluntaria	Arqueológicas	El conjunto de bienes repatriados pertenece a un grupo de 102, de los cuales, por el terremoto de Chile del año 2010, se conservaron 71.
Total	71				
2011					
País	Cantidad	Caso	Tipo de Devolución	Tipo de bien	Detalle
Total	0				
2010					
País	Cantidad	Caso	Tipo de Devolución	Tipo de bien	Detalle
Total	0				
Total de bienes repatriados desde Chile en el periodo 2010 - 2021 (junio): 859					

Fuente: MRE, 22 de julio de 2021.

A pesar de la disonancia detectada entre las bases de datos de ambas instituciones públicas peruanas, las dos coinciden en afirmar que no cuentan con información sobre la restitución y repatriación de bienes culturales al Estado chileno, durante el mismo lapso, por parte de las autoridades peruanas. Sin duda alguna, esto último permite colegir que el tráfico ilícito de bienes culturales suele ser unidireccional, es decir, desde el Perú hacia Chile y no viceversa.

Ahora bien, consideramos pertinente reseñar algunos de los más emblemáticos esfuerzos y acciones de cooperación entre Chile y el Perú para restituirse bienes culturales ilícitamente traficados. Este año, por ejemplo, la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) y Carabineros de Chile recuperaron un conjunto de cinco

bienes documentales de la administración pública del Perú del siglo XIX. Entre los documentos restituidos al Perú, se encuentran tres Hojas de Ruta de las Administraciones de Correos de Lima, Arequipa y Trujillo de mediados del siglo XIX y un testimonio de protesta producido por la Prefectura de Arequipa en 1850. Ambos documentos fueron recuperados en un operativo de lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales realizado por la Brigada Investigadora de Delitos contra la Salud Pública y Medio Ambiente Metropolitana (BIDESMA) de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) y el Departamento de Investigación de Organizaciones Criminales de Carabineros de Chile. En una nota de prensa de la Cancillería peruana se destaca que

[...] la mediación de la Fiscalía chilena y la PDI resultó en la devolución voluntaria por parte de un particular del documento “Partes diarios de campo de Guardias Civiles, Tarapacá 1875”. Este documento agrupa 35 manuscritos que recogen el registro cotidiano de una guarnición civil de vigilancia que debió remitirse a la administración local de Tarapacá en el año 1875. (MRE, 2021)

Otro caso digno de mención sería la restitución, en setiembre de 2019, del Libro de Cuenta de la Real Casa de Moneda de Lima, años 1741-1747, mejor conocido como el Folio Vitela. La Cancillería peruana indica que la importancia de este documento

[...] radica en la información que contiene sobre el ingreso de plata para la acuñación de monedas en el Virreinato del Perú en la primera mitad del siglo XVIII, así como sobre las autoridades y funcionarios de la institución colonial que figuran en sus páginas. En este sentido, este libro ofrece un testimonio sobre la aplicación de las reformas borbónicas desarrolladas en las colonias españolas en el siglo XVIII y arroja luces sobre las políticas económicas que se aplicaron en el naciente periodo republicano. Además, constituye una interesante fuente histórica de estudio pues registra parte de la vida económica del Perú antes del terrible terremoto que destruyó buena parte de Lima a fines del año 1746. (MRE, 2019)

El documento fue recuperado por la Brigada Investigadora de Delitos Contra el Medioambiente y Patrimonio Cultural (BIDEMA) de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), tras detectarse que su sustracción del Archivo General de la Nación y su puesta en venta a través de una página web (MRE, 2019).

Finalmente, un último caso a reseñar sería el de la repatriación de 708 bienes culturales en el 2017. Como bien refiere la autoridad aduanera del país sureño, “es la mayor devolución que se registra desde la puesta en marcha del Convenio de Intercambio Cultural suscrito entre ambas naciones” (Dirección Nacional de Aduanas de Chile, 2007). Efectivamente, el Servicio Nacional de Aduanas de Chile incautó en Chacalluta y Chungará, región de Arica y Parinacota, un conjunto de 708 bienes culturales, entre los que destacan “fósiles de amonites, molus-

cos y cefalópodos, dientes de tiburón prehistórico, cerámica precolombina en forma de botellas, cantaros, vasijas, ollas y vasos de distintos tamaños y formas, collares y aros de plata con oro de la cultura Moche, textiles en presentaciones de ajuares, mantas y también como muñecas de la cultura de Chancay” (Dirección Nacional de Aduanas de Chile, 2007).

La problemática del tráfico ilícito de bienes culturales peruanos no solo atañe las relaciones con Chile, sino con todos los Estados del orbe. Por ende, esta ha sido abordada por la reciente Política Nacional de Cultura 2030 del Ministerio de Cultura del Perú. Al respecto, dicho documento advierte que las autoridades peruanas han logrado identificar la existencia de “alrededor de 25 pasos de frontera terrestre, [pero] [...] solo la mitad tiene la presencia de autoridades de control. Además, el Ministerio de Cultura cuenta con Módulos de Verificación de Bienes Culturales en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, SERPOST, Complejo Fronterizo Santa Rosa en Tacna y Complejo Marítimo del Callao”. En el 2019, se registró la recuperación de 750 bienes culturales exportados ilícitamente a diversos países del mundo. Un estimado de 483 fue recuperado en los mencionados módulos. A pesar de los esfuerzos, el Ministerio de Cultura del Perú admite que aún se desconoce el número total de bienes que están fuera del país de manera ilícita y tampoco se han logrado identificar los puntos de la frontera peruana donde existe una mayor probabilidad de salida ilícita de bienes culturales (MINCUL, 2020, pp. 74-75).

## **5. Recomendaciones de políticas públicas**

Sin lugar a dudas, ciertas medidas adoptadas por el Estado chileno para luchar contra el tráfico ilícito de bienes culturales podrían ser emuladas por el Estado peruano, pues, a nuestro entender, incentivarían la especialización de las autoridades públicas en la lucha contra este flagelo. En perspectiva comparada, el Ministerio Público del Perú, que no cuenta con una unidad fiscal especializada en delitos contra el patrimonio cultural, debería, en la medida de lo posible, tal y como lo ha hecho la Fiscalía de Chile, tener en sus filas a fiscales especializados en protección del patrimonio cultural a lo largo y ancho del país. Asimismo, la Fiscalía chilena ha creado la Unidad Especializada en Lavado de Dinero, Delitos Económicos, Medioambientales y Crimen Organizado (ULDDECO), cuya principal labor es brindar asesorías y apoyo a las investigaciones de delitos que afecten a bienes culturales. En ese sentido, organiza seminarios y talleres para los fiscales especializados, manteniéndolos constantemente actualizados en los cambios normativos y jurisprudenciales, así como en los avances técnicos y periciales en la investigación penal para la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales (Calaza, 2020, p. 178). Sería sumamente importante que la Academia de la Magistratura, en caso se decida crear fiscalías especializadas en protección del patrimonio cultural, ofrezca los cursos de actualización y perfeccionamiento necesarios sobre este campo.

De otro lado, la Policía de Investigaciones de Chile creó en el 2002 la Brigada Investigadora de Delitos Contra el Medioambiente y el Patrimonio Cultural (BIDEMA), un cuerpo especializado de investigación integrado por policías con formación profesional en áreas como historia, química y biología marina, entre otras especialidades y que realiza investigaciones criminalísticas por ventas, tenencias por tráfico ilegal de piezas arqueológicas, paleontológicas, históricas y daño a construcciones de las mismas características. En el caso peruano, la Policía Nacional alberga a la División de Investigación de Delitos contra el Patrimonio Cultural de la Dirección de la Policía Fiscal (DIRPOFIS), una unidad especializada en prevenir, investigar, denunciar y combatir los delitos contra el patrimonio cultural, así como la depredación de yacimientos arqueológicos, destrucción, alteración y extracción de bienes culturales. No obstante, la Policía Nacional no suele contar entre sus filas con efectivos policiales altamente calificados e instruidos en asuntos culturales, históricos, artísticos, arqueológicos y demás. Por ende, se recomienda suscribir convenios de cooperación interinstitucional con las principales universidades peruanas para incentivar entre los jóvenes especialistas en las áreas antes mencionadas la posibilidad de asimilarse a la Policía y, así, perfeccionar las labores de esta institución.

No podemos dejar de mencionar que, por iniciativa del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural chileno, en el 2013, se instauró la Mesa de Trabajo de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Bienes Patrimoniales, con el propósito de consolidar la estrategia nacional de lucha contra el tráfico ilícito de bienes patrimoniales. Para ello, la Mesa trabaja directamente en los ámbitos legislativo, técnico-operativo, educación, capacitación y difusión sobre protección de los bienes culturales. En el seno de la Mesa de Trabajo se ha establecido la Unidad de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Bienes Patrimoniales para coordinar distintos servicios públicos llamados a colaborar en la prevención del tráfico ilícito de bienes patrimoniales y la restitución de bienes culturales a los países afectados (Calaça, 2020, pp. 179-180). Es, tanto en la Mesa de Trabajo como en la Unidad de Lucha, donde participan de manera bastante activa el Consejo de Monumentos Nacionales y el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural.

Con relación a esto último, a lo largo de estos acápites, hemos podido observar que el Estado peruano “cuenta [...] con organismos públicos o actores, que en cumplimiento de disposiciones legales diversas se ocupan de la recuperación de bienes culturales, [pero] en forma independiente y poco articulada” (Córdova, 2018, p. 85). Un estudio llevado a cabo por Córdova sobre tres casos de recuperación de bienes culturales determinó que entre las diversas entidades peruanas competentes no existió, en ningún momento, la coordinación de acciones inmediatas y sistemáticas que permitieran la facilitación de la recuperación de los bienes culturales traficados. Este breve trabajo, asimismo, ha constatado

la escasa articulación entre los organismos públicos peruanos al evidenciar la disparidad en la información que contienen las bases de datos del Ministerio de Cultura y del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el total de bienes culturales repatriados desde Chile al Perú.

Aunque puede parecer un tema menor, no podemos dejar de mencionar que, aunque la Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural del Ministerio de Cultura “desarrolla funciones de coordinación con el resto de los organismos públicos con competencia en la materia, y tiene a su cargo la protección, defensa, recuperación, repatriación, vigilancia y custodia de los bienes del patrimonio cultural de la nación” (Calaza, 2020, p. 192), muchas veces el Ministerio de Relaciones Exteriores, por las acciones realizadas por la Dirección de Patrimonio Cultural en conjunto con las embajadas y consulados peruanos, adquiere protagonismo en las labores de restitución de bienes culturales ilícitamente traficados en el exterior.

Con la finalidad de engranar mejor el trabajo de los distintos organismos públicos y tomando como ejemplo el caso chileno, el gobierno peruano, recientemente, ha creado la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente denominada Comisión Nacional para la protección y recuperación de los bienes muebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación (Decreto Supremo N° 006-2021-MC). La comisión tiene dos funciones claramente establecidas: i) realizar el seguimiento a las acciones de protección de los bienes muebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, para fortalecer el trabajo articulado en la prevención y control del tráfico ilícito, así como en la recuperación de los bienes muebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, dentro y fuera del territorio nacional, y ii) elaborar un informe técnico anual de los resultados alcanzados. La secretaría técnica de esta comisión ha recaído en manos del Ministerio de Relaciones Exteriores. A nuestro modo de ver se ha cometido un error, pues, por la naturaleza de esta comisión, esto es, encargarse de recuperar los bienes culturales ilícitamente comerciados y, además, conforme hemos señalado en el párrafo anterior, la Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural es la entidad competente para coordinar las labores de restitución de bienes culturales, el Ministerio de Cultura, por tanto, debería ser el organismo encargado de asumir la secretaría técnica. Adicionalmente, desde nuestra perspectiva, resultaría conveniente que se modifique la Ley General del Patrimonio Cultural peruano y se proceda a catalogar a la Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural del Ministerio de Cultura como el órgano competente de la restitución de los bienes culturales integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación cuando hayan sido ilegalmente exportados o permanezcan fuera del país. De ese modo, se erigiría realmente como el ente coordinador de las acciones para la recuperación de bienes culturales con las embajadas y consulados peruanos en el extranjero.

En cuanto a las mesas de trabajo de ambos Estados, recomendamos incluir dentro de la lista de miembros activos a los directivos de las casas de subastas y de los sitios web de venta de bienes culturales para garantizar su compromiso de no comerciar y transferir bienes culturales ilícitamente exportados de ambos países en sus respectivos espacios. Además de ello, proponemos que, en el seno de las mesas de trabajo, se inicie la discusión para determinar la factibilidad de modificar el Convenio sobre protección y restitución de bienes culturales (2002) y, así, introducir la reclamación judicial como una vía para la restitución de bienes culturales entre ambos Estados. Por último, sugerimos que las mesas de trabajo deben intensificar las labores de investigación para determinar el número de total de bienes culturales peruanos ilícitamente traficados en Chile. En esa medida, han de reforzarse las tareas de coordinación en el Módulo de Verificación de Bienes Culturales del Complejo Fronterizo Santa Rosa en Tacna para impedir el tráfico ilícito de bienes culturales.

## **6. Conclusiones**

En resumidas cuentas, el marco jurídico internacional de protección del patrimonio cultural y lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales está constituido, principalmente, por los siguientes tres tratados: i) la Convención sobre las Medidas que deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales (1970), ii) la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972) y iii) el Convenio de UNIDROIT sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente (1995). En dichas normas, los Estados parte están obligados a, esencialmente, identificar, conservar, revalorizar y proteger el patrimonio cultural. Mediante un inventario detallado, realizando labores de restauración y estableciendo medidas contra el comercio ilícito de bienes culturales, como prohibiendo la exportación de bienes culturales sin autorización o facilitando el reclamo judicial para la restitución de los bienes culturales ilícitamente traficados, el patrimonio cultural de cada pueblo podrá prevalecer para el disfrute y el conocimiento de las futuras generaciones.

Tanto Chile como el Perú ostentan legislaciones internas que buscan proteger el patrimonio cultural y luchar contra el tráfico ilícito de bienes culturales. De igual forma, ambos Estados han suscrito sendos acuerdos y declaraciones bilaterales para la cooperación mutua en la protección del patrimonio cultural y en la restitución plena de los bienes culturales ilícitamente traficados. Los dos únicos documentos vinculantes suscritos por Chile y el Perú en esta materia son: i) Convenio de Intercambio Cultural entre el gobierno de la República del Perú y el gobierno de la República de Chile, del 5 de mayo de 1978 y ii) Convenio sobre protección y restitución de bienes culturales, de 23 de agosto de 2002.



Sobre la base de los acuerdos alcanzados, ambos Estados han llevado a cabo acciones de restitución y repatriación de bienes culturales. No obstante, estas han sido, básicamente, unilaterales, es decir, desde el Estado chileno al peruano. Sin duda alguna, teniendo en cuenta que el patrimonio cultural material del Perú “se expresa hoy [...] en un número y valor que no los posee ningún país en las Américas” (Rodríguez Cuadros, 2018, p. 41), nuestros bienes culturales resultan siendo sumamente atractivos para los traficantes que operan en la frontera sur y el país sureño.

Consideramos que el Estado peruano debería replicar ciertas medidas adoptadas por el Estado chileno que, desde nuestro punto de vista, permiten mejorar las labores y las acciones de protección del patrimonio cultural y la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales. Las principales medidas serían: i) crear fiscalías especializadas en tráfico ilícito de bienes culturales, ii) incorporar profesionales de las áreas de la historia, la arqueología, el arte y demás a la División de Investigación de Delitos contra el Patrimonio Cultural de la Policía Nacional y iii) centralizar las labores y acciones de restitución de bienes culturales en la Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural del Ministerio de Cultura.

Finalmente, para una intensificación de las acciones conjuntas de Chile y el Perú para proteger el patrimonio cultural y luchar contra el tráfico ilícito de bienes culturales, las mesas de trabajo sobre esta materia, constituidas por ambos Estados, deberían adoptar las siguientes iniciativas: i) incluir dentro de la lista de miembros activos a los directivos de las casas de subastas y de los sitios web de venta de bienes culturales, ii) discutir la factibilidad de modificar el Convenio sobre protección y restitución de bienes culturales (2002) y, así, introducir la reclamación judicial como una vía para la restitución de bienes culturales entre ambos Estados, iii) intensificar las labores de investigación para determinar el número de total de bienes culturales peruanos ilícitamente traficados en Chile y iv) reforzar las tareas de coordinación en el Módulo de Verificación de Bienes Culturales del Complejo Fronterizo Santa Rosa en Tacna para impedir el tráfico ilícito de bienes culturales.

## Referencias bibliográficas

- Bernal Peralta, J. y Rocchetti Herrea, L. A. (2017). Evaluación del impacto de la gestión del 'Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile' como entidad articuladora de la relación fronteriza. *Iberoamerican Business Journal*, 1(1), 4-28.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2012). *Informe sobre el Convenio sobre Protección y Restitución de Bienes Culturales, Chile y Perú. Análisis Jurídico*. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/521B927EE98F8B9F05257B4E007901C9/\\$FILE/2012629143239289\\_CONVENIO\\_SOBRE\\_PROTECCION\\_RESTITUCION\\_BIENES\\_CULTURALES\\_CHILE\\_Y\\_PERU.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/521B927EE98F8B9F05257B4E007901C9/$FILE/2012629143239289_CONVENIO_SOBRE_PROTECCION_RESTITUCION_BIENES_CULTURALES_CHILE_Y_PERU.pdf)
- Calaza, V. (2020). *Diagnóstico de la situación y de las herramientas existentes en la lucha contra los delitos de tráfico ilícito de bienes culturales*. Programa El PACCTO. <https://www.elpaccto.eu/wp-content/uploads/2021/02/BIENES-CULTURALES.pdf>
- CampsMirabet, N. (2000). *La protección internacional del patrimonio cultural* [tesis de doctorado, Universidad de Lleida]. <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/8133/tncm1de2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Casafranca, A. (2018). *La noción y alcances de la intangibilidad en la protección jurídica del patrimonio cultural inmaterial en el Perú: propuestas para su adecuada regulación desde el caso de la Festividad del Señor de Qoyllority en el Departamento del Cusco* [tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/14412/CASAFRANCA\\_ALVAREZ\\_LA\\_NOCION\\_Y\\_ALCANCES\\_DE\\_LA\\_INTANGIBILIDAD\\_EN\\_LA\\_PROTECCION\\_JURIDICA\\_DEL\\_PATRIMONIO\\_CULTURAL\\_INMATERIAL\\_EN\\_EL\\_PERU.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/14412/CASAFRANCA_ALVAREZ_LA_NOCION_Y_ALCANCES_DE_LA_INTANGIBILIDAD_EN_LA_PROTECCION_JURIDICA_DEL_PATRIMONIO_CULTURAL_INMATERIAL_EN_EL_PERU.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Córdova Alemán, W. (2018). *Análisis de la política pública de cultura sobre la recuperación de bienes culturales muebles del Perú en el período 2011-2016* [tesis magíster, Pontificia Universidad Católica del Perú]. [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12952/CORDOVA\\_ALEMAN\\_WALTER\\_ANALISIS\\_POLITICA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12952/CORDOVA_ALEMAN_WALTER_ANALISIS_POLITICA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Dirección Nacional de Aduanas de Chile. (2017). Aduana entrega 708 piezas patrimoniales precolombinas a Perú. <https://www.aduana.cl/aduana-entrega-708-piezas-patrimoniales-precolombinas-a-peru/aduana/2017-09-08/152641.html>
- García Cuetos, M. P. (2011). *El patrimonio cultural: conceptos básicos*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza. <https://www.oaxaca.gob.mx/inpac/wp-content/uploads/sites/17/2019/08/Referencia-bibliogr%C3%A1fica-sobre-conceptos-b%C3%A1sicos-de-Conservaci%C3%B3n-del-Patrimonio.pdf>

- Godoy Orellana, M. (2011). Ha traído hasta nosotros desde territorio enemigo, el alud de la guerra: Confiscación de maquinarias y apropiación de bienes culturales durante la ocupación de Lima, 1881-1883. *Historia, Revista del Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile*, II(44), 287-327. <http://ojs.uc.cl/index.php/rhis/article/view/10252/9484>
- Guibovich, P. (2009). La usurpación de la memoria: el patrimonio documental y bibliográfico durante la ocupación chilena de Lima, 1881-1883. *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas, Anuario de Historia de América Latina*, (46), 83-107.
- La República. (2006, 26 de abril). Bienes culturales peruanos en Chile. <https://larepublica.pe/politica/285530-bienes-culturales-peruanos-en-chile/>
- Llull Peñalba, J. (2005). Evolución del concepto y de la significación social del patrimonio cultural. *Arte, Individuo y Sociedad*, (17), 177-206. <https://www.redalyc.org/pdf/5135/513551273009.pdf>
- Mendoza, M. (2007, 12 de noviembre). Saqueo de libros peruanos. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/paula/saqueo-de-libros-peruanos/>
- Ministerio de Cultural [MINCUL]. (2020). *Política Nacional de Cultura al 2030*. <https://www.gob.pe/institucion/cultura/informes-publicaciones/841303-politica-nacional-de-cultura-al-2030>
- Ministerio de Cultural [MINCUL]. (2021, 23 de julio). Memorando N° 000936-2021-DGDP/MC. Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE]. (2019). *Nota informativa 345-19. Ceremonia de restitución del Libro de Cuenta de la Real Casa de Moneda de Lima, años 1741-1747*. <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/52060-ceremonia-de-restitucion-del-libro-de-cuenta-de-la-real-casa-de-moneda-de-lima-anos-1741-1747>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE]. (2021). *Nota informativa 024-21. Se recuperan en Chile cinco bienes culturales del patrimonio cultural del Perú*. <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/343218-se-recuperan-en-chile-cinco-bienes-documentales-del-patrimonio-cultural-del-peru>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE]. (2021, 22 de julio). Carta (TAI) N° 0-2-B/975. Oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública del MRE.
- Montaño Riquelme, M. (2020). *Aproximaciones a la labor del Comité de Frontera/Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú Chile y propuesta para el fortalecimiento de la vinculación con el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú Chile* [tesis de maestría, Academia Diplomática del Perú]. <https://repositorio.adp.edu.pe/bitstream/handle/ADP/145/2020%20Tesis%20Monta%C3%B1o%20Riquelme%2C%20Marlina.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Novak, F. y Namihas, S. (2014). *Cooperación en seguridad entre el Perú y sus vecinos: Amenazas no tradicionales*. Instituto de Estudios Internacionales

- (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).
- Prats, Ll. (1998). El concepto de patrimonio cultural. *Política y sociedad*, (27), 63-76. [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/46109408/prats\\_el\\_concepto\\_de\\_patrimonio\\_cultural-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1627397617&Signature=UTuV-s2rWlvZCa~Vsw7Av2BdI3fHCxsbpw8hvBSoa oJKWbU2ms7OXpz-iNmE0yqhHX-1gLldqJwZF2qIfTOT8eF68rXQxlUsZ0P BIBGwJxF7g9O9SG037pJozCBsUPDnZsZrTlzXM8Jcd0PHbIE1S5FRu1OsH8BHCBAMrzSynfAzOU3N1qOIriihlTIL5R3z0Y9UNihQjic8R8ToDfeKeck-35v~5J3si9KpsdyUAGtWeQ2fu-s8RVt5bLNU1oLhO-Rq7RfZf7ktdxmtYxNn5LQt2sPN9unuWUfHcMu2r2kMhncEdmOJeZ6H0S1Sbwy7jh2~cZYJPGdMz398aLgDcg\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/46109408/prats_el_concepto_de_patrimonio_cultural-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1627397617&Signature=UTuV-s2rWlvZCa~Vsw7Av2BdI3fHCxsbpw8hvBSoa oJKWbU2ms7OXpz-iNmE0yqhHX-1gLldqJwZF2qIfTOT8eF68rXQxlUsZ0P BIBGwJxF7g9O9SG037pJozCBsUPDnZsZrTlzXM8Jcd0PHbIE1S5FRu1OsH8BHCBAMrzSynfAzOU3N1qOIriihlTIL5R3z0Y9UNihQjic8R8ToDfeKeck-35v~5J3si9KpsdyUAGtWeQ2fu-s8RVt5bLNU1oLhO-Rq7RfZf7ktdxmtYxNn5LQt2sPN9unuWUfHcMu2r2kMhncEdmOJeZ6H0S1Sbwy7jh2~cZYJPGdMz398aLgDcg_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA)
- Ragas, J. (2018, 7 de febrero). Veteranos de papel retornan a casa: Los libros devueltos por Chile al Perú. *Ojo Público*. Recuperado de <https://ojopublico.com/605/veteranos-de-papel-los-libros-devueltos-por-chile-la-biblioteca-nacional-del-peru>
- Rodríguez Cuadros, M. (2018). La preservación y protección del patrimonio cultural del Perú en el marco de la Convención del Patrimonio Cultural. *Turismo y Patrimonio*, (12), 39-76. <http://revistaturismoypatrimonio.com/wp-content/uploads/2018/10/2-la-preservacion-y-proteccion-del-patrimonio-cultural-del-peru-en-el-marco-de-la-convencion-del-patrimonio-mundial.pdf>
- Servicio Nacional del Patrimonio Cultural del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio de Chile. (2017, 28 de noviembre). *Chile devuelve a Perú 720 libros que pertenecían a su Biblioteca Nacional*. <https://www.patrimoniocultural.gob.cl/614/w3-article-81585.html?noredirect=1>
- Soto Aguirre, J. (2020). *Análisis de la política cultural del Perú en el exterior: Propuesta para el fortalecimiento de las acciones en materia de protección del patrimonio cultural mueble desde los objetivos de la Política Nacional de Cultura al 2030* [tesis de maestría, Academia Diplomática del Perú]. <http://repositorio.adp.edu.pe/bitstream/handle/ADP/136/2020%20Tesis%20Soto%20Aguirre%2c%20Jhonatan%20Jos%2c%20a9.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Tchimino, C. (2012). *El Convenio UNIDROIT de 1995 sobre bienes culturales robados o exportados ilícitamente: La necesidad de un nuevo Convenio desde el prisma del Derecho Privado* [memoria de licenciatura, Universidad de Chile]. [http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/113815/de-Tchimino\\_c.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/113815/de-Tchimino_c.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- UNESCO (s/f). ¿Qué textos internacionales regulan el patrimonio cultural? <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/unesco-database-of-national-cultural-heritage-laws/frequently-asked-questions/international-legal-instruments/international-texts/#topPage>

# E-COMMERCE y los retos de la protección al consumidor peruano y chileno

Ralph Sánchez Yaringaño

---

En el presente artículo de investigación se busca ir más allá de la necesaria relación comercial entre dos países vecinos, inmersos en un mundo globalizado, como es el caso del Perú y Chile. Para ello, se trata de explorar los retos en materia del comercio electrónico, y profundizar sobre mecanismos legales conjuntos que permitan acercar a ambos pueblos desde la defensa de los derechos de los consumidores.

En un primer momento, es importante hacer una breve revisión del comercio electrónico en ambos países, así como de los acuerdos comerciales suscritos en la materia, y por supuesto, tener en consideración la regulación en materia de conectividad entre peruanos y chilenos, sobre todo en zonas de frontera, puesto que no es posible hablar de comercio electrónico sin que exista un marco que garantice el acceso al internet que permita la realización de transacciones a nivel de consumidores.

En un segundo momento, corresponde tener una mirada general sobre el concepto de consumidor; tanto en el marco normativo peruano y chileno, y sobre los sistemas existentes que permitan dar garantías de tutela. Para ello, resulta de vital importancia las comisiones y mesas de trabajo de alcance internacional en las que se vincule al gobierno peruano y chileno que permitan realizar estrategias conjuntas de protección.

Así en un tercer momento, se realizará una evaluación de los alcances del Convenio Interinstitucional de Cooperación entre el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) de Chile y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) del Perú, con especial énfasis en los casos de frontera como es el caso de los reclamos presentados en la ciudad de Tacna y Arica, los esfuerzos de las asociaciones de consumidores y los retos en materia de integración desde la Comunidad Andina.

Finalmente, se buscará dar conclusiones sobre los derechos de los peruanos y chilenos como parte de una comunidad de consumidores, que incluso les podría llevar a realizar acciones conjuntas de reclamo o denuncia frente disconformidades en el producto o servicio recibido, generándose una conciencia colectiva de consumidores sin fronteras.

En ese sentido, se visualizaría la posibilidad de generar un espacio de reconocimiento entre peruanos y chilenos, como proveedores, emprendedores y empresarios. Este espacio permite recrear nuevas oportunidades de mercado, donde se puedan visibilizar productos peruanos y chilenos, y generar espacios de sana competencia comercial, generando una plataforma donde los emprendedores muestran características culturales y la riqueza de los productos locales y regionales desde el Internet y medios virtuales como las redes sociales.

### **1. El comercio electrónico entre el Perú y Chile**

A raíz del COVID 19, las relaciones comerciales a través del Internet han tomado una vital importancia para el dinamismo de la economía de Chile y Perú. Muchos emprendimientos se han formado y se han visto fortalecidas las relaciones de consumo online, especialmente a través de las redes sociales.

Sin embargo, cuando se revisa literatura sobre el comercio entre ambos países, se verifica que se ha hablado mucho con relación a las inversiones dadas, análisis de cifras vinculadas a la cantidad de importaciones y exportaciones peruanas y chilenas, desde una visión macro ligada a los sectores energéticos, retail, servicios de distribución de energía, manufactura, recursos naturales entre otros. No obstante, pese al crecimiento sostenido del comercio electrónico a nivel internacional, no se ha profundizado en una protección conjunta del comercio peruano y chileno, pese al enorme potencial que podría darse no solo en zonas de frontera, sino también a nivel nacional, desde Tumbes hasta la XII región de Magallanes.

Existe un consenso en torno a la definición de comercio electrónico (en inglés, *e-commerce*), donde se entiende que el comercio electrónico es el mecanismo mediante el cual se realiza la compra, venta o intercambio de bienes o servicios a través de medios electrónicos. De manera indubitable, el Internet ha sido el gran facilitador y ha propiciado a gran escala esta forma de transacción, donde los consumidores del mundo optan por realizar compras tanto a pequeña, como a gran escala a través de plataformas virtuales, dejando de lado formas más tradicionales de compra.

Según datos de la Cámara de Comercio de Chile, el comercio electrónico creció en 25% en 2019 en ese país. Es importante tener en cuenta, que Chile es un país relativamente poco poblado, en comparación con sus pares latinoamericanos, sin embargo, es el quinto país en la región en uso de comercio electrónico, según la fuente mencionada en el párrafo anterior.

Conforme al reporte digital 2020 Chile, las categorías con mayor tamaño de mercado al cierre de 2019 en comercio electrónico, fueron el sector viajes y

alojamiento (US\$ 4.51 mil millones), electrónica y tecnología (US\$ 1.54 mil millones), moda y belleza (US\$ 1.18 mil millones), entre otros (Bravo, 2020).

Así, Chile creció un 25% en el 2019, moviendo US\$ 6 mil millones solo a través del comercio electrónico, de los cuales el 20% de las transacciones obedecían a comercio electrónico transfronterizo, conforme la data recogida en el *E-commerce News* de Chile (Bravo, 2020).

Por su parte en el Perú, la Cámara Peruana de Comercio Electrónico (CAPECE), indicó que, en 2020, el comercio electrónico creció 50%, moviendo US\$ 6,000 millones. Según CAPECE, la penetración de compradores online en el Perú pasó del 18,6% (6 millones) en 2019 a 36,1% (11.8 millones) al cierre del año pasado (Bravo, 2021).

Lo anterior pone en evidencia el auge del comercio electrónico, y la necesidad de buscar un mayor acercamiento a cómo se viene comportando el mismo en zonas de frontera. Con el crecimiento del Perú y Chile es indudable que se hace necesario un marco normativo que permita un comercio electrónico minorista con mayor fluidez, sobre todo en un espacio tan importante como es las zonas francas.

### **1.1. Sobre el Acuerdo de Libre Comercio**

Es importante considerar que en el marco comercial entre Perú y Chile se encuentra vigente el Acuerdo de Libre Comercio (ALC), vigente desde el 1 de marzo de 2009 (Decreto Supremo No. 057-2006-RE), cuyo alcance es de liberación arancelaria, así como de comercio de servicios transfronterizo e inversiones. Un punto importante a destacar del ALC es que no se menciona al comercio electrónico, pese a que se trata de un acuerdo relativamente reciente.

No obstante, el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Perú y Singapur suscrito en 2008 —aprobado mediante Decreto Supremo No. 043-2009-RE— sí contempla un anexo vinculado al comercio electrónico. En tal sentido, en el artículo 13.1 del referido TLC se hace mención a la liberación arancelaria, donde se incluyen servicios transfronterizos de servicios e inversiones. Cabe mencionar que en el mismo no se imponen derechos aduaneros a las transmisiones electrónicas, ni barreras innecesarias a las transmisiones electrónicas, incluyendo los productos digitales.

Esta omisión debe ser considerada para una eventual adenda al Acuerdo de Libre Comercio entre el Perú y Chile, puesto que se hace necesaria una mayor regulación en materia de comercio electrónico, máxime si estamos ante dos países limítrofes con un importante intercambio comercial y de turismo en zonas de frontera (Tacna-Arica).

## **1.2. Respecto a la conectividad**

La diferencia en la conectividad entre el Perú y Chile es un aspecto importante a considerar en un contexto de comercio electrónico, puesto que no es posible un desarrollo equitativo del comercio electrónico si no se garantiza la conectividad.

En 2012 se promulgó en el Perú la Ley N° 29904 (2012), Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica, a través de la cual se declaró de necesidad pública e interés nacional la construcción de la Red Dorsal. Asimismo, el propósito de dicha ley fue impulsar el desarrollo, utilización y masificación de la banda ancha en todo el territorio nacional, tanto en la oferta como en la demanda por este servicio.

La pandemia ha evidenciado la carencia de acceso a Internet sobre todo en zonas rurales, afectando no solo problemas de comercio electrónico sino también en el sector de educación y salud. Esta problemática se traduce también en los consumidores, puesto que marca diferencias de acceso entre los consumidores chilenos y peruanos.

No obstante, comparando ambos países a nivel macro se verifica que los consumidores de Internet son equiparables a nivel porcentual, lo cual implica que, tanto peruanos como chilenos tienen hábitos similares de acceso a Internet.

Al respecto, según la encuesta Nacional de Hogares, al tercer trimestre del 2020, el 70,3% de la población del Perú, a partir de los seis años, contaba con acceso a internet, aunque el mayor ingreso se concretaría en la capital.

No obstante, ello no implica que la calidad del Internet y la cobertura sea óptima en el Perú, puesto todavía existen brechas muy notorias en infraestructura, conforme indica la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (Diario Gestión, 2021).

Por su parte, la Ministra de Transportes y Telecomunicaciones de Chile, Gloria Hutt y la Subsecretaria de Telecomunicaciones, Pamela Gidi, indicaron que en el primer trimestre de 2020, hubo un aumento de 40% en comparación con los 2 millones de Terabytes registrados en igual período del año pasado (Subsecretaría de Telecomunicaciones de la República de Chile [Subtel], 2020).

Evidentemente, la pandemia ha implicado un mayor uso de Internet, dado el teletrabajo, clases virtuales entre otros, lo cual ha traído un mayor consumo de Internet. La propia ministra Gloria Hutt ha señalado que Chile cuenta con infraestructura preparada para el aumento de la demanda de tráfico:



La pandemia de COVID-19 ha puesto a prueba todas las industrias y la de telecomunicaciones no se ha quedado intacta. En esta línea, hemos visto crecimientos exponenciales de tráfico de Internet, tanto fija como móvil, iguales a 40%, impulsados principalmente por el teletrabajo, la educación en línea, *streaming* de video y la comunicación con seres queridos mediante video llamadas. Esto demuestra la importancia de las telecomunicaciones y que nuestro país posee una infraestructura lo suficientemente preparada para soportar aumentos en la demanda de tráfico. De hecho, la Subtel proyecta que en los próximos meses este aumento podría llegar a un 60%”, señaló la Ministra de Transportes y Telecomunicaciones, Gloria Hutt. (Subtel, 2020)

Ahora bien, a nivel regional existen esfuerzos por unificar una agenda digital, y aproximarse a la realidad electrónica que abarca al sector de telecomunicaciones. Así, tenemos la aprobación de la Decisión 854 de la Comunidad Andina, que a la fecha se encuentra en estado de implementación. La importancia de dicha Decisión radica en que los usuarios de los cuatro países<sup>1</sup> podrán acceder al servicio de roaming internacional (voz, datos y SMS), pagando tarifas similares a las que pagan dentro de su país de origen (Comunidad Andina de Naciones [CAN], 2020).

A la fecha existen compromisos binacionales entre el Perú y Chile. Más no existen propiamente acuerdos o convenios de conectividad o de Internet en la frontera entre estos países. En efecto, si una empresa chilena quisiera brindar el servicio en Tacna, tendría que constituirse la empresa dentro del territorio del Perú y obtener un título habilitante para poder brindar el servicio. En mi opinión, la tendencia va a obligar a los Estados a abrir sus espacios radioeléctricos, así como sus aires para poder lograr mayor cobertura y poder facilitar un mayor acceso haciendo un mercado mucho más amplio en materia de conectividad y servicios conexos.

Ahora bien, con relación a los compromisos binacionales entre el Perú y Chile, se tuvo una entrevista con Juan Luis Denegri Martinelli<sup>2</sup> (comunicación personal, 30 de agosto de 2021), quien indicó que a la fecha, la Dirección General de Regulación y Asuntos Internacionales del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del Perú (MTC), tiene en agenda el Memorando de Entendimiento sobre cooperación en el ámbito de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información y comunicación con la República de Chile, con el objeto de fomentar el intercambio de información y propuestas en materia de políticas,

---

<sup>1</sup> Como es de público conocimiento, la CAN está conformada por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Chile es un miembro observador asociado de la Comunidad Andina, ello implica que tiene derecho a participar en todos los órganos y grupos de la CAN, con derecho a voz pero sin voto.

<sup>2</sup> Especialista peruano en derecho internacional.

regulación, normas técnicas, tecnologías, trabajo conjunto de estudios sobre telecomunicaciones.

Asimismo, Denegri (comunicación personal, 30 de agosto de 2021) comenta que a nivel del MTC del Perú y la Subtel de Chile, estaba pendiente la coordinación con los operadores y reguladores de los servicios telefónicos móviles, a fin de identificar mecanismos para eliminar el cobro de roaming internacional para los servicios de voz, datos y SMS, particularmente en zonas frontera.

Con ellos es posible que la agenda virtual pueda poner como prioridad el comercio electrónico, como un mecanismo vigente para el acercamiento de los mercados peruanos y chilenos, así como una protección tutelar de los consumidores.

## **2. La protección al consumidor peruano y chileno**

La presente investigación consiste en identificar cómo el *E-commerce* ha generado nuevas relaciones de consumo y cómo las mismas han tenido un alcance transfronterizo, que podría llevar a fortalecer relaciones comerciales entre peruanos y chilenos.

Asimismo, se busca evaluar los avances en materia de protección bilateral al consumidor por parte de ambos países, y cómo el convenio firmado por el INDECOPI del Perú y el SERNAC de Chile han podido coadyuvar a un proceso de integración, no solo desde una perspectiva jurídica sino también desde una perspectiva social.

Al respecto, la legislación peruana establece una definición de consumidor y otorga un tratamiento que canaliza reclamos y denuncias a través de la vía administrativa, donde el INDECOPI actúa no solo como intermediario, sino también como una autoridad que resuelve, se pronuncia sobre controversias, e incluso sanciona a empresas y ordena medidas correctivas. No obstante, el SERNAC es el Servicio Nacional del Consumidor, esto es la agencia del Estado de Chile, encargada de velar por la protección de los derechos de los consumidores, establecidos en la Ley N° 19.496.

La principal diferencia radica, en que el SERNAC no es una agencia resolutoria de controversias, ni tampoco tiene un rol de coerción e imposición de sanciones o medidas correctivas, puesto que el consumidor chileno tiene que acudir a la vía judicial para adquirir tutela, siendo el SERNAC una agencia de conciliación y de acción frente a tribunales judiciales.

En cambio, el INDECOPI es una entidad administrativa que resuelve controversias, y tiene la facultad de sancionar a los proveedores e imponer medidas

correctivas, cuyas resoluciones son títulos ejecutivos, y pueden derivar en ejecuciones coactivas.

Ahora bien, es pertinente tener en consideración qué entiende la legislación Chilena, así como la legislación Peruana sobre la definición que se le da al consumidor y la relación de consumo.

Es así que el Perú, en su Código de Protección y Defensa del Consumidor (Ley N° 29571, de la República del Perú), considera tres escenarios en los que una persona podría ser tenida en cuenta como consumidor; siendo los siguientes: una persona jurídica que adquiere, utiliza o disfruta como destinatario final un producto servicio material o inmaterial, en beneficio propio o de su grupo familiar o social; las microempresas que evidencien asimetría informativa con el proveedor de productos o servicios que no formen parte del giro propio del negocio; por último, en caso de duda sobre el destino final de determinado producto o servicio, se califica como consumidor a quien lo adquiere, usa o disfruta. Por otro lado, se entiende por relación de consumo, la adquisición de un producto o contratación de servicio a cambio de una contraprestación económica.

La legislación chilena, en la ley denominada “Normas sobre protección de los derechos de los consumidores” (Ley N° 19.496 de la República de Chile), define como consumidor a la persona natural o jurídica que, en virtud de cualquier acto jurídico oneroso, adquieren utilizan, o disfrutan como destinatarios finales, bienes y servicios.

Es muy importante tener en cuenta el panorama legislativo de ambos países, para poder entender las razones por las cuales sí es posible que el comercio electrónico como fenómeno integrador, pueda servir como plataforma conjunta de acción para la búsqueda de un sistema común de resolución de controversias entre peruanos y chilenos, y no solo como un mero canalizador de reclamos. Para ello, procederé a detallar algunas de las reformas legislativas que se proponen desde el INDECOPI del Perú.

#### **a. La regulación del comercio electrónico en el Perú**

El INDECOPI (5 de abril de 2021) ha presentado una propuesta de reforma del Código de Protección y Defensa del Consumidor donde se menciona expresamente o implícitamente al comercio electrónico. Entre los principales aspectos, tenemos lo siguiente:

ARTÍCULO PRE-MODIFICACIÓN	ARTÍCULO POST-MODIFICACIÓN PROPUESTA
<p>1. El presente Código protege al consumidor, se encuentre directa o indirectamente expuesto o comprendido por una relación de consumo o en una etapa preliminar a ésta.</p> <p>2. Las disposiciones del presente Código se aplican a las relaciones de consumo que se celebran en el territorio nacional o cuando sus efectos se producen en éste.</p> <p>3. Están también comprendidas en el presente Código las operaciones a título gratuito cuando tengan un propósito comercial dirigido a motivar o fomentar el consumo.</p>	<p>1. El presente Código protege al consumidor, se encuentre directa o indirectamente expuesto o comprendido por una relación de consumo o en una etapa preliminar a ésta.</p> <p>2. Las disposiciones del presente Código se aplican a las relaciones de consumo que se celebran en el territorio nacional <i>por cualquier medio, o cuando sus efectos se producen o se vayan a producir inminentemente en este; (Resaltado nuestro)</i></p> <p>3. Las operaciones a título gratuito cuando tengan un propósito comercial dirigido a motivar o fomentar el consumo.</p>

**a. Artículo IV:**

ARTÍCULO PRE-MODIFICACIÓN	ARTÍCULO POST-MODIFICACIÓN PROPUESTA
<p>(...)</p> <p>3. Producto. - Es cualquier bien mueble o inmueble, material o inmaterial, de origen nacional o no.</p> <p>4. Servicio. - Es cualquier actividad de prestación de servicios que se ofrece en el mercado, inclusive las de naturaleza bancaria, financiera, de crédito, de seguros, previsionales y los servicios técnicos y profesionales. No están incluidos los servicios que prestan las personas bajo relación de dependencia.</p> <p>(...)</p>	<p>(...)</p> <p>3. Producto. - Es cualquier bien mueble o inmueble, material o inmaterial, de origen nacional o no. <i>Estos pueden ser ofrecidos de forma directa por el proveedor o a través de intermediarios.</i></p> <p>4. Servicio. - Es cualquier actividad de prestación de servicios que se ofrece en el mercado, <i>de manera enunciativa y no limitativa</i>, estas pueden ser de naturaleza bancaria, financiera, de crédito, de seguros, previsionales y los servicios técnicos y profesionales. No están incluidos los servicios que prestan las personas bajo relación de dependencia. <i>Estos pueden ser ofrecidos de forma directa por el proveedor o a través de intermediarios.</i></p> <p>(...)</p>

ARTÍCULO PRE-MODIFICACIÓN	ARTÍCULO POST-MODIFICACIÓN PROPUESTA
<p>8. Habitualidad. - Se considera habitual aquella actividad que se realiza de manera común y reiterada de tal forma que pueda presumirse que se desarrolla para continuar en el mercado. Este concepto no está ligado a un número predeterminado de transacciones que deban realizarse. Las actividades de venta de productos o contratación de servicios que se realicen en locales abiertos son consideradas habituales por ese simple hecho.</p>	<p>8. Habitualidad. - Se considera habitual aquella actividad que se realiza de manera común y reiterada de tal forma que pueda presumirse que se desarrolla para continuar en el mercado, <i>inclusive las que se realizan a través de canales digitales</i>. Este concepto no está ligado a un número predeterminado de transacciones que deban realizarse. Las actividades de venta de productos o contratación de servicios que se realicen en locales abiertos son consideradas habituales por ese simple hecho. <i>(Resaltado nuestro)</i></p>

#### a. Artículo 45:

ARTÍCULO PRE-MODIFICACIÓN	ARTÍCULO POST-MODIFICACIÓN PROPUESTA
<p>El contrato de consumo tiene como objeto una relación jurídica patrimonial en la cual intervienen un consumidor y un proveedor para la adquisición de productos o servicios a cambio de una contraprestación económica. Las disposiciones del presente capítulo son aplicables a todos los contratos de consumo, sean celebrados por cualquier modalidad o forma, según la naturaleza y alcances correspondientes. En todo lo no previsto por el presente Código o en las leyes especiales, son de aplicación las normas del Código Civil en cuanto resulten compatibles con la naturaleza de estos contratos.</p>	<p>El contrato de consumo tiene como objeto una relación jurídica patrimonial en la cual intervienen un consumidor y un proveedor para la adquisición de productos o servicios a cambio de una contraprestación económica. Las disposiciones del presente capítulo son aplicables a todos los contratos de consumo, sean celebrados por cualquier modalidad o forma, según la naturaleza y alcances correspondientes. <u>Las relaciones comerciales concertadas a través del intercambio de mensajes de datos entre consumidor y proveedor se entenderán como contratos de consumo de comercio electrónico</u>. <i>En los contratos de consumo celebrados a través de canales digitales, tratándose de productos no relacionados con las necesidades ordinarias, el proveedor debe tomar las medidas posibles para verificar la edad del consumidor, por lo que el proveedor debe dejar constancia de la autorización expresa y previa de los padres, tutor o apoderado para realizar la transacción en soporte duradero. En todo lo no previsto por el presente Código o en las leyes especiales, son de aplicación las normas del Código Civil en cuanto resulten compatibles con la naturaleza de estos contratos. (Subrayado y resaltado nuestro)</i></p>

Como puede verificarse, se mencionan los canales digitales, los intermediarios, así como el término “contrato de consumo electrónico”, el cual implicaría que los efectos de la relación se den en el territorio nacional, en este caso en el territorio peruano. Si este término es recogido para la evaluación de una ampliación del Acuerdo de Libre Comercio entre el Perú y Chile, se podría empezar a generar un marco entre ambos países donde se permita que el comercio electrónico genere derechos para los consumidores peruanos y chilenos, la cual pueda fortalecer mayores alcances de los acuerdos de protección, no solo a nivel de reclamos, sino también a nivel de denuncias y de aplicación de sanciones.

Esta innovación no es utópica, es posible y podría empezar por el reconocimiento en ambos países de las acciones realizadas por las asociaciones de consumidores peruanas y chilenas, pudiendo otorgar un alcance binacional a las denuncias que se puedan realizar cuando se afecte a una colectividad o existan intereses difusos de consumidores, siendo canalizadas por los fueros competentes, donde se permita un dialogo fluidos entre autoridades judiciales y administrativas, para una mejor resolución de casos, así como la adopción de criterios unificados al momento de resolver denuncias de consumidores.

#### **b. La regulación del comercio electrónico en Chile**

El pasado 23 de septiembre de 2021, se publicó en el Diario Oficial de la República de Chile el Reglamento de Comercio Electrónico. Entre las razones más importantes para la promulgación del reglamento figura la constante evolución de los modelos de negocios y de los roles de los actores, donde destaca la aparición de terceros actores que se encargan de “vincular” consumidores con proveedores mediante plataformas electrónicas o también conocidos como *Marketplace*. En la parte considerativa del reglamento se expresa que esta aparición de nuevos actores lleva a que exista una falta de claridad sobre cómo debe operar la ley que garantiza los derechos de los consumidores.

Por otro lado, otra de las razones que expone el reglamento está vinculada con el defecto en la información trasladada a los consumidores mediante el comercio electrónico, lo cual se ha materializado en el incremento de reclamos. Para ello, se toma como referencia los datos ofrecidos por el Servicio Nacional del Consumidor:

	2019	2020
Número de reclamos presentados en materia de comercio electrónico ente el SERNAC	48 600	258 000

La data es extraída de la parte considerativa del Reglamento de Comercio Electrónico (Decreto Supremo N. 6), publicado el 23 de setiembre de 2021 y que entrará en vigencia el 24 de marzo de 2022 (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile, 2021).

Dado el crecimiento exponencial en materia de reclamos, el reglamento ha considerado importante la transparencia en materia del precio, así como la información sobre las características del producto adquiridos a través de plataformas por internet, con el fin de que los consumidores puedan comparar y efectuar una mejor elección de consumo. Así lo establece la parte considerativa del reglamento, por ello en el primer artículo en cuanto al objeto del reglamento se indica de manera expresa que se busca fortalecer la transparencia y la calidad de la información.

En las definiciones del reglamento, se hace mención a la plataforma de comercio electrónico, donde se precisa que no se considerará como Plataforma de Comercio Electrónico a los sitios de internet o plataformas de servicios de pago online; aquellos en que

[...] los consumidores no pueden adquirir los productos o contratar los servicios ofrecidos, con independencia de si el pago se realiza o no través del sitio de internet o plataforma; aquellos en que únicamente se exhiba publicidad; ni aquellos en que únicamente se redirija al consumidor a los sitios de internet o plataformas de vendedores. (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile, 2021)<sup>3</sup>

En una entrevista con la abogada chilena, Stella Muñoz<sup>4</sup> (comunicación personal, 8 de octubre de 2021), señaló respecto de los reclamos individuales que el SERNAC actúa como buzón que canaliza con el proveedor. Si la respuesta de la empresa es desfavorable, el consumidor puede iniciar un juicio individual ante el juzgado policial local por la presunta vulneración a la Ley del Consumidor. Estos reclamos son importantes porque son indicadores que permiten iniciar acciones colectivas.

Tal es así, que, dada la cantidad de reclamos en materia de demoras en las entregas de productos, el SERNAC inició un procedimiento voluntario colectivo con empresas del sector retail, conforme indica la abogada Muñoz. Asimismo, nos indica que pareciera que el sistema de reclamo no fuera tan eficiente pero sí brinda indicadores que son tomados en cuenta por el SERNAC, lo cual marca la línea de acción de la entidad (comunicación personal, 8 de octubre

---

<sup>3</sup> El Decreto Supremo N. 6 fue publicado el 23 de setiembre de 2021 y entrará en vigencia el 24 de marzo de 2022.

<sup>4</sup> Especialista chilena en materia de protección al consumidor.

de 2021). Por otro lado, las quejas por redes sociales también han sido consideradas por el SERNAC como precedentes al momento de iniciar *class actions* o acciones colectivas.

La abogada Stella Muñoz (comunicación personal, 8 de octubre de 2021) ha precisado que la Ley del Consumidor hace mención desde hace muchos años la contratación electrónica, haciendo una mención general sobre el deber de información, pero el reglamento electrónico publicado recientemente detalla de manera más clara sobre la información que se debe de entregar al consumidor, así como el stock, los plazos y costos de entrega.

En lo particular, me parece importante destacar el artículo 18 del reglamento de comercio electrónico chileno que exige los proveedores que operen a través de plataformas propias deberán, antes de que se realice el pago del precio del producto o del servicio, exhibir un resumen que contenga, al menos, la individualización y características del producto o servicio objeto de la transacción, el Costo total que deberá ser pagado y la información referida a (i) el costo total del despacho, (ii) fecha de disponibilidad del producto, o rango máximo de entrega. (iii) así como el mecanismo por el cual el consumidor puede consultar sobre el estado del producto.

Si bien el modelo chileno no contempla una entidad administrativa que sancione y multe a las empresas, para Stella Muñoz (comunicación personal, 8 de octubre de 2021), el sistema funciona puesto que para la gran cantidad de transacciones que se realizan, los casos de incumplimiento son mínimos, es decir, representan un porcentaje menor.

Un aspecto importante en materia de comercio electrónico está vinculado con los servicios financieros, puesto que la gran mayoría de casos estamos ante uso de plataformas virtuales que permiten el pago con tarjetas de crédito o débito. Stella Muñoz (comunicación personal, 8 de octubre de 2021) hace mención que, en casos de fraude, por lo general, el banco asume los costos hasta que se determinen las investigaciones. La Comisión del Mercado Financiero (CMF), entidad que podría sancionar si verifica que existe incumplimiento a la normativa financiera.

Por otro lado, en materia de comercio electrónico es importante tener en cuenta a quién se debe dirigir el consumidor en caso de incumplimiento al momento de determinar responsabilidades, puesto que muchas veces las plataformas virtuales actúan como intermediadoras, pero no son propiamente quienes expenden el producto. En Chile, el consumidor podría dirigirse contra quién contrató e hizo el pago efectivo. Un criterio muy similar al caso peruano, razón por la cual es posible hablar de una gran similitud en cuanto al con-



tenido e interpretación y aplicación de derechos en materia de protección al consumidor.

### **c. Propuestas en materia de protección al consumidor y comercio electrónico**

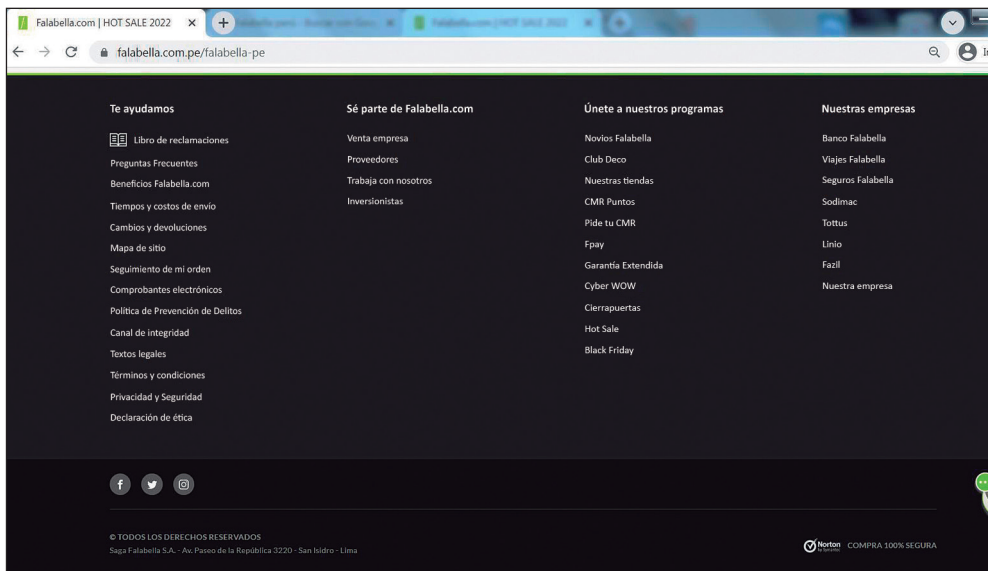
A pesar de la amenaza de una politización de las demandas de los consumidores locales, y de los riesgos de la presencia de gobiernos populistas en la región, lo cierto es que cada vez se hace más necesario y urgente un marco normativo internacional sobre el tratamiento del consumidor electrónico. En consecuencia, fomentar acuerdos donde se otorguen mayores alcances de acción a las asociaciones de consumidores, fomentar mayor colaboración entre el INDECOPI y el SERNAC, así como la adopción de criterios compartidos sobre el tratamiento de fraude electrónico, así como faltas a la idoneidad del servicio y la carencia de información oportuna del proveedor electrónicos, terminan siendo acciones conjuntas que pueden y deben estar en la agenda de ambos países.

Al respecto, una fórmula conjunta de acción puede ser compartir la experiencia peruana del Libro de Reclamaciones. La misma ha podido traer un balance positivo desde su implementación en 2011. A diferencia de su par chileno, donde la obligación y exigencia de atención a través del Libro de Reclamaciones no es una herramienta muy usada, y en parte por la poca o nula posibilidad de acción contra la empresa proveedora que incumpla.

Para ello, basta ver la página web de Falabella en el Perú y Chile, y se podrán evidenciar las diferencias en lo concerniente al tratamiento de reclamos:

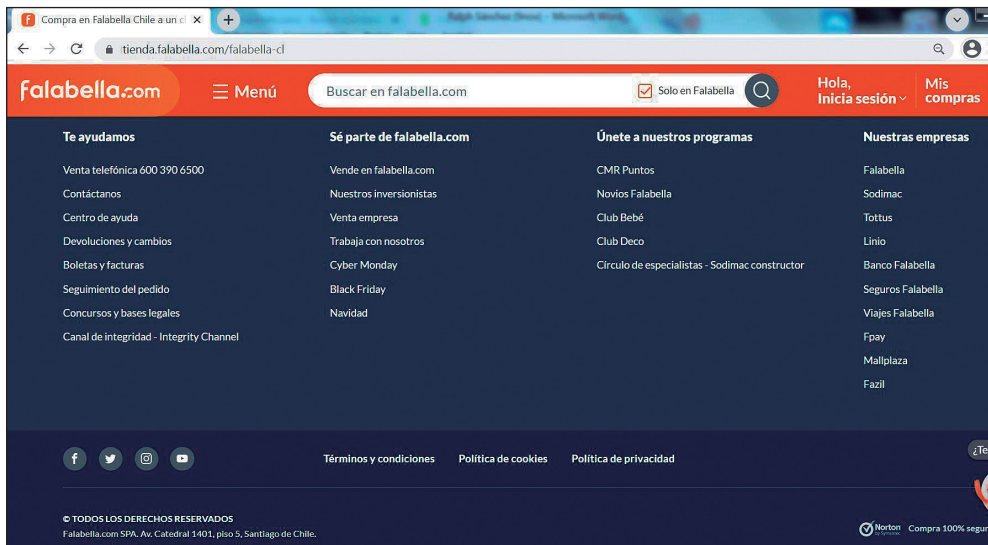
En la página web peruana se verifica la presencia del Libro de Reclamaciones y al ingresar se encuentra el formato aprobado por el Reglamento del Libro de Reclamaciones, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 006-2014-PCM. No obstante, en el caso chileno no existe el uso difundido de este libro, por ello en la web chilena de la misma empresa, no existe dicha opción de ingreso a un formato de reclamo, y con una obligación de respuesta en treinta días, bajo la posibilidad de una multa por no brindar dicha respuesta.

## Web Falabella del Perú (2021):



Fuente: <https://www.falabella.com.pe/falabella-pe>

## Web Falabella de Chile (2021):



Fuente: <https://tienda.falabella.com/falabella-cl>

El ejemplo del Libro de Reclamaciones es solo un caso, existen otras alternativas creativas que se podrían emplear para la búsqueda de la tutela del consumidor peruano y chileno, entendiéndose al consumidor del comercio electrónico

como un usuario del Internet, donde su afectación es común y su tutela pueda ser garantizada tanto en el Perú como en Chile.

### **3. Convenios de protección y los retos en la defensa del consumidor:**

#### **a. Sobre el Convenio Interinstitucional de Cooperación entre SERNAC e INDECOPI:**

El INDECOPI del Perú y el SERNAC de Chile, gracias a un convenio suscrito entre ambas instituciones para atender y solucionar reclamos desde 2011, vienen desarrollando de manera muy incipiente un programa conjunto de apoyo para la atención de reclamos.

En un primer momento el alcance de dicho convenio era solo para los reclamos dados en Tacna y Arica. No obstante, desde 2013 los reclamos se ampliaron a un alcance nacional.

Para ello, se presentó una solicitud por acceso a Transparencia en la Administración Pública al INDECOPI, donde se solicitó la relación de reclamos ingresados por peruanos y chilenos canalizados por INDECOPI, y remitidos al SERNAC en virtud del Convenio Interinstitucional de Cooperación entre el Servicio Nacional del Consumidor SERNAC – Chile y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual – Perú.

Asimismo, se solicitó la relación de Reclamos ingresados por peruanos y chilenos canalizados por SERNAC, y remitidos al INDECOPI en virtud del Convenio Interinstitucional de Cooperación entre el Servicio Nacional del Consumidor SERNAC – Chile y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual INDECOPI – Perú, así como las materias reclamadas por peruanos y chilenos en virtud del convenio de cooperación desde 2011 hasta 2020.

Al respecto, el INDECOPI informó que los reclamos ingresados de 2012 al 2020 en virtud del convenio son de diez reclamos. Este número es ínfimo en comparación con el universo de reclamos ingresados solo durante los tres primeros meses de la pandemia durante 2020.

En efecto, el Indecopi reportó que, entre el 16 de marzo y el 7 de junio de 2020, ha recibido 6 012 reclamos y reportes de consumidores por compras realizadas a través de internet durante el estado de emergencia nacional, conforme indicó la propia autoridad de consumo (Diario Gestión, 2020). Ello evidencia que la atención la cantidad de reclamos en general sobrepasa la cantidad de reclamos canalizados a través del convenio.

En el cuadro siguiente puede visualizarse la cantidad de reclamos remitidos desde el INDECOPI al SERNAC de manera anual:

**Tabla N° 1**

<b>NUMEROS DE RECLAMOS REMITIDOS DESDE EL INDECOPI AL SERNAC</b>	
<b>AÑO</b>	<b>RECLAMOS</b>
2012	8
2013	1
2014	0
2015	1
2016	1
2017	0
2018	0
2019	0
2020	0

Fuente: INDECOPI, 6 de setiembre de 2021.

Por otro lado, el INDECOPI dio a conocer las materias más reclamadas a través de sus propios canales de atención, dirigidas al SERNAC, donde claramente el servicio médico y el transporte aéreo son los giros más reclamados, lo cual hace mucho sentido sobre todo en ciudades de frontera como Tacna, la cual recibe un importante número de turistas chilenos para acceder a servicios como en el sector salud.

**Tabla N° 2**

<b>MATERIAS RECLAMADAS A TRAVES DEL INDECOPI DIRIGIDAS AL SERNAC</b>	
<b>AÑO</b>	<b>RUBRO</b>
2012	VENTA DE PRODUCTOS EN GENERAL, SERV. MEDICO
2013	SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE Y AEREO
2014	0
2015	SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE Y AEREO
2016	1
2017	0
2018	0
2019	0
2020	0

Fuente: INDECOPI, 6 de setiembre de 2021.

Ahora bien, en materia de derecho electrónico no se visualizan reclamos, salvo posibles compras en línea de pasajes aéreos, pero aun así no se visualiza el uso del convenio como un mecanismo eficiente para el tratamiento de consumo electrónico. En efecto, según datos del propio INDECOPI, los giros más reclamos en materia de comercio electrónico en 2020 están ligados al rubro retail y supermercados, lo cual hace sentido dado que en pleno estado emergencia rubros como transporte, servicios de salud, entretenimiento y otros se encontraban limitados (Diario Gestión, 2020).

En ese sentido, el INDECOPI reportó ante un diario local que, entre el 16 de marzo y el 7 de junio de 2020, las 10 empresas más reclamadas y reportadas por los consumidores en ligadas a compras vía el comercio electrónico son: Saga Falabella, Ripley, Sodimac Perú (Sodimac-Maestro), Oechsle, Conecta Retail (Tien-das EFE y La Curacao), Cencosud (Metro y Wong), Plaza Vea, Tottus, InRetail (Inkafarma-Mifarma) y Linio (Diario Gestión, 2020).

#### **b. Las asociaciones de consumidores**

Como parte de esta investigación se realizaron diversas entrevistas, entre ellas a las asociaciones de consumidores más importantes del Perú y Chile. Por parte del Perú, la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (en adelante, ASPEC), a través de su presidente Crisólogo Cáceres Valle (comunicación personal, 7 de agosto de 2021) comentó la importancia del comercio electrónico, así como la firma de convenios que permitan una mayor protección al consumidor en la región.

Lamentablemente, en opinión de ASPEC, el convenio de atención de reclamos entre INDECOPI y SERNAC, suscrito en 2011, no ha sido muy difundido, y prueba de ello es la escasa derivación de reclamos, teniendo en los últimos años cero reclamos ingresados como parte del convenio, pese a que el número de reclamos en el Perú y Chile ha tenido aumentos considerables.

Por otro lado, hace hincapié en la falta de voluntad por parte del Gobierno peruano en querer reactivar mesas de trabajo o espacios que podrían permitir un mayor diálogo en la defensa del consumidor peruano y chileno, y para ello hace mención a la comunidad andina.

En efecto, desde 2003 se creó la Mesa Andina instaurada por el Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores, la cual tiene como función el promover la activa participación de las instituciones públicas y privadas, vinculadas con la defensa de los derechos del consumidor en los Países Miembros de la Comunidad Andina, en los procesos de concertación social y de toma de decisiones de la integración (CAN, 2009).

La importancia de dicho espacio radica en la participación conjunta no solo de representantes del Estado, sino también de la empresa privada, así como representantes de las asociaciones de consumidores, entre las cuales forma parte ASPEC.

En ese sentido, el comercio electrónico y sus retos a nivel de consumidores, pudo haber tenido una activa participación si se retomaran determinados espacios de diálogo, que han venido siendo descuidados o en todo caso, poco promovidos desde la agenda estatal. Más allá de la pandemia, se ha demostrado que el comercio electrónico está en auge exponencial, y se ha acreditado que, para 2030, el comercio electrónico va a representar el 50% del total de las transacciones en el mundo. América Latina no está exenta de importante cambio, donde el Perú y Chile tienen un enorme potencial de crecimiento y de intercambio.

Lamentablemente, más allá de los sistemas normativos que pueden ser una principal barrera de integración, lo cierto es que el comercio electrónico es un hecho y se hace indispensable que se empiecen a trabajar mecanismos conjuntos de atención de reclamos, además de promover tribunales mixtos que permitan explorar y dar soluciones rápidas y eficientes a los reclamos de los consumidores peruanos y chilenos, y porque no pensar en el consumidor andino como parte de una misma colectividad.

Para ello, es muy importante entender al comercio electrónico en su real magnitud, es decir, verlo como un proceso global y que los Estados avancen al mismo ritmo. En ese orden de ideas, corresponde primero tener claridad sobre qué entender por consumidor del comercio electrónico, así como diferenciar los dos tipos de comercio electrónico, el primero el que identifica las plataformas de ventas, que puede contar con sus propios clientes, y otra las empresas encargadas de la logística para ejecutar las compras, así se identifican responsabilidades. En efecto, sería muy difícil visualizar un espacio común de resolución de conflictos en materia de consumo electrónico, si para los chilenos la plataforma de ventas es solo un intermediario, y no asume la responsabilidad por la idoneidad del producto. Paralelamente, la autoridad peruana podría adoptar un criterio más conservador, donde asume que la plataforma cuenta con sus propios clientes, como por ejemplo Amazon o una tienda por departamentos que haya migrado parcialmente al comercio electrónico como la empresa por departamentos Ripley, donde el consumidor no visualiza a la plataforma de ventas como un mero intermediario, sino que confía en su marca y en sus productos, como el principal responsable de la idoneidad y calidad del producto adquirido.

En el ejemplo citado, vemos que esta diferencia de criterios podría ser crucial para efectos de determinar responsabilidades, y así como poder dar una mayor protección. Por ende, podría saltar la duda sobre si debería la plataforma res-

ponder por el retraso de la empresa logística, o si estamos ante responsabilidades diferenciadas. Este criterio debe ser claro, en la medida que así el consumidor peruano y chileno podrá tener confianza en el mercado, y para ello el rol de las autoridades es vital.

Por otro lado, se tuvo una entrevista con el presidente de la Organización de Consumidores y Usuarios (en adelante, ODECU), Stefan Larenas Riobó (comunicación personal, 12 de agosto de 2021), manifestó que el sistema chileno actual no coadyuva a una defensa eficiente del consumidor de bienes y servicios cuya cuantía no sea significativa, puesto que es un sistema caro que lleva un proceso de conciliación, con barreras legales, que no presiona a las empresas a llegar acuerdos justos y proporcionales, puesto que los procesos de reclamos derivan en proceso judiciales, costosos y largos que solo desincentivan a los consumidores chilenos a continuar con los mismos.

En efecto, Larenas (comunicación personal, 12 de agosto de 2021) sostiene que solo en caso de reclamos cuya cuantía sea considerable, o ante procesos colectivos, es posible que los consumidores puedan tener un resultado favorable por la vía de la denuncia. Del mismo modo, sostiene que el Convenio firmado entre SERNAC y el INDECOPI no ha traído los resultados esperados, puesto que, no solo existe falta de difusión, sino también por la poca presencia del SERNAC como una entidad del Estado en la región de Arica y Tarapacá, máxime si de por sí la atención de reclamos y denuncias de menor cuantía son poco fructíferas para los consumidores de la propia ciudad de Santiago, con mayor razón se hace poco atractiva la canalización de reclamos y denuncias a través de las provincias de Chile.

Esta investigación ha puesto especial énfasis en la importancia del rol de las asociaciones de consumidores, como promotoras y garantes de la unificación de criterios en defensa del mercado y de los consumidores, quienes se encuentran ante evidente asimetría de acción frente a un comercio electrónico que pueda ser carente de idoneidad. En ese sentido, las asociaciones de consumidores peruanos y chilenos pueden ser agentes para el desarrollo de un concepto de “consumidor electrónico transfronterizo”, capaz de recibir tutela en ambos países.

#### **4. Conclusiones**

El presente artículo ha puesto en evidencia la similitud en el derecho de protección al consumidor peruano y chileno. En efecto, el derecho material de cada país contempla una protección a la información debida para una adecuada decisión de consumo, asimismo tiene criterios muy similares de interpretación de los derechos en materia de comercio electrónico, puesto que en ambos países se regula el deber de información y la idoneidad del servicio

brindado, esto es en cuanto a la entrega, al número de stock, así como a la necesidad de tener canales de atención.

Las diferencias sustanciales radican en cómo se aplican o ejercen los derechos individuales en caso de incumplimiento por parte de los proveedores, puesto que mientras el Perú tiene una entidad administrativa (INDECOPI) con capacidad de imposición de multas administrativas, Chile cuenta con un sistema (SERNAC) que promueve la conciliación, cuyo efecto permite identificar los giros más reclamados, y delinear el plan de acción para promover acciones colectivas. El presente artículo ha podido aportar la descripción del estado del derecho de consumo en ambos países, así como poner en evidencia las deficiencias y avances en materia de la protección transfronteriza al consumidor peruano y chileno del comercio electrónico.

En ese sentido se puede concluir lo siguiente:

- El sistema de protección al consumidor peruano brinda mayor protección al consumidor de manera individual en comparación con Chile, puesto que se permite que en la vía administrativa exista una autoridad que defina si hubo alguna infracción, pudiendo colocarse sanciones administrativas y pecuniarias. No obstante, el sistema chileno establece algunas excepciones donde existe normativa especial, como es el caso del consumidor financiero, quien cuenta con la Comisión de Mercado Financiero.
- En el 2011 se suscribió el Convenio Interinstitucional de Cooperación entre el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) de Chile y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) del Perú, el cual buscaba la cooperación para la canalización de reclamos, inicialmente en las regiones de frontera.
- El resultado de la suscripción del convenio no ha sido muy alentador, ello se evidencia con la escasa cantidad de reclamos ingresados por intermedio del convenio suscrito, pese al crecimiento exponencial de la cantidad de reclamos registrado en ambas entidades.
- Tacna y Arica son las regiones limítrofes entre el Perú y Chile, respectivamente, y pese al intercambio constante de comercio entre ambas localidades, no se evidencia que exista un esfuerzo conjunto por promover el Convenio interinstitucional de Cooperación entre el SERNAC y el INDECOPI, ni que tampoco existan otras formas de promoción conjunta de derechos, incluso las propias asociaciones de consumidores reconocen la poca difusión o esfuerzos conjuntos por la búsqueda de una protección conjunta del consumidor peruano y chileno en zonas de frontera.



- La Mesa Andina instaurada por el Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores, tiene como función el promover la activa participación de las instituciones públicas y privadas, vinculadas con la defensa de los derechos del consumidor en los Países Miembros de la Comunidad Andina; sin embargo, su inactividad revela la poca promoción de los derechos de los consumidores en la región, pese al incremento de las relaciones de consumo transfronterizas.
- El Perú y Chile tienen un Acuerdo de Libre Comercio desde 2009, pero el mismo no contempla al comercio electrónico, ni tampoco hace mención a un marco regulador conjunto para el consumidor peruano y chileno, puesto que su objeto estaba más enfocado al comercio a gran escala de productos, liberación arancelaria, así como de comercio de servicios transfronterizo e inversiones, mas no estaba pensando en transacciones individuales.
- El comercio electrónico se ha visto incrementado significativamente como consecuencia de la pandemia. Este incremento ha puesto en evidencia algunas falencias en cuanto a la protección de los consumidores, como por ejemplo el rol de las plataformas virtuales de compra como intermediadores entre proveedores y consumidores finales.
- En Chile, se publicó el Reglamento de Comercio Electrónico, el cual ha brindado mayor claridad sobre el deber de información y la calidad de la misma, puesto que ahora se exige una hoja resumen del contrato que contemple la fecha de disponibilidad del producto, el pago por costo de envío, el stock del producto, así como un rango de entrega.
- En el Perú existe un proyecto de modificación del Código de Protección y Defensa del Consumidor, donde se reconocen los canales digitales, los intermediarios, así como el término “contrato de consumo electrónico”, el cual implicaría que los efectos de la relación se den en el territorio nacional, en este caso en el territorio peruano, tendría entonces la autoridad peruana el derecho de pronunciarse y de sancionar al proveedor.

## **5. Retos a futuro**

Como tareas pendientes entre los gobiernos del Perú y Chile en materia de protección al consumidor transfronterizo de Comercio Electrónico podemos mencionar lo siguiente:

- El Acuerdo de Libre Comercio entre el Perú y Chile podría empezar a generar un marco entre ambos países donde se permita que el comercio electrónico genere derechos para los consumidores peruanos y chilenos, que pueda fortalecer mayores alcances de los acuerdos de protección, no solo a nivel de reclamos, sino también a nivel de denuncias y de aplicación de sanciones.

- Se requiere activar la presencia de las asociaciones de consumidores, como representantes de la sociedad civil en las zonas de fronteras, puesto que ellas cuentan con la experiencia para promover acciones conjuntas de liderazgo, que permitan plataformas conjuntas de protección entre el consumidor peruano y chileno.
- Las asociaciones de consumidores peruanas y chilenas coinciden en la importancia de la reactivación de la Mesa Andina de defensa de los derechos del consumidor, con la participación de delegados de los sectores público y privado de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile.
- Se deben establecer mecanismos de protección conjunta, como por ejemplo estudiar la viabilidad de un libro de reclamaciones transfronterizo, que permita unir espacios entre las regiones de Tacna y Arica.
- Se hace necesario un convenio de mejora de la conectividad en los espacios de frontera, puesto que el comercio electrónico solo es posible en la medida que se garantice la conectividad, donde se democratizen las redes y puedan servir como un espacio legítimo de intercambios comerciales, con un respaldo tanto del gobierno peruano y chileno como un mecanismo integrador y democratizador.
- Se hace necesario que se suscriban convenios no solo para la remisión de reclamos entre SERNAC e INDECOPI, sino incluso entre las autoridades competentes en materia de telecomunicaciones.

## Referencias bibliográficas

- Bravo, F. (2020, 28 de agosto) Ecommerce Chile: La guía más completa del mercado. *Ecommercenews*. <https://www.ecommercenews.pe/ecommerce-insights/2020/ecommerce-chile.html>
- Bravo, F. (2021, 3 de marzo) Comercio electrónico 2020, la industria de mayor crecimiento en Perú. *Ecommercenews*. <https://www.ecommercenews.pe/ecommerce-insights/2021/crecimiento-del-comercio-electronico-en-peru.html>
- Comunidad Andina [CAN]. (2009, 14 de mayo). Instalación de Mesa Andina de consumidores. [Comunicado de prensa]. <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/instalan-mesa-andina-de-defensa-de-los-derechos-del-consumidor/>
- Comunidad Andina [CAN]. (2020, 17 de julio). Desde el 19 de julio se inicia reducción gradual de costos de roaming en la Comunidad Andina, anuncia Secretario General. <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/desde-el-19-de-julio-se-inicia-reduccion-gradual-de-costos-de-roaming-en-la-comunidad-andina-anuncia-secretario-general/>
- Diario Gestión. (2020, 12 de junio). Indecopi da a conocer la lista de empresas con más quejas por compras en línea. <https://gestion.pe/economia/empresas/indecopi-da-a-conocer-la-lista-de-empresas-con-mas-quejas-por-compras-en-linea-noticia/?ref=signwall>
- Diario Gestión. (2021, 2 de abril). Más del 70% de peruanos tiene acceso a internet y la mayoría está en Lima. <https://gestion.pe/peru/mas-del-70-de-peruanos-tiene-acceso-a-internet-y-la-mayoria-esta-en-lima-noticia/>
- INDECOPI. (2021, 5 de abril). *Propuestas para la protección del consumidor en el comercio electrónico y la seguridad de productos*. <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/informes-publicaciones/1783379-propuestas-para-la-proteccion-del-consumidor-en-el-comercio-electronico-y-la-seguridad-de-productos>
- INDECOPI. (2021, 6 de setiembre de 2021). *Carta N°0000459-2021-OAF/INDECOPI*, en respuesta a solicitud por acceso a transparencia de la administración Pública de 24 de agosto de 2021.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile. (2021, 23 de setiembre). *Decreto Supremo No. 6. Reglamento de Comercio Electrónico*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1165504>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE]. (2006). *Decreto Supremo No. 057-2006-RE. Acuerdo de Libre Comercio entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Chile, que modifica y sustituye el ACE N° 38, sus anexos, apéndices, protocolos y demás instrumentos que hayan sido suscritos a su amparo*. [http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En\\_Vigencia/Chile/inicio.html](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/Chile/inicio.html)

- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE]. (2009). *Decreto Supremo No. 043-2009-RE. Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Singapur*. [http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En\\_Vigencia/Singapur/Documentos/Espanol/13\\_ECommerce\\_Spa.pdf](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/Singapur/Documentos/Espanol/13_ECommerce_Spa.pdf)
- Ministerio de Transporte y Comunicaciones del Perú [MTC]. (2018) *Red Dorsal de fibra óptica. Situación actual de la RDNFO*. [https://portal.mtc.gob.pe/comunicaciones/concesiones/red\\_dorsal/red\\_dorsal.html#:~:text=En%20este%20contexto%2C%20en%20julio,construcci%C3%B3n%20de%20la%20Red%20Dorsal](https://portal.mtc.gob.pe/comunicaciones/concesiones/red_dorsal/red_dorsal.html#:~:text=En%20este%20contexto%2C%20en%20julio,construcci%C3%B3n%20de%20la%20Red%20Dorsal)
- Subsecretaría de Telecomunicaciones de la República de Chile [SUBTEL]. (2020, 4 de junio). Tráfico total de Internet fija y móvil crece 40% a marzo de 2020 impulsado por la pandemia de COVID-19. [comunicado de prensa]. <https://www.subtel.gob.cl/trafico-total-de-internet-fija-y-movil-crece-40-a-marzo-de-2020-impulsado-por-la-pandemia-de-covid-19/>

# Cooperación chileno-peruana entre agencias de protección a la libre competencia: Una herramienta clave para la persecución de la colusión internacional

Carolina Serrano Herrera

---

## 1. Introducción

La colusión es un ilícito anticompetitivo que actualmente se ha posicionado como la principal preocupación de las agencias de libre competencia alrededor del mundo, siendo considerada como el ilícito anticompetitivo más serio (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 1993) debido a los grandes daños que puede generar. A pesar de esto, la persecución de la colusión es relativamente nueva, ya que en un principio, las empresas involucradas se defendían aduciendo que los carteles eran más eficientes para la economía (Pitofsky et al., 2010), sin embargo, esto fue rápidamente desestimado por los ordenamientos jurídicos quienes respondieron con enfáticas prohibiciones. Algunos autores incluso la han comparado con un delito de robo común:

Cartel activity is properly viewed as a property crime, like burglary or larceny, although cartel activity inflicts far greater economic harm. Cartel activity robs consumers and other market participants of the tangible blessings of competition. Cartel activity is never efficient or otherwise socially desirable; cartel participants can never gain more than the public loses<sup>1</sup>. (Werden, 2009, p. 23)

En efecto, los daños que la colusión deja en determinados mercados han sido extensivamente documentados y demuestran el grave daño que causan a las familias, sobre todo en países con menores índices de desarrollo. En particular, en México, si bien existe cierta discusión sobre el método de cálculo de las pérdidas sociales, se ha estimado que en caso de existir una colusión entre los 3 productores más importantes de la canasta básica, el sobreprecio podría llegar al 10,4% para hogares urbanos (Ibarra 2016). Por otro lado, en Chile,

---

<sup>1</sup> Traducción libre “La actividad de los carteles es apropiadamente vista como un crimen a la propiedad, como un robo o un hurto, a pesar de que la actividad del cartel causa un daño económico mucho mayor. La actividad del cartel le roba a los consumidores y a los otros participantes del mercado de los beneficios tangibles de la competencia. La actividad de un cartel nunca es eficiente, o socialmente deseable; los participantes de los carteles nunca pueden ganar más de lo que el público pierde.”

durante el juicio al llamado caso de la “Colusión de las Farmacias” se pudieron identificar sobrepuestos en ciertos productos que llegaron hasta el 3 000% (Pérez, 2013). Finalmente, según estimaciones de la agencia de competencia peruana, el Perú habría pagado, preliminarmente, hasta un 34% más por concepto de licitaciones públicas gracias a carteles de colusión (Competition Policy International [CPI], 2019).

Considerando las cifras anteriores, es evidente como la colusión puede afectar gravemente el frágil presupuesto de los hogares de un determinado país, lo que se ve incrementado cuando los productos con sobrepuesto son esenciales y, por lo tanto, tienen una muy baja elasticidad de su demanda, como es el caso de los medicamentos. Por otro lado, también pueden afectar directamente el presupuesto de una nación si el objeto son las licitaciones públicas, tal como fue el caso del Perú.

Se entiende, por lo tanto, la preocupación que las agencias de libre competencia han puesto en la persecución de los carteles. Sin embargo, debido a los cambios en los mercados globales, muchas de las técnicas desarrolladas para colusiones locales han demostrado ser insuficientes para frenar carteles que operan internacionalmente.

Durante la década de los noventa se comenzó tímidamente a perseguir carteles internacionales, siendo EE.UU. el primer país industrializado que comenzó esta tendencia, que, en su momento fue duramente criticada como una aplicación de su legislación nacional, extraterritorialmente (Evenett et al., 2001). Solo durante los años noventa, se pudieron identificar 40 carteles internacionales que fueron investigados por EE.UU., cuyos mercados tenían ganancias anuales estimadas de treinta billones de dólares (Evenett et al., 2001).

Sin embargo, estas críticas fueron evolucionando durante los años siguientes hacia el desarrollo de una cooperación entre agencias de libre competencia que permitiera tanto el intercambio de información, como la coordinación de investigaciones y la promoción de programas de clemencia. Es así como han existido muchos casos emblemáticos en donde diferentes agencias alrededor del mundo han trabajado en conjunto, con acciones que han directamente contribuido a la condena de compañías y ejecutivos implicados en casos de colusión.

El caso de cooperación internacional en el ámbito de la libre competencia más icónico se produjo en febrero del 2003, donde las autoridades de Japón, la Unión Europea, EE.UU. y Canadá realizaron redadas a las 9 de la mañana de sus respectivos husos horarios en las oficinas de un cartel internacional del mercado de los plásticos (Creus, 2009). Para esto, fue necesario que las autoridades

de defensa a la libre competencia pudieran tener la suficiente confianza para compartir información y coordinar las acciones futuras.

Por supuesto, el intercambio de información durante 2003 fue meramente de los indicios encontrados durante la etapa inicial de la investigación, sin embargo, el intercambio de los hallazgos encontrados durante las redadas hubiese sido mucho más difícil debido a las normas sobre confidencialidad y prueba ilícita que tienen el fin de defender los derechos de terceros. A pesar de estos problemas, innovaciones tales como el Convenio Multilateral de Asistencia Mutua y Cooperación para Autoridades de Competencia de 2020 entre EE.UU., Canadá, Nueva Zelanda y el Reino Unido, que tiene como objetivo el dar un marco jurídico para el intercambio de información confidencial (Shukla, 2020), han dado enormes pasos para facilitar la obtención de pruebas.

La coordinación para la defensa de la libre competencia se ha fortalecido a lo largo de los años, en especial en aquellos países con una larga trayectoria de persecución de la colusión. El objetivo es evitar que carteles queden impunes debido a la falta de información, tal como ocurrió con las autoridades Coreanas, al intentar llevar a juicio al llamado “Cartel de los Electrodo de Grafito” (Jenny, 2003).

El panorama en América Latina, por otro lado, dista un poco del desarrollo que han tenido los países de América del Norte y Europa. Lo cierto es que la legislación sobre protección a la libre competencia solo pudo ser modernizada durante la década de los 80’, donde se hizo una transición desde “políticas económicas proteccionistas, especialmente la sustitución de importaciones, el control de precios y una importante intervención del gobierno en la economía” (OCDE y BID, 2012 p. 4) hacía un libre mercado que demanda medidas sólidas para asegurar que sus beneficios lleguen a tanto a los consumidores como a los mismos competidores.

Debido a estos avances relativamente recientes, es que existe una gran disparidad entre las diferentes agencias, la aplicación de la normativa y experiencias en temas de protección a la libre competencia. Es así, que la cooperación entre países ha resultado ser bastante lenta aun cuando podría traer múltiples beneficios a todos los actores involucrados.

Dentro de aquellos países que han logrado un acercamiento importante, se encuentran Chile y Perú, gracias a su cercanía física y similitudes en sus mercados. Las agencias de competencia de ambos países actualmente tienen dos acuerdos, firmados en los años 2010 y 2013 respectivamente. Si bien ambos acuerdos fijan las bases para una cooperación más fluida entre las dos agencias, lo cierto es que son bastante escuetos en su contenido y solo dan

lineamientos para una cooperación no específica. Esto ha significado que la mayor parte de la cooperación que se ha llevado a cabo entre los dos países ha sido de carácter informal.

Por otro lado, también tienen diferencias normativas importantes. En el caso de Chile, la colusión se encuentra regulada en el art. 3º, lit. a) del Decreto Ley 211 del 17 de diciembre de 1973 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (en adelante DL 211) en donde se define como:

Los acuerdos o prácticas concertadas que involucren a competidores entre sí, y que consistan en fijar precios de venta o de compra, limitar la producción, asignarse zonas o cuotas de mercado o afectar el resultado de procesos de licitación, así como los acuerdos o prácticas concertadas que, confiriéndoles poder de mercado a los competidores, consistan en determinar condiciones de comercialización o excluir a actuales o potenciales competidores.

Además, en el mismo DL 211, se establece en el art. 62º la tipificación penal del delito de colusión y posteriormente, en el art. 64º se establece como potestad exclusiva de la agencia de competencia la interposición de la querrela criminal.

Por otro lado, el Perú tiene el Decreto Legislativo N° 1034, que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas del Perú (en adelante LRCA) que establece en su artículo 11º una definición de colusión similar a la chilena:

Se entiende por prácticas colusorias horizontales los acuerdos, decisiones, recomendaciones o prácticas concertadas realizadas por agentes económicos competidores entre sí que tengan por objeto o efecto restringir, impedir o falsear la libre competencia.

Además de esta definición, el Perú también tiene tipificado el delito de colusión en el artículo 232 de su Código Penal. Sin embargo, su agencia de competencia no tiene facultades para llevar el proceso criminal, sino que están entregadas al Ministerio Público peruano.

Ambas agencias han tenido grandes éxitos en la persecución de carteles, con fallos icónicos que han dejado satisfecha a la opinión pública. Sin embargo, el escenario económico mundial está más conectado que nunca, dejando desactualizadas las ideas tradicionales sobre cómo combatir a la colusión. Grandes carteles internacionales han aparecido durante los últimos años afectando a varios países de la región y la cooperación pareciera ser la única herramienta actual para su persecución.

La presente investigación tiene como objetivo analizar la situación de cooperación actual entre ambas agencias y proponer lineamientos tanto informa-



les como normativos para una práctica y efectiva colaboración de acuerdo a estándares internacionales. Es así como para efectos de esta investigación, se entenderá por colusión los acuerdos o prácticas concertadas horizontales, entre competidores, que tengan por objetivo limitar o restringir la libre competencia en un mercado determinado confiriéndoles poder de mercado. Por otro lado, se entenderá por carteles internacionales, aquellos grupos de competidores que tengan acuerdos colusivos para restringir la competencia en mercados que cruzan fronteras estatales, se repartan mercados de distintos países en su totalidad o cuyos miembros se repitan como actores dentro de acuerdos colusivos en distintos países.

## **2. Antecedentes para la cooperación**

Antes de empezar el análisis, es necesario establecer ciertos elementos básicos de la cooperación, los actores involucrados desde Chile y Perú, los cuerpos normativos que regulan la libre competencia de ambos sistemas, aquellas organizaciones que están activamente fomentando la cooperación y los acuerdos vigentes entre los dos países en estudio.

La cooperación internacional en el área de la libre competencia es un concepto extremadamente amplio para analizar únicamente en términos generales. El profesor Frederic Jenny (2003) da una clasificación de los modos de cooperación que será utilizada a lo largo de esta investigación. En primer lugar, se separa la posible cooperación en dos categorías: 1) Aplicación de normas y 2) Defensa y diseño de instrumentos de libre competencia.

De acuerdo al autor, dentro de la primera categoría sobre aplicación de normas, entiéndase por ésta la cooperación que recibe determinada agencia para hacer cumplir su normativa interna contra quienes realicen prácticas anticompetitivas, se encuentra una subclasificación: a) cooperación específica para un caso y b) la cooperación no específica. La cooperación específica es aquella que implica la activa colaboración de agencias para resolver un caso en particular, por ejemplo con la entrega de información confidencial o investigaciones conjuntas, mientras que la no específica es toda aquella colaboración que se realiza fuera del marco de una investigación, con el fin de ayuda mutua, ya sea con la presentación de experiencias, entrega de lineamientos, etc.

Como se verá más adelante, la cooperación no específica es bastante más sencilla de crear, en especial con la ayuda de foros internacionales y acuerdos bilaterales, ya que implica un nivel mucho menor de confianza. Sin embargo, es la cooperación específica la que puede traer los mayores beneficios para los países dispuestos a realizarla, pero también la que presenta mayores desafíos. Ambas formas de cooperación son igualmente indispensables para la persecución de la colusión internacional, pero su análisis debe ser diferenciado.

Finalmente, en cuanto a la cooperación sobre defensa y diseño de instrumentos de libre competencia, debido a que tanto la FNE y el INDECOPI no tienen facultades para definir políticas públicas, este tipo de cooperación queda fuera del objeto de la presente investigación. Sin embargo, se espera que los resultados y recomendaciones acá presentados puedan servir como antecedente a las autoridades competentes de Chile y Perú al momento de cooperar para la definición de normas y políticas públicas en el área de la defensa de la libre competencia.

La agencia de competencia chilena es la llamada Fiscalía Nacional Económica (en adelante FNE), la que, de acuerdo con los arts. 1º y 2º del DL 211 le corresponde “en la esfera de sus respectivas atribuciones, dar aplicación a la presente ley para el resguardo de la libre competencia en los mercados”, la que tiene por objetivo promover y defender la libre competencia. Es interesante hacer notar que la norma no solo establece un deber de “defender”, sino que también debe promover la libre competencia, lo que estaría dando un espacio de discrecionalidad a la FNE para actuar mediante los llamados “cauces informales” (Schmidt-Assman, 2012), cuyas implicancias serán analizadas más adelante en esta investigación.

Posteriormente, en el artículo 33º del DL 211, se da una descripción desde una perspectiva orgánica:

La Fiscalía Nacional Económica será un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente de todo organismo o servicio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Es decir, la FNE es principalmente un servicio público, lo que significa que está sujeta a la normativa correspondiente a los órganos de la Administración del Estado y que no tiene competencias para tomar decisiones sobre la política económica, siendo meramente una agencia y no un órgano regulador. Además, aun cuando la FNE está sujeta a la supervigilancia del Ministerio respectivo y por lo tanto a sus políticas, planes y programas, al ser un órgano descentralizado cuenta con autonomía decisional gracias a su carácter técnico.

Finalmente, se puede mencionar que en el art. 39º del DL 211 se enumeran las distintas atribuciones del Fiscal Nacional Económico, entre las que se puede nombrar instruir investigaciones sobre posibles infracciones al DL 211, presentar requerimientos ante el Tribunal, y “celebrar convenios con agencias u otros organismos extranjeros que tengan por objeto promover o defender la libre competencia en las actividades económicas”. La FNE, a diferencia de otras agencias, no tiene un rol sancionador a aquellos que cometan ilícitos anticom-

petitivos, sino que esta es una atribución exclusiva del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia<sup>2</sup>.

Por otro lado, el Perú<sup>3</sup> cuenta con el Instituto Nacional de Defensa de la Libre Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante INDECOPI), que fue creado mediante el Decreto Ley N° 25868 de 1992, donde, en su artículo 1° se dispone la creación de un “organismo dependiente del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales. Tiene personería jurídica de derecho público y goza de autonomía técnica, económica, presupuestal y administrativa”.

Tal como ocurre con su par chileno, el INDECOPI es un órgano de la Administración del Estado, siéndole aplicable toda la normativa del Derecho Administrativo. Además, es un órgano que tiene autonomía técnica, por lo que las decisiones que tome deben ser de acuerdo a la experticia y no a consideraciones políticas. También se ha dicho que el INDECOPI no es un órgano regulador, sino que únicamente tiene el objetivo de implementar las políticas de competencia (Bullard, 2001). Finalmente, en las disposiciones complementarias finales de la LRCA, ordinal tercera se establece un permiso expreso a la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del INDECOPI (en adelante “la Comisión”) para cooperar con agencias internacionales. Incluso se permite el intercambio de información confidencial, pero con excepciones bastante amplias sobre los deberes de reserva del INDECOPI.

Sin embargo, a pesar de las similitudes ya mencionadas, lo cierto es que el INDECOPI tiene varias diferencias orgánicas y funcionales con la FNE chilena. La más importante, es que el INDECOPI puede investigar y sancionar las conductas anticompetitivas que identifique y, para dar más imparcialidad a estas decisiones, existen diferentes órganos dentro del INDECOPI encargados de las diversas etapas dentro del procedimiento sancionatorio.

En primer lugar, se encuentra la Secretaría Técnica de la Comisión, que, de acuerdo con el art. 15° de la LRCA, tiene a su cargo la instrucción del procedimiento de investigación y sanción de las conductas anticompetitivas. Una vez que la Secretaría finalice su investigación y decida iniciar un procedimiento sancionatorio, este será visto en primera instancia por la Comisión (art. 13° de

<sup>2</sup> Art. 18° del DL 211: “El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia tendrá las siguientes atribuciones y deberes:

1) Conocer, a solicitud de parte o del Fiscal Nacional Económico, las situaciones que pudieren constituir infracciones a la presente ley;”

<sup>3</sup> Además la LRCA dispone en su art. 17° que el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) será el encargado de la aplicación de la normativa de protección a la libre competencia en el mercado de las telecomunicaciones.

la LRCA), quien está encargada de declarar la existencia de las conductas anti-competitivas e imponer la sanción correspondiente.

Por último, según el mismo art. 13º de la LRCA, en caso de que el afectado no esté conforme con lo decidido por la Comisión, el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual del INDECOPI verá en segunda instancia administrativa el caso. Por supuesto, sus resoluciones siempre “pueden ser objeto de impugnación ante el Poder Judicial a través de la vía contencioso administrativa” (INDECOPI, 2013, p. 70). Por su parte, el órgano chileno que decide las sanciones es el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, órgano totalmente independiente de la FNE.

A estas diferencias se suma que, en Chile, la FNE tiene la competencia exclusiva para presentar querrelas criminales por delitos de colusión, mientras el INDECOPI solamente puede ver las sanciones administrativas, dejando la persecución penal en manos del Ministerio Público. Lo anterior, si bien dificulta la cooperación entre países, lo cierto es que no la ha impedido por completo, como se demuestra en los dos convenios que han firmado ambas agencias de Chile y Perú.

El primero de estos convenios se titula “Convenio de cooperación interinstitucional” suscrito entre el INDECOPI del Perú y la FNE de Chile, de fecha 28 de julio de 2010, cuyo mayor objetivo es establecer las bases para la cooperación entre agencias mediante el intercambio de información, la cooperación y coordinación en la aplicación de sus respectivas normas y la realización de actividades de asistencia técnica.

En específico, ambas agencias se comprometen a: 1) intercambiar información y absolver consultas sobre investigaciones preliminares y procedimientos de aplicación de sanciones; 2) requerir información de acuerdo a las normas legales de cada país; 3) prestar asistencia técnica; 4) reunirse periódicamente para intercambiar experiencias; y 5) notificar a la otra de las actividades que puedan afectar sus intereses. En este último punto, se especifica el deber de notificar cuando se investiguen conductas que hayan ocurrido o que sus efectos puedan recaer en el territorio de la contraparte y cuando involucren a agentes económicos que realicen actividades en este.

Todos los compromisos anteriormente mencionados tienen la limitación de que no sean en contra de los intereses de alguna de las partes, dejando amplia discrecionalidad al INDECOPI y la FNE para decidir en qué casos específicos desean cooperar.

Por otro lado, en 2013, la FNE, el INDECOPI y la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia (agencia de competencia colombiana) firmaron un acuerdo llamado “Declaración de Lima”, en donde su preámbulo declara que “conscientes de la importancia de fortalecer los mecanismos de cooperación y capacitación entre las agencias” deciden crear un espacio para que puedan intercambiar experiencias y capacitación a través de reuniones informales, aprovechando para esto foros internacionales.

Este último convenio es bastante más escueto que el firmado en 2010, que establece compromisos más específicos para las partes, optando más bien por una declaración de intenciones para colaborar en el crecimiento profesional mutuo. A pesar de esto, lo interesante de este convenio es que designa a la Sección de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (en adelante UNCTAD) como el facilitador de las futuras reuniones entre las tres agencias.

De este modo, además de los convenios específicos firmados entre la FNE y el INDECOPI, las organizaciones internacionales en las que Chile y Perú son miembros, toman gran protagonismo a la hora de fomentar y entregar lineamientos para la cooperación.

Para empezar, la UNCTAD toma este rol de intermediaria entre agencias de competencia a partir del interés de la Organización de las Naciones Unidas de limitar las prácticas anticompetitivas internacionales e intentar colaborar en el desarrollo de la normativa y práctica para defender el libre mercado. En tal sentido, “efectuar estudios y realizar reuniones para evaluar el avance y perjuicios de las prácticas restrictivas, ofrecer asistencia técnica, construir capacidades nacionales y regionales y divulgar información y capacitación acerca de la materia” (Roca, 2011 p. 102).

En este sentido, con fecha 23 de octubre de 2020, la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) emitió una nota sobre cooperación internacional, donde se señalan los resultados de diferentes estudios realizados desde 2012, siendo su diagnóstico para la situación actual que “a pesar de la existencia de múltiples marcos entre los organismos de defensa de la competencia, la cooperación internacional todavía no es frecuente” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD], 2020, p. 5). La nota además identifica los grandes factores que restringen la cooperación, así como sugerencias para su posible resolución futura.

Por otro lado, se encuentra la *International Competition Network* (en adelante ICN) creada en 2001 como una comunidad de encuentro para diversas agencias internacionales (entre las que se encuentran Chile y Perú) con el objetivo de

enfrentar problemas dentro del área de la libre competencia. Sin embargo, con los años, el rol de la ICN ha evolucionado:

The ICN is not only a platform for discussion around topics of common interest. It is also a self-disciplining transnational community. Through time, the ICN has become an influential transnational governance forum. As such, it produces collective rules and standards, monitors their diffusion and implementation and helps members as they familiarize themselves with those rules<sup>4</sup>. (Djelic, 2011, p. 80)

Es así como la ICN se ha vuelto una instancia muy influyente para que las distintas agencias de competencia se junten, compartan experiencias y generen lazos de confianza entre ellas. En particular, en cuanto al objeto de esta investigación, la ICN dedica un capítulo entero de su manual de aplicación de normas anti-carteles a la cooperación internacional e intercambio de información, donde se da un marco de referencia, se ven los desafíos y se presentan casos donde ha existido una cooperación exitosa.

Finalmente, se puede mencionar la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE), creada en 1961 con el objetivo de fomentar el comercio mundial mediante el debate entre sus miembros para generar políticas gubernamentales en el área. Tal como ocurrió con la ICN, el rol de la OCDE también ha evolucionado, “ha cambiado de un énfasis en las medidas fronterizas a una consideración más general de temas de comercio” (Love y Lattimore, 2015, p. 23). En esta transición, es que la OCDE ha empezado a fomentar la cooperación internacional para la persecución de ilícitos anticompetitivos.

Es en este marco que la OCDE publica la “Recomendación del consejo relativa a la cooperación internacional en el marco de investigaciones y procedimientos en materia de competencia” (2014a), que contiene, como su nombre lo dice, recomendaciones para un cooperación, coordinación e intercambio de información eficaz entre los adherentes, así como los grandes desafíos.

Si bien el Perú aún no es miembro de la OCDE, sí ha realizado grandes esfuerzos para aplicar las recomendaciones de este organismo (OCDE, 2020), lo que demuestra la gran influencia que puede tener la OCDE internacionalmente. Por supuesto, estas tres organizaciones no son las únicas que

---

<sup>4</sup> Traducción libre: “La ICN no es solo una plataforma para la discusión de temas de interés común. Es también una comunidad transnacional auto disciplinada. A lo largo del tiempo, la ICN se ha convertido en un influyente foro de gobernanza internacional. Como tal, produce reglas y estándares colectivos, monitorea su difusión e implementación y ayuda a sus miembros a familiarizarse con estas reglas.”

fomentan la cooperación o entregan lineamientos para su utilización práctica, pero son las que consideramos más influyentes actualmente para la FNE y el INDECOPI.

### **3. Cooperación: práctica, desafíos y recomendaciones**

Antes de realizar recomendaciones sobre los lineamientos para una efectiva cooperación entre la FNE chilena y el INDECOPI peruano, es necesario ver cómo en la práctica se ha llevado a cabo la coordinación entre las agencias, cuáles han sido sus mayores éxitos, los desafíos de cara al futuro de la libre competencia y cómo se pueden adaptar las prácticas internas para facilitar y fortalecer la cooperación con estándares internacionales.

En el marco de esta investigación, fueron entrevistados tres figuras importantes dentro de los círculos de libre competencia tanto de Chile como del Perú. En primer lugar, el 6 de agosto de 2021, se realizó una entrevista a Jesús Espinoza, actual secretario técnico de la Comisión del INDECOPI. En segundo lugar, el 2 de septiembre de 2021, se realizó una entrevista a Juan Correa, actual jefe de la División Anti-carteles de la Fiscalía Nacional Económica. Los dos entrevistados tuvieron la generosidad de entregar una visión práctica y real de cómo la cooperación entre Chile y Perú ha ocurrido y cuáles son los aspectos que, en su opinión, deberían ser mejorados.

Finalmente, el 23 de agosto de 2021, se entrevistó al abogado Alejandro Falla, socio del estudio Bullard Falla Ezcurra, especialista en temas de competencia y director de maestría de propiedad intelectual y competencia en la Pontificia Universidad Católica del Perú, quien generosamente entregó su mirada sobre el fenómeno de la cooperación internacional desde su perspectiva como abogado privado.

La cooperación entre Chile y Perú ha tenido un desarrollo relativamente nuevo. Como se vio al comienzo de esta investigación, el interés por entregar ayuda mutua entre diferente jurisdicciones no comenzó sino casi terminado el siglo XX, es así como durante los años “2000, tanto Perú como nosotros, tuvimos casos muy parecidos en el mercado del oxígeno y sencillamente no hubo comunicación [...] en cambio, si uno ve los casos del 2010 para adelante, hay muchos casos que hemos tenido esta cooperación informal” (Correa, comunicación personal, 2 de setiembre de 2021).

Afortunadamente, la situación ha mejorado tremendamente en los últimos años, pudiendo forjar una relación de cooperación mutua entre los dos países que ha beneficiado activamente la protección de la libre competencia a nivel sudamericano. Así, en palabras del secretario técnico de la Comisión:

Yo te diría que estamos atravesando en los últimos años una muy buena relación de coordinación entre sobre todo 3 países, Colombia, Perú y Chile, que yo creo obedece a compartir una misma visión sobre lo que tiene que ser las políticas de competencia y además un crecimiento sostenido a lo largo del tiempo. Las agencias de competencia estamos creciendo, nos estamos fortaleciendo, investigamos casos complejos y además tenemos una participación activa en foros internacionales, entonces lo que hace es que haya una buena interrelación, comunicación y confianza entre los órganos. Para nosotros es muy fácil comunicarnos con Chile y con Colombia porque ya los conocemos, desde cosas muy anecdóticas como que podemos escribirle un *whatsapp* al funcionario de Chile porque ya lo conocemos de tiempo. (Espinoza, comunicación personal, 6 de agosto de 2021)

Esta relación de cooperación se basa mucho en la confianza que la FNE y el INDECOPI han desarrollado a través de los años, y se ha expresado mayoritariamente en una cooperación de aplicación de normas, tanto específica para casos como no específica, con un intercambio de información no confidencial informal entre las agencias. Es más, al ser consultado sobre los dos convenios de cooperación existentes entre Chile y Perú, Juan Correa (comunicación personal, 2 de setiembre de 2021) explica “yo creo que se da por contactos previos, o sea, yo creo que tanto los acuerdos de cooperación como la cooperación posterior son el resultado del acercamiento de la Fiscalía e INDECOPI”.

Por supuesto, el hecho de que la cooperación se haga mayoritariamente mediante canales informales, no le resta importancia a los convenios. Al contrario, son los instrumentos más importantes a nivel internacional para fomentar la cooperación (Waisberg, 2019), y ayudan a sentar la confianza entre agencias y a que la cooperación no se detenga en caso de que las personas a cargo cambien.

Por lo tanto es necesario continuar el trabajo para hacer más formales las vías de cooperación entre agencias, para poder resguardar de mejor manera los derechos de los particulares y mantener una cooperación sostenida en el tiempo. Así, Alejandro Falla ha dicho:

El informal es más intenso, pero tiene la contingencia que muchas veces depende de las personas y una vez que cambian las personas se pierde esa relación. Creo que el pasar a la formalización le da continuidad a la política de intercambio y relacionamiento. (Comunicación personal, 23 de agosto de 2021)

En particular, esta cooperación informal ha servido de base para muchas investigaciones de carteles internacionales entre Chile y Perú. A modo de ejemplo, se pueden mencionar los llamados Caso Farmacias y el Caso Tacna-Arica.

Para empezar, el Caso Tacna-Arica fue presentado por representantes de la FNE y el INDECOPI en un foro de la UNCTAD en 2021 (INDECOPI y FNE, 2021)



para mostrar cómo la cooperación internacional puede ser a una escala más pequeña.

Normalmente, cuando se habla de cooperación internacional, en seminarios internacionales, todo el mundo llega con casos fantásticos con unas transnacionales gigantes, donde allanan al mismo tiempo, y cobran multas millonarias, entonces queríamos mostrar que también que era posible la cooperación desde una perspectiva más sencilla. (Correa, comunicación personal, 2 de setiembre de 2021)

En este caso, los conductores de los taxis que transportan pasajeros entre las ciudades vecinas de Tacna y Arica había aprovechado el diseño normativo que se había acordado entre las delegaciones de transportistas chilenos y peruanos en conjunto con las autoridades para regular el rol de salida de los vehículos del terminal, que originalmente tenía el objetivo de disminuir accidentes viales y ordenar el tráfico vehicular. Sin embargo, este diseño fue propicio para que los actores pudieran tener acuerdos en la frecuencia y precios de los servicios.

Tanto la FNE como el INDECOPI se encontraban investigando paralelamente los hechos, y debido a que este caso de colusión estaba literalmente cruzando la frontera, se ponen en contacto para cooperar por medios informales. Por un lado, el INDECOPI solicitó los datos necesarios para la notificación de los actores chilenos involucrados en la posible colusión. Mientras que por su parte, la FNE solicitó la remisión de los antecedentes no confidenciales recopilados por el INDECOPI para la presentación de un procedimiento sancionador.

Gracias a estas comunicaciones (INDECOPI y FNE, 2021), la FNE decide no ejercer acciones legales por diversas razones, entre las que se encontraba que el INDECOPI estaba activamente investigando los hechos y los costos aparejados serían mucho más altos que los beneficios esperados. El INDECOPI por su parte, si bien instruye un procedimiento, no termina imponiendo sanciones, sino que recomendando a las autoridades la adopción de medidas para fomentar la competencia.

Esta cooperación sobre un caso específico, si bien fue a una escala mucho más pequeña y no termina imponiendo multas exorbitantes, sí puede ilustrar los beneficios de la colaboración informal ideal. En ningún momento se necesitó una regulación especial para el intercambio de información, se basó enteramente en la confianza preestablecida entre ambas agencias y jugó un rol importante en el proceso de toma de decisiones de ambas autoridades.

Por otro lado, hablando ya de actores mucho más poderosos, se encuentra el bullado Caso de la Colusión de las Farmacias. En este caso, se dio una coopera-

ción entre la FNE y el INDECOPI que fue crucial para la posterior persecución peruana de este ilícito donde “el acuerdo firmado con Chile estuvo detrás de un satisfactorio intercambio de información en torno al caso de las cadenas de farmacias” (OCDE y BID, 2018, p. 117).

Durante el año 2008, la FNE presentó un requerimiento ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia contra las tres más grandes empresas de venta de fármacos en Chile, quienes en ese entonces controlaban más del 90% del mercado, por colusión para subir los precios de 200 medicamentos (Pérez, 2013). En 2012, el Tribunal dicta la sentencia rol 119-2012 de 31 de enero de 2012, condenando a las empresas involucradas. Por su parte, el Perú en 2010 comenzó su propia investigación en el mercado de las farmacias al ver que el principal actor involucrado en la colusión chilena también estaba presente en el mercado peruano (AmericaEconomía, 2010).

Ante estos hechos, la Secretaría Técnica decide acercarse a la FNE para consultarle sobre “el requerimiento que había interpuesto la FNE y preguntarle un poco más sobre el caso, porque tenía características comunes en el Perú” (Espinoza, comunicación personal, 6 de agosto de 2021). La consulta fue hecha en términos generales sobre cuáles fueron sus dificultades, qué argumentos presentaron, cómo rebatieron los contrarios, etc. Con esta información, el INDECOPI comienza un procedimiento sancionador que termina con la condena de las cinco cadenas más grandes de farmacias del país.

A diferencia del caso de los taxis anteriormente visto, esta incluye una cooperación más formal, en el marco del convenio firmado en 2010, en donde se acuerda la entrega de asistencia mutua, sin embargo, en este caso no se llega a conducir una investigación en conjunto, ni se llega al nivel de coordinación que exhiben otras agencias internacionales, que podrían haber ayudado a la detección y sanción del cartel con mayor eficiencia.

Lamentablemente, lo cierto es que a pesar de estos casos de éxito de persecución de colusión internacional con intercambio de información genérica y no confidencial, aún existen muchos desafíos y trabas para avanzar a una cooperación específica formal. En el caso del INDECOPI, por ejemplo, “el instituto no ha llevado a cabo investigaciones conjuntas con otros organismos de competencia para la detección de conductas anticompetitivas” (OCDE y BID, 2018, p. 116).

Una de las grandes preguntas que suele hacerse a la cooperación entre agencias es cómo esto afecta a los programas de clemencia, como se conocen en el Perú o delación compensada como se conocen en Chile. Esta institución se encuentra consagrada en el art. 39 bis y 63 del DL 211 y el art. 26 de la LRCA. Por supuesto, el programa de clemencia no es único de estas dos legislaciones, sino que ha

sido internacionalmente reconocido como una de las herramientas más importantes para la persecución de carteles colusorios. Si bien cada sistema jurídico tiene sus propias particularidades, la característica principal se refiere a la autodenuncia que realiza algún miembro del cartel de colusión ante la autoridad competente, proveyendo de las pruebas necesarias para perseguir a los demás actores, a cambio de eximir o reducir sus sanciones

La clemencia, al ser una herramienta tan importante, es un aspecto que preocupa inmensamente a los diseñadores de políticas de competencia con respecto a la cooperación. A primera vista, se podría pensar que la cooperación entre agencias de competencia extranjeras haría que los carteles internacionales fueran más reticentes a participar en programas de clemencia, sin embargo, lo cierto es que los incentivos para delatarse son mucho menores cuando no existe cooperación:

[...] the effectiveness of national leniency programmes is compromised by firms' participation in cartel activities in many nations. A firm may be reluctant (to say the least) to apply for leniency in a single jurisdiction if that leaves them potentially exposed to penalties in other jurisdictions. (Evenett et al., 2001 p. 1237)<sup>5</sup>

En efecto, los programas de clemencia dejan expuestos a los miembros de la colusión dándoles seguridad únicamente en el país donde se delataron, pero el miedo a las sanciones de otros países impide que miembros de carteles internacionales utilicen el beneficio.

Es así como la cooperación aparece como una opción viable para contrarrestar los efectos disuasorios de los carteles internacionales. Un estudio realizado por Choi y Gerlach (2012) encontró que en aquellas jurisdicciones donde las autoridades de competencia no compartían información con otras agencias, las empresas internacionales se autodenuncian menos y les es más fácil mantener los acuerdos colusorios. Por otro lado, si existe cooperación entre agencias, pero se mantiene confidencial la información entregada con ocasión del programa de clemencia, a los carteles internacionales se les es más difícil mantenerse y se van a denunciar más seguido. Finalmente, si hay intercambio de información total entre las firmas, los incentivos a autodenunciarse dependerán de la probabilidad de condena y el monto de posibles las multas.

---

<sup>5</sup> Traducción libre: "La efectividad de los programas de clemencia nacionales se ven puestos en peligro por la participación de las firmas en actividades de carteles en muchas naciones. Una firma puede ser reticente (por decir lo menos) a postular a la clemencia en una sola jurisdicción si eso la deja potencialmente expuesta a sanciones en otras jurisdicciones".

Por tanto, hay que ser cautelosos con la forma en que se lleva a cabo el intercambio de información entre agencias. Actualmente, Chile y Perú no tienen normas, tanto internas como de tratados o convenios, que les permitan compartir información confidencial que afecte derechos de particulares, sin embargo, esto no quiere decir que no existan vías para la cooperación en el caso de la clemencia.

Muchas veces, será conveniente para las empresas que se autodenuncian por carteles internacionales, el permitir a las agencias de competencia el compartir su información confidencial mediante los llamados “*waivers*”, para asegurar un trato igualitario en ambas jurisdicciones. Estos *waivers*, en términos sencillos, son autorizaciones que le entrega el titular de la información a la autoridad para que esta la comparta con otra agencia de competencia. Estas autorizaciones son muy comunes en el área de control de fusiones, pero también pueden ser usadas en los programas de clemencia (Correa, comunicación personal, 2 de septiembre de 2021).

Un ejemplo exitoso de esta práctica se puede encontrar en el Perú con el cartel internacional de la colusión del papel tisú (que también estuvo presente en Chile):

Es así que el cártel de comercializadores de papel tisú, sancionado por la Resolución 01 0-2017/CLC-INDECOPI, constituyó la primera ocasión en la que un postulante al programa de clemencia hizo pública su solicitud, al renunciar a su derecho a la confidencialidad de su identidad. (Paredes Seminario, 2016 p. 16)

A pesar de los grandes beneficios que la cooperación específica sobre casos puede traer a la persecución general de la colusión como a los programas de clemencia, lo cierto es que las diferencias en el desarrollo institucional de los sistemas de competencia, así como su regulación específica dificultan mucho su concretización.

Las agencias de competencia, antes de comenzar a cooperar, necesitan la confianza de que sus investigaciones y resultados serán guardados con los más altos estándares de confidencialidad. Por su parte, siguiendo con el tema de los programas de clemencia, las empresas también necesitan sentirse cómodas autodenunciándose, deben tener la seguridad de que su solicitud va a ser tratada de manera seria y responsable.

Debido al gran recelo que naturalmente existe entre las agencias de competencia para la cooperación específica, estas tienden a actuar únicamente cuando ya tienen la confianza necesaria, por lo que son escasos los ejemplos en donde la cooperación haya fallado estrepitosamente. A pesar de esto, la cooperación internacional latinoamericana tuvo un gran golpe con el llamado Caso Kimberly Clark.

La empresa Kimberly Clark se acercó a la autoridad de competencia de Ecuador, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, para acogerse al programa de clemencia en ese país, entregando pruebas de una colusión para subir los precios del papel higiénico en Ecuador, Perú y Colombia. Posteriormente, durante el año 2016, la agencia ecuatoriana le remite esta información confidencial a la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones<sup>6</sup>, quienes sancionaron a las empresas involucradas con millonarias multas (Pérez, Bustamante y Ponce [PBP], 2018).

Inmediatamente se puede apreciar como esta transgresión a la confidencialidad dentro de una investigación sobre colusión puede afectar la cooperación internacional. Los programas de clemencia funcionan necesariamente en base a la confianza que tiene la firma que se denuncia en que la agencia de competencia va a respetar los beneficios establecidos en la legislación interna. Al ignorar esto, el caso en comento “ponía en cuestión el sistema mismo de la clemencia” (Falla, comunicación personal, 23 de agosto de 2021).

Esta transgresión en el manejo de información confidencial, que afecta gravemente a una de las herramientas más importantes en el combate a la colusión, también afecta la confianza que deben tener las agencias de competencia al momento de cooperar entre ellas. “Es EL ejemplo latinoamericano, traumático de problemas en ese sentido” (Correa, comunicación personal, 2 de setiembre de 2021).

El resguardo de la información confidencial y los medios para compartirla respetuosamente son una de las mayores preocupaciones que tienen hoy las agencias de competencia a nivel mundial. Varias organizaciones internacionales (OCDE, 2014a; UNCTAD, 2020; ICN, 2013) han apuntado al intercambio de información confidencial como el mayor desafío de la cooperación internacional.

Tanto Chile como el Perú cuentan con normativa que, aun cuando les permite cooperar con otras agencias, estas se ven limitadas por la legislación sobre información confidencial. En particular, el art. 31 de la LRCA establece que el expediente administrativo será confidencial para todos aquellos terceros que no se hayan apersonado en el procedimiento con un interés legítimo. Por su parte, de acuerdo con el art. 39 lit. a) del DL 211, la FNE puede solicitar la confidencia-

---

<sup>6</sup> Organismo internacional con el objetivo de ayudar al desarrollo de sus Estados miembros, del cual Perú forma parte y Chile únicamente es asociado. En libre competencia, tienen su propia regulación y pueden “conocer de la infracción, verificar la ilicitud de la conducta e imponer las consecuencias que de ello derivan” (Ortiz-Baquero y Solano-Osorio, 2016, p. 328).

lidad de partes del expediente. Lo anterior, sin perjuicio de la legislación general que ampara el secreto comercial e industrial privado.

Ante esto, casi la totalidad de los intercambios de información que se realizan entre las dos agencias es de tipo informal, únicamente al momento de iniciar la investigación con hallazgos preliminares o cuando el titular de la confidencialidad es la misma autoridad. En este tipo de intercambios, vuelve a ser relevante la idea de la confianza que pueden generar las agencias entre sí:

El marco legal no lo impide, ahí lo que hay que desarrollar es un nivel de confianza superlativo, porque si te das cuenta, tu preocupación como autoridad de competencia es que no se conozca de la acción que vas a hacer porque tú quieres que esa visita tenga carácter sorpresivo. (Espinoza, comunicación personal, 6 de agosto de 2021)

No obstante, si bien este intercambio de información informal ha resultado muy útil, como se vio en los casos analizados, lo cierto es que el poder intercambiar información confidencial entre agencias que puedan asegurar su debida protección sería un avance enorme para la persecución de la colusión internacional. Sin embargo, para eso, “the current network of bilateral arrangements may prove insufficient or inefficient”<sup>7</sup> (OCDE, 2014a, p. 18).

Según Juan Correa (comunicación personal, 2 de setiembre de 2021), en la práctica existen 3 mecanismos para el intercambio de información confidencial entre agencias, además del contacto informal cuando la autoridad es la titular de la confidencialidad: 1) Tratados internacionales; 2) autorización de la normativa interna; 3) los llamados *waivers*.

En cuanto a los tratados internacionales, en la actualidad Chile y Perú no han firmado ningún instrumento internacional que les permita intercambiar información confidencial. Chile en particular, tampoco cuenta con tratados en el área de la libre competencia con otros países, pero ha tenido ocasiones en las que ha recibido información confidencial en el marco de un proceso criminal en contra de ejecutivos de empresas involucradas en carteles internacionales (Correa, comunicación personal, 2 de setiembre de 2021).

Por otro lado, ni el Perú ni Chile cuentan con autorizaciones a nivel interno. Finalmente, con respecto a los *waivers*, esto ya fue analizado con relación a los programas de clemencia.

---

<sup>7</sup> Traducción libre: “la red actual de acuerdos bilaterales puede probar ser insuficiente o ineficiente”

Por supuesto, el poder coordinar la entrega de información confidencial requiere de un estudio minucioso de los dos ordenamientos jurídicos posiblemente involucrados. Existen múltiples diferencias en cómo la legislación y la institucionalidad tratan a la colusión (Creus, 2009) en sistemas comparados que representan grandes desafíos al momento de permitir este intercambio de información. Esto se ve exacerbado cuando se considera que muchas agencias latinoamericanas aún están en proceso de desarrollo:

Ya en lo interno hay una preocupación respecto de la posibilidad del resguardo de la información entregada y los límites del uso que pueda hacer INDECOPI respecto a ella. Ahora sí a eso ponemos el problema de pasárselo a otro, peor todavía. (Falla, comunicación personal, 23 de agosto de 2021)

En el caso de Chile y Perú, estas diferencias en su configuración institucional aún no ha sido un problema para la cooperación, sin embargo, a medida que la complejidad de las relaciones vaya avanzando, es muy probable que se enfrenten a cuestionamientos.

El ejemplo más claro de esta situación tiene relación con la persecución criminal de la colusión. El Perú únicamente tipificó penalmente la colusión desde junio de 2020, por lo que hasta la fecha, no han habido procesos respecto a estas conductas, ya que deben haber ocurrido posteriormente a la entrada en vigencia de la ley, y el INDECOPI no sería el órgano competente para llevar el proceso ante tribunales. Por otro lado, su símil chileno solamente fue promulgado en 2016 y contempla que la FNE tenga el monopolio de la acción penal.

Gracias a lo nueva que es la legislación, deja muchos cuestionamientos abiertos en el hipotético caso de un intercambio de información confidencial, tales como ¿La información intercambiada puede ser usada en sede penal o debe ser únicamente administrativa? ¿Cuáles son las agencias que estarán a cargo de la colaboración? ¿Cuáles serán los estándares de prueba ilícita que se utilizarán? ¿Cómo afectaría esto a los programas de clemencia? ¿Puede haber problemas con el principio *non bis in idem* si se sanciona en ambas jurisdicciones?

Actualmente no existen respuestas únicas a estas interrogantes, ni a otras que surjan con las diferencias en otras áreas, sin embargo, realizar un estudio acabado de ambos sistemas de competencia es fundamental para la implementación de un intercambio de información confidencial a futuro.

Además de los desafíos ya explicados, Horna (2020) expone tres barreras diferentes para la cooperación entre agencias internacionales: 1) el estricto apego al principio de legalidad que tienden a tener los ordenamientos de derecho civil; 2) la novedad de la cooperación y los riesgos a los que se expone el funcionario

que la solicita; y 3) una barrera psicológica de falta de confianza para solicitar la cooperación.

En cuanto a las dos últimas barreras, gracias a la relación sostenida que ha tenido la FNE con el INDECOPI en los últimos años y los éxitos que han tenido conjuntamente, podemos afirmar que estas no tienen un impacto en su relación de cooperación gracias a la confianza que existe entre las agencias. En cuanto a la primera barrera mencionada por el autor, amerita un análisis más profundo.

El autor menciona el antiguo aforismo del Derecho Público donde los órganos del Estado “solo puede hacer lo que está expresamente permitido” y que, por lo tanto, se necesitarían “changes of the law that will literally mandate that officers should be able to ‘reach out’ to their foreign counterparts”<sup>8</sup> (Horna, 2020, p. 6).

En este sentido, sería útil el recordar el origen de este aforismo; por lo general, se utiliza para resaltar las diferencias entre la regulación de los actores en el derecho privado, donde “se puede hacer todo lo que no esté expresamente prohibido”. Por supuesto, los órganos del Estado “deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella” (art. 6 de la Constitución chilena), pero la interpretación que se ha tradicionalmente dado es mucho más estricta, donde se le quita todo tipo de espacio de decisión a la Administración. La razón de esta interpretación es que los órganos del Estado deben regirse por el principio de servicialidad, es decir actuar conforme al bien común y por el principio de probidad, interponiendo el interés general por sobre el particular.

Sin embargo, la interpretación del principio de juridicidad debe tener en cuenta la naturaleza de la Administración del Estado, en la que actúa mediante “cauces informales” (Schmidt-Assman, 2012) para el cumplimiento de sus fines específicos. Por supuesto, esto no implica, bajo ninguna circunstancia, el poder ignorar lo que se encuentra positivamente establecido en la normativa, sino, más bien, es el reconocimiento a la naturaleza técnica de las Administración que le entrega discrecionalidad en determinadas áreas.

Esta discrecionalidad es vital para el éxito de la cooperación no específica entre agencias. Aun cuando existen habilitaciones para cooperar con agencias internacionales, siempre queda a la discrecionalidad del órgano el entrar a colaborar con determinada agencia o no. Tanto la FNE como el INDECOPI son órganos de la Administración que han utilizado su discrecionalidad técnica para decidir cooperar con determinada autoridad de competencia o no. En la realidad, “el

---

<sup>8</sup> Traducción libre: “cambios a la legislación que literalmente manden a que los oficiales se puedan comunicar con sus contrapartes extranjeras”



marco legal lo tenemos, el tema es que lo pongas más en práctica” (Espinoza, comunicación personal, 6 de agosto de 2021).

En la base de esta discrecionalidad se encuentra la confianza que se establece entre las agencias, y que la FNE y el INDECOPI han trabajado arduamente para construir. Así, en palabras de Juan Correa:

Entre la autorización legal y la limitación de la confidencialidad, hay un espacio de discrecionalidad relativamente grande, en el sentido de que uno no está obligado a cooperar y lo hace en base a la confianza. Ese es probablemente el factor que te lleva a cooperar o a no cooperar, en determinada investigación, porque, como te decía, independiente de que estemos autorizados a cooperar, la cooperación tiene sus riesgos. (Comunicación personal, 2 de setiembre de 2021)

En este sentido, no sería necesario un cambio normativo para crear más instancias de cooperación no específica, sino que los esfuerzos deberían ir enfocados en el refuerzo práctico de las relaciones entre la FNE y el INDECOPI.

#### **4. Propuestas para una mejor cooperación**

Como la cooperación es considerada como una muy buena herramienta para el combate a la colusión internacional, aun a pesar de los riesgos ya mencionados, muchas organizaciones han intentado dar sus propias recomendaciones para mejorar la relación de colaboración entre agencias internacionales. A continuación se analizará una pequeña selección de propuestas que son atingentes al caso particular de la FNE y el INDECOPI.

El mayor foco de las propuestas va a ser dirigido al intercambio de información confidencial y la implementación de investigaciones conjuntas. En este sentido, la ICN (2013) ha apuntado a la determinación de a qué se refiere cada ordenamiento jurídico con “información confidencial”. Esta recomendación va dirigida a casos en que un determinado sistema de libre competencia puede entender como información pública un determinado documento, que es considerado confidencial en otra jurisdicción, ¿Puede ser utilizada durante el procedimiento sancionatorio de esta última?

En este punto, pareciera ser necesario establecer definiciones sobre qué información entra dentro de la categoría de confidencial y cómo avanzar en su liberación.

Por otro lado, la UNCTAD (2020) también ha entregado recomendaciones, principalmente enfocadas a establecer procedimientos de cooperación a nivel internacional. Por supuesto, los acuerdos bilaterales firmados entre Chile y Perú son un gran avance para la formalización de relaciones de confianza ya establecidas,

pero lo cierto es que no son vinculantes para las partes y no establecen procedimientos claros para la coordinación de las agencias.

Es así como esta materia debería ser tratada mediante la suscripción de tratados internacionales entre las autoridades de Gobierno y legislativas de ambos países, en donde, si bien se debe respetar la discrecionalidad de las agencias para decidir bajo qué circunstancias cooperar, sí se establecieran normas claras de procedimientos que fueran obligatorias para dar mayor certeza y seguridad.

Finalmente, la OCDE (2014a) publicó un informe con múltiples recomendaciones para seguir avanzando en la cooperación entre agencias de competencias. En particular, se recomienda ser explícitos con las obligaciones que ambas entidades tendrán durante el proceso de intercambio de información confidencial y establecer las medidas que se crean suficientes para el resguardo de la información. Además, se recomienda reducir las incoherencias encontradas en la regulación de los programas de clemencia, para crear mejores incentivos a la autodenuncia.

Estas dos recomendaciones van orientadas principalmente a reducir los campos de incertidumbre, mediante el establecimiento de normativa vinculante, en línea con las recomendaciones vistas previamente.

Por supuesto, las organizaciones internacionales no son las únicas que han hecho recomendaciones para mejorar la cooperación, sino que actores clave de los sistemas de libre competencia chilenos y peruanos han entregado sus opiniones al respecto.

Por una parte, Jesús Espinoza (comunicación personal, 6 de agosto de 2021), secretario técnico de la Comisión del INDECOPI ha expresado que: “Creo que algo a lo que deberíamos aspirar es a, si se presentara el caso, tener todas las posibilidades de hacer una visita de inspección conjunta”. En este punto, a diferencia del interés por compartir información confidencial, no es necesario un cambio legislativo que les permita llevar a cabo inspecciones conjuntas, sino que solo un trabajo de coordinación más intenso de lo que actualmente se está llevando a cabo. Se puede decir que la confianza base necesaria existe, solo hay que seguir trabajando en la misma línea.

Por otro lado, Juan Correa (comunicación personal, 2 de setiembre de 2021), jefe de la División Anti Carteles de la FNE nos comentó: “Hay que ir avanzando decididamente hacía mecanismos que permitan coordinar investigaciones y eso supone compartir información confidencial entre agencias pero, dicho eso, creo que hay que hacerlo con mucha medida”. Más que una recomendación, lo anterior es una advertencia sobre los posibles riesgos de la cooperación, los

que, como se vio, no son menores. Si bien, el ideal es poder llegar a tener un intercambio de información confidencial recurrente entre ambas agencias, lo cierto es que se necesita un largo trabajo antes de poder llegar a ese punto.

Finalmente, el profesor Alejandro Falla (comunicación personal, 23 de agosto de 2021), desde una perspectiva como abogado particular, nos comentó:

Debiera ser más transparente respecto a quién están mirando, con quién están cooperando, esta agenda de relacionamiento internacional, debiera ser un poquito más pública. Uno se va enterando en el camino que hay esta intensidad y cooperación con uno y con otro.

Esta recomendación se basa en el principio de transparencia que rige los actos de los órganos del Estado, que establece que hay un deber que tiene la FNE y el INDECOPI de dar publicidad a los actos que realicen, si esto no afecta sus fines. Bajo ninguna circunstancia supondría hacer pública información confidencial o incluso lo que se discuta dentro de las reuniones privadas entre las agencias, sino únicamente que la cooperación está ocurriendo. Esto ayudaría en gran medida a la predictibilidad sobre cómo actuarán en el futuro las agencias, en especial en casos de clemencia y también podría ser un factor disuasivo para la formación misma de carteles internacionales.

A partir de lo visto a lo largo de la investigación y en especial los estándares internacionales propuestos, es que presentamos las recomendaciones específicas para crear una política de cooperación entre la FNE y el INDECOPI que pueda ser sostenida en el tiempo y cada vez más intensa:

- *Continuar el fomento de la confianza entre la FNE y el INDECOPI:* Esta es la recomendación más importante que se le puede hacer a ambas agencias, la confianza es la base de todas las interacciones de colaboración y sin ella, por mucho que puedan haber instrumentos legales que lo permitan, no existirá una real cooperación.
- *Potenciar los intercambios formales para la despersonalización de la cooperación:* Si bien es cierto que hoy en día las relaciones institucionales son muy buenas entre la FNE y el INDECOPI, también es cierto que las acciones de cooperación se han realizado en un periodo acotado de tiempo con las mismas personas a cargo. Por lo tanto, existe el riesgo de personalizar la cooperación y que esta se detenga cuando cambien los funcionarios.  
Para esto es necesario crear procedimientos formales que dependan menos de una figura determinada.
- *Crear un sistema de transparencia sobre la cooperación internacional para el público:* No solo es un deber, pero como se vio, pueden haber

múltiples beneficios para hacer pública esta información sobre con cuáles países se tiene una relación de cooperación sostenida y sus mayores éxitos a la fecha.

- *Avanzar en normativa que permita el intercambio de información confidencial mediante el estudio de ambos sistemas de libre competencia:* No recomendamos iniciar un intercambio inmediato de este tipo de información debido a que existen aún muchas interrogantes sobre ambos sistemas que simplemente no tienen respuesta. Recomendamos un estudio exhaustivo de parte de los poderes legislativos de ambos de ambos ordenamientos para identificar posibles problemas y sus posibles soluciones.
- *Trabajar para solucionar las inconsistencias en normativa:* En línea con el punto anterior, es necesario dar respuesta a los diferentes tratamientos que dan Chile y Perú a la colusión especialmente en materia de programas de clemencia y sus sanciones penales y administrativas. Este es un punto extremadamente importante si se quiere intercambiar información confidencial.
- *Definir procedimientos de intercambio de información confidencial, qué se entiende por confidencialidad y los usos permitidos, mediante la firma de tratados internacionales vinculantes:* El objetivo principal de esta recomendación es darle más certeza a las agencias para que tengan más incentivos y la confianza para comenzar el intercambio de información.
- *Establecer sanciones recíprocas, mediante tratados internacionales, a la infracción de la confidencialidad:* En la misma línea del punto anterior, el objetivo es dar más seguridad sobre que la información entregada será tratada con los más altos estándares.
- *Consultar a las agencias durante el proceso de cambio de normativa o firma de tratados internacionales:* Muchas veces la práctica de las agencias dista mucho de lo que es presentado por el Legislador o la Academia; es necesario que las agencias de competencia sea consultadas a lo largo de todo el proceso de reforma para evitar terminar con letras vacías, inútiles en la realidad.

El mayor objetivo de todos estos puntos es bajar la incertidumbre de las agencias al momento de entrar a cooperar, los riesgos son muchos, pero los beneficios son aún mayores. Por supuesto, ninguna de estas medidas asegurará una cooperación instantánea; promover una política de cooperación es un proceso largo y continuo, pero esperamos poder contribuir en él.

## 5. Conclusiones

La colusión internacional es un problema grave que se ha ido creciendo gracias a la interconexión de los mercados. Debido a sus características específicas, es muy difícil que las herramientas investigativas tradicionales funcionen, por lo

que es imperante buscar nuevas opciones para evitar daños irreparables al bolsillo de los consumidores y de los mercados. La cooperación es la opción viable en su combate.

La FNE y el INDECOPI han logrado establecer una relación de confianza mutua para el intercambio de información no específica, usualmente mediante vías informales. Gracias al trabajo constante de ambas agencias, es que se ha podido llegar a conclusiones satisfactorias en casos como la Colusión Tacna-Arica o la Colusión de las Farmacias. Sin embargo, falta mucho camino por recorrer para avanzar a una verdadera política de cooperación, ya que la misma colaboración presenta riesgos importantes para las agencias involucradas.

Las recomendaciones presentadas en esta investigación reflejan un análisis que combina sugerencias doctrinales de organismos internacionales, así como la visión de personas que diariamente trabajan en el área de libre competencia de Chile y Perú. El alcanzar un sistema efectivo de cooperación es un esfuerzo conjunto de todos los actores estatales y privados. No es fácil, pero los posibles beneficios valen la pena. En palabras del profesor Jenny:

[...] the successful enforcement of a meaningful national antitrust law does not exclusively depend on protocols to exchange case specific information. It also depends on the design and coverage of the national laws of the cooperating countries, on the powers of the national competition agencies involved, on the similarity of the concepts used in substantive analysis, etc.<sup>9</sup> (Jenny, 2003, p. 977)

Hasta ahora, Chile y Perú han sido un ejemplo de cooperación a nivel latinoamericano, pero eso no significa que no se pueda mejorar hacia el futuro.

---

<sup>9</sup> Traducción libre: “el éxito de una aplicación significativa del derecho de la libre competencia no depende exclusivamente de los protocolos de intercambio de información específica. También depende el diseño y la cobertura de las leyes nacionales de los países en cooperación, de los poderes de las agencias de competencia nacionales involucradas, de la similitud de los conceptos usados en un análisis sustantivo, etc.”

## Referencias bibliográficas

- AmericaEconomía. (2010). *Perú: inician investigación por colusión de precios en siete cadenas de farmacias*. <https://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/peru-inician-investigacion-por-colusion-de-precios-en-siete-cadenas-de-farmacias>
- Bullard, A. (2001). El Indecopi: ¿Por qué no es un organismo regulador? *Advocatus*, (005), 251–259. <https://doi.org/10.26439/advocatus2001.n005.2322>
- Choi, J. P. y Gerlach, H. (2012). Global cartels, leniency programs and international antitrust cooperation. *International Journal of Industrial Organization*, 30(6), 528–540. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2012.05.005>
- Competition Policy International [CPI]. (2019, 25 de marzo). *Perú: INDECOPI ofrecerá recompensa a quien denuncie colusión de precios*. <https://www.competitionpolicyinternational.com/peru-indecopi-ofrecera-recompensa-a-quien-denuncie-colusion-de-precios/>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD]. (2020). *Cooperación internacional en el marco de la sección F del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas: aprobación de las políticas y procedimientos rectores*. [https://unctad.org/system/files/official-document/tdrbpconf5d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tdrbpconf5d1_es.pdf)
- Creus, A. (2009). Carteles internacionales. En Fundación Rafael del Pino, *Los acuerdos horizontales entre empresas* (pp. 47–63). Marcial Pons.
- Djelic, M. (2011). International Competition Network. En T. Hale y D. Held (Eds.), *The Handbook of Transnational Governance: Institutions and Innovations* (pp. 80–86). Polity Press.
- Evenett, S. J., Levenstein, M. C. y Suslow, V. Y. (2001). International Cartel Enforcement: Lessons from the 1990s. *The World Economy*, 24(9), 1221–1245.
- Horna, P. (2020) *David & Goliath: How young competition agencies can succeed in fighting cross-border cartels*. The University of Oxford Centre for Competition Law and Policy Working Paper N° 45.
- Jenny, F. (2003). International Cooperation on Competition: Myth, Reality and Perspective. *The Antitrust Bulletin*, 48(4), 973–1003.
- Ibarra, L. A. (2016). Concentración de mercados, colusión y bienestar social en México. Una revisión metodológica. *El Trimestre Económico*, 83(331), 493–523.
- International Competition Network [ICN]. (2013). *Anti-Cartel Enforcement Manual. Chapter on International Cooperation and Information Sharing*. <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2014/03/ICN-2013-Anti->

- Cartel-Enforcement-Manual-Chapter-9-International-Cooperation-and-Information-Sharing.pdf
- Instituto Nacional de Defensa de la Libre Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual [INDECOPI]. (2013). *Análisis de las funciones del Indecopi a la luz de las decisiones de sus órganos resolutivos: Libre Competencia*. [https://repositorio.indecopi.gob.pe/bitstream/handle/11724/5564/libre\\_competencia.pdf?sequenc](https://repositorio.indecopi.gob.pe/bitstream/handle/11724/5564/libre_competencia.pdf?sequenc)
- Instituto Nacional de Defensa de la Libre Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual [INDECOPI] y Fiscalía Nacional Económica [FNE]. (2021). *Caso Tacna-Arica* [Diapositivas]. UNCTAD. [https://unctad.org/system/files/information-document/ccpb\\_Caso\\_Tacna\\_Arica\\_Power\\_point\\_sp.pdf](https://unctad.org/system/files/information-document/ccpb_Caso_Tacna_Arica_Power_point_sp.pdf)
- Love, P. y Lattimore, R. (2015). *Comercio Internacional: ¿Libre, Justo y Abierto?* Esenciales OCDE, OCDE Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (1993). *Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law*. <https://www.oecd.org/regreform/sectors/2376087.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2014a). *Challenges of International Co-operation in Competition Law Enforcement*. <https://www.oecd.org/daf/competition/Challenges-Competition-Internat-Coop-2014.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2014b). *Recomendación del Consejo relativa a la Cooperación Internacional en el marco de investigaciones y procedimientos en materia de competencia*. [https://www.oecd.org/daf/competition/Recommendation\\_Intel%20Cooperation\\_ES.pdf](https://www.oecd.org/daf/competition/Recommendation_Intel%20Cooperation_ES.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2020). *La OCDE y Perú: Una relación de beneficio mutuo*. <https://www.oecd.org/latin-america/paises/peru/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2012). *La competencia en América Latina y el Caribe. Los 10 años del Foro Latinoamericano de Competencia OCDE-BID*. <https://www.oecd.org/competition/latinamerica/LACF10thAnniversaryBrochureES.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] y Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2018). *Exámenes Inter-Pares de la OCDE y el BID sobre el Derecho y Política de Competencia: Perú*. <https://www.oecd.org/daf/competition/examenes-inter-pares-ocde-bid-derecho-y-politica-del-competencia-peru-2018.htm>
- Ortiz-Baquero, I. S. y Solano-Osorio, D. A. (2016). La aplicación pública de las normas de libre competencia en la comunidad andina y sus países integrantes. *Vniversitas*, 65(132), 311-348.

- Paredes Seminario, R. (2018). *Aspectos principales de un programa de cumplimiento de la regulación peruana de libre competencia* [tesis de magíster, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/12881>
- Pérez, Bustamante y Ponce [PBP]. (2018, 8 de agosto). Derecho de competencia: Un tribunal ecuatoriano declaró ilegal la desclasificación realizada por la SCPM. <https://www.pbplaw.com/es/derecho-de-competencia-tribunal-ecuatoriano-declaro-ilegal-la-desclasificacion-realizada-por-la-scpm/>
- Pérez, H. (2013). La colusión. Un análisis jurisprudencial. *Derecho Público Iberoamericano*, 1(2), 369–397.
- Pitofsky, R., Goldschmid, H. y Wood, D. (2010). *Trade Regulation: Cases and Materials*. Foundation Press.
- Roca, S. (2011). La UNCTAD y la Promoción Internacional de la Competencia. *Revista de Derecho Administrativo*, 1(10), 101–105.
- Schmidt-Assman, E. (2012). Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de innovación y presupuestos metodológicos. En J. Barnes (Ed.), *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo* (pp. 35–84). Global Law Press.
- Shukla, S. (2020, 3 de septiembre). *US signs antitrust investigations agreement with Australia, Canada, New Zealand, UK*. JURIST, Legal News & Commentary. <https://www.jurist.org/news/2020/09/us-signs-antitrust-investigations-agreement-with-australia-canada-new-zealand-uk/>
- Waisberg, I. (2019). International Antitrust Approaches and Developing Countries. *SSRN Electronic Journal*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3424274>
- Werden, G. J. (2009). Sanctioning Cartel Activity: Let the Punishment Fit the Crime. *European Competition Journal*, 5(1), 19–36.



A lo largo de once años han sido diversas las contribuciones hechas por el Grupo Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile —desarrollado por el Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (IEI), con el valioso apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) de Alemania— para la construcción de una nueva relación entre ambos países, basada en la confianza y el mutuo entendimiento.

Como parte de este esfuerzo, hace cinco años se viene realizando un programa de pasantías, que permite a jóvenes chilenos y peruanos profundizar en algún área específica de la relación bilateral, estimulando el encuentro entre investigadores convencidos de la necesidad de consolidar una relación mutuamente beneficiosa.

Este año el Grupo presenta el Premio 2021, una publicación que reúne los mejores trabajos de investigación realizados durante este año. Así, tenemos los estudios ganadores: *Oportunidades de una alianza estratégica entre el Perú y Chile en torno al hidrógeno verde* de Cinthya Arhuata; *Análisis comparativo de los mecanismos de participación ciudadana en la Administración Local de Chile y Perú: lecciones para robustecer la democracia* de Vannesa Retamal Gutiérrez; *Incorporación de la perspectiva de género en las políticas de reactivación económica post COVID-19: Casos de Perú y Chile* de Tomás Rogaler Wilson; *Retorno a casa: La cooperación para la restitución de bienes culturales entre Chile y el Perú* de David Sánchez Velásquez; *E-COMMERCE y los retos de la protección al consumidor peruano y chileno* de Ralph Sánchez Yaringaño; y, *Cooperación chileno-peruana entre agencias de protección a la libre competencia: Una herramienta clave para la persecución de la colusión internacional* de Carolina Serrano Herrera.