



UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA  
*del Estado de Chile*

ISSN 0718-3933

Volumen 9 · Número 1 · junio 2015

# REVISTA CHILENA DE ECONOMÍA Y SOCIEDAD

---

## EDITORIAL

## ARTÍCULOS

Evaluación de políticas públicas de empleo  
en la región de Los Lagos de Chile

Pobreza alimentaria, seguridad alimentaria  
y consumo alimentario: una aproximación  
para el caso de México

Una mirada a la economía china,  
con ojos de Adam Smith

Sociedad civil y jurisdicción ambiental:  
la figura de “amicus curiae”

## OPINIÓN:

Solución de conflictos socioambientales por la  
jurisdicción especializada. Un enfoque transdisciplinario

Nuevo impuesto específico a los combustibles:  
Por un impuesto específico justo y equitativo



ISSN 0718-3933

Volumen 9 · Número 1 · junio 2015

# **REVISTA CHILENA** DE ECONOMÍA Y SOCIEDAD

---

09

© UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA

Casilla 9845 Santiago de Chile

Derechos Reservados

I.S.S.N.: 0718-3933

Volumen 9, n.º 1, junio 2015

• REPRESENTANTE LEGAL

Luis Pinto Faverio, Rector

• DIRECTOR

Enrique Maturana Lizardi, Decano

Facultad de Administración y Economía

• CONSEJO EDITORIAL

Dr.(PhD) Nikolaos Georgantzis. Special Research Chair Globe  
y Departamento de Teoría e Historia Económica, Universidad de Granada (España)

Dr. Fernando Ochoa. PhD. Harvard University (Chile)

• EDITOR JEFE

Claudio Molina Mac-Kay

Facultad de Administración y Economía

• COMITÉ EDITORIAL

- Roberto Contreras M. Universidad Tecnológica Metropolitana. Chile
- Jorge Libuy García. Universidad Tecnológica Metropolitana. Chile
- Héctor Gómez F. Universidad Tecnológica Metropolitana. Chile
- Luis Valenzuela S. Universidad Tecnológica Metropolitana. Chile
- Raúl Cornejo R. Universidad Tecnológica Metropolitana. Chile
- Dr. Sergio A. Berumen, Dr. en Economía Universidad Complutense de Madrid y  
Doctor en Ciencias Políticas y Sociología Universidad Pontificia de Salamanca.  
Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. España.

• DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN Y CORRECCIÓN DE TEXTOS

Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y Extensión / Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana

PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL EN CUALQUIER FORMA Y POR CUALQUIER MEDIO.

LAS IDEAS Y OPINIONES CONTENIDAS EN ESTA REVISTA SON DE RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA DEL AUTOR

Y NO EXPRESAN NECESARIAMENTE EL PUNTO DE VISTA DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA.



UTEM

UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA

*del Estado de Chile*

# REVISTA CHILENA DE ECONOMÍA Y SOCIEDAD



EDICIONES UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

Santiago de Chile, junio 2015

REVISTA CHILENA DE ECONOMÍA Y SOCIEDAD  
Volumen 9, n.º 1, junio 2015

Revista Chilena de Economía y Sociedad es una publicación semestral de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad Tecnológica Metropolitana

**SECRETARIA DE FACULTAD - FAE**

Casilla 9845, Santiago de Chile

Fono: (56-2) 787 7930 - 787 7931

Fax: (56-2) 235 5812

e-mail:

[sec.decanato.fae@utem.cl](mailto:sec.decanato.fae@utem.cl)

[rches@utem.cl](mailto:rches@utem.cl)

#### **MISIÓN:**

Promover una misión conceptual e integrada de la sociedad, apoyando la generación de líneas de investigación, a través de la publicación de artículos en el ámbito de las ciencias sociales.

#### **OBJETIVO Y COBERTURA TEMÁTICA:**

La Revista Chilena de Economía y Sociedad es una revista científico-técnica destinada a publicar artículos y los resultados de investigaciones teóricas y aplicadas en el área de las Ciencias Económicas y Administrativas y su relación con otras disciplinas del conocimiento.

Revista Chilena de Economía y Sociedad es una publicación semestral de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad Tecnológica Metropolitana. Sus artículos están indizados e integrados en la base de datos Academic Search Premier de EBSCO information services. Está registrada en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX).



# SUMARIO

## PRESENTACIÓN

*página 10* *Enrique Maturana Lizardi*

## ARTÍCULOS

*página 12* **Evaluación de políticas públicas de empleo en la  
región de Los Lagos de Chile**  
*Mauricio Oyarzo, Luz María Ferrada*

*página 29* **Pobreza alimentaria, seguridad alimentaria y consumo  
alimentario: una aproximación para el caso de México**  
*Ricardo López Salazar*

*página 49* **Una mirada a la economía china, con ojos de Adam Smith**  
*Marcela Lecaros Soto*

*página 61* **Sociedad civil y jurisdicción ambiental:  
la figura de “amicus curiae”**  
*Pablo Miranda Nigro, Francisca Henríquez*

## OPINIÓN:

*página 72* **Solución de conflictos socioambientales por la jurisdicción  
especializada. Un enfoque transdisciplinario**  
*Jorge Roberto Retamal Valenzuela*

*página 80* **Nuevo Impuesto Específico a los Combustibles:  
Por un Impuesto Específico justo y equitativo**  
*Mauro Grossi Pasche*



# PRESENTACIÓN

La Facultad de Administración y Economía, de la Universidad Tecnológica Metropolitana del Estado de Chile, tiene el agrado de presentar a la comunidad un nuevo número de la Revista Chilena de Economía y Sociedad, permitiéndole continuar siendo un medio de vinculación con su entorno y, un espacio necesario para generar la debida reflexión y discusión académica acerca de nuestra sociedad, desde una perspectiva económica y social.

Destaca en este número el artículo “Evaluación de políticas públicas de empleo en la región de Los Lagos de Chile”, de los académicos Mauricio Oyarzo y Luz María Ferrada, el cual demuestra la importancia de evaluar políticas públicas a nivel regional. En éste se revisan los efectos de los programas de subsidio a la contratación de jóvenes (SEJ) y de subvención a la capacitación de trabajadores (CT) sobre el salario y empleo, mediante la opinión de agentes claves locales, así como de estimaciones OLS y Logit.

Un segundo artículo expone el tema “Pobreza alimentaria, seguridad alimentaria y consumo alimentario: una aproximación para el caso de México”, del investigador Ricardo López S., de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ), México, quien concluye que la pobreza alimentaria debe ser explicada tanto como un problema de acceso, asociado fundamentalmente a la capacidad de compra de las personas o familias, como de disponibilidad y consumo de alimentos. A continuación, se presenta el artículo “Una mirada a la economía China, con ojos de Adam Smith”, de

Marcela Lecaros, profesional de la Universidad Tecnológica Metropolitana. En éste se ofrece una mirada a la actualidad de la República Popular China y la forma en que se maneja económicamente el gran dragón del continente asiático, a partir de la premisa que la riqueza de una nación se relaciona con el capital y el trabajo.

El último artículo es el relativo a “Sociedad civil y jurisdicción ambiental: la figura de *amicus curiae*”, de los investigadores Pablo Miranda y Francisca Henríquez, quienes analizan la introducción de esta figura (amigo de la corte), la cual es ampliamente utilizada en el ámbito internacional y en países de Ley Común. Los autores esperan que la sociedad civil se informe acerca de esta novedosa figura, que contribuirá a incrementos de eficiencia en cuanto a justicia ambiental (tribunales ambientales) se refiere.

Finalmente, se presentan dos notas de opinión relacionadas con la coyuntura. La primera, del investigador Jorge Retamal V., relativa a “Solución de conflictos socioambientales por la jurisdicción especializada. Un enfoque transdisciplinario”. La segunda, del ingeniero civil industrial Mauro Grossi P., sobre “Nuevo impuesto específico a los combustibles: por un impuesto específico justo y equitativo”.

**Enrique Maturana Lizardi**

Decano

Facultad de Administración y Economía

Universidad Tecnológica Metropolitana

# EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO EN LA REGIÓN DE LOS LAGOS DE CHILE

Mauricio Oyarzo \*  
m.oyarzo123@gmail.com

Luz María Ferrada \*\*  
lferrada@ulagos.cl

## RESUMEN

En esta investigación se demuestra la importancia de la evaluación de las políticas públicas a nivel regional. Se estudian los programas de subsidio a la contratación de jóvenes (SEJ) y la subvención a la capacitación de trabajadores (CT) sobre el salario y empleo. Primero se indagan resultados a partir de la opinión de agentes claves locales, para luego medir el impacto mediante estimaciones OLS y Logit. Los agentes indican que el impacto de la CT es mayor al SEJ, sin embargo, a partir de la medición se estiman efectos positivos de ambos programas en empleabilidad, siendo mayor con el SEJ; al contrario, la CT impacta en mayores salarios, no así el SEJ.

**Palabras claves:** evaluación impacto, políticas públicas, economía local.

**Clasificación JEL:** J21, H7

## ABSTRACT

In this research the importance of evaluating public policies at regional level is demonstrated. The impact of subsidy programs to the recruitment of young people (SEJ) and the grant to the training of workers (CT) on the wages and employment are studied. First we search the results starting with the opinion of key local agents, and then we measure the impact by means of OLS and Logit estimates. Agents indicate that the impact of CT is greater than SEJ, however, positive effects are estimated of both programs in employability, being higher with SEJ; on the contrary, CT is related to higher wages, but not SEJ.

**Key words:** impact evaluation, public policies, local economy.

## INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas en materia de empleo a nivel local tienen como propósito mayores niveles de empleabilidad y mejores condiciones laborales. Dos políticas ampliamente usadas son el subsidio a la contratación de jóvenes<sup>1</sup> y la subvención a la capacitación de los trabajadores. Este trabajo tiene por objetivo evaluar el impacto de estos programas sobre salario y empleo en la Región de Los Lagos.

La evaluación de políticas públicas es un ejercicio poco habitual en Chile. En materia de empleo, se ha indagado en algunos trabajos, con metodologías cualitativas y cuantitativas. En el primer caso, se tiene la evaluación a nueve programas de empleo financiados con recursos presupuestarios correspondientes al año 2001, para lo que se utilizaron indicadores de cobertura, focalización, desempeño, gestión y logros, así como de administración (García-Huidobro, 2002). En el segundo caso, es interesante el trabajo de Escárte (2004) en el cual el propósito fue medir el impacto de políticas y programas públicos sobre el empleo, los salarios y la capacitación laboral, siendo más relevante el impacto en la capacitación. Aedo y Pizarro (2004) miden la rentabilidad del Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes Chile Joven, encontrando impactos en la formalidad del empleo con diferencias favorables en los jóvenes hombres. Bravo y Medrano (2006) evalúan el Programa de Bonificación del Sence y el de Reinserción Laboral y empleo de FOSIS, evidenciando que ambos programas son

positivos en la probabilidad de capacitarse, pero se mide el impacto de la capacitación en función de los ingresos o la empleabilidad de los trabajadores. Otro estudio es la evaluación del impacto del programa de Subsidio al Empleo Joven (Universidad de Chile, 2012), en el cual se cruzaron datos provenientes de tres fuentes: el Seguro de Cesantía (Subsecretaría del Trabajo), los registros de beneficiarios del Subsidio al Empleo Juvenil (Sence) e información de la Ficha de Protección Social (Ministerio de Desarrollo Social). En este caso, se obtiene un impacto significativo del programa, tanto en las tasas de participación de los jóvenes vulnerables como en la ocupación formal.

Para abordar el tema en este trabajo, y dado el contexto local de los programas a estudiar, en la primera etapa de la investigación se indagan antecedentes en la región, y luego se realiza una evaluación cuantitativa. De esta forma, los objetivos específicos de esta investigación son:

- Conocer antecedentes de los programas de subsidio a la contratación de jóvenes (SEJ) y subvención a la capacitación de trabajadores (CT) en la Región de Los Lagos, en cuanto a sus resultados.
- Verificar si aquellos que participan en los programas de CT y SEJ tienen mayores probabilidades de empleabilidad.
- Medir el impacto de la participación en los programas de CT y SEJ en las variaciones de salario.

En lo que sigue, el artículo presenta tres apartados: el primero contiene un análisis cualitativo de las políticas públicas de empleo usadas en la Región de

---

<sup>1</sup> El Subsidio al Empleo Joven, SEJ, es un aporte monetario otorgado por el Estado para mejorar el sueldo de los trabajadores y trabajadoras entre 18 y menos de 25 años de edad que perciben bajos salarios. <http://www.subsidioempleojoven.cl/>

Los Lagos, conforme a entrevistas a agentes claves; en el segundo se muestra una evaluación cuantitativa de los programas de subsidio a la contratación y la subvención a la capacitación de los trabajadores en empleabilidad; por último, se aborda el salario de los beneficiarios. Para la medición se usa información de las encuestas Casen 2009 y 2011. Al finalizar se presenta una breve discusión sobre los resultados expuestos.

## SUBSIDIO A LA CONTRATACIÓN Y SUBVENCIÓN A LA CAPACITACIÓN EN LA REGIÓN DE LOS LAGOS.

A continuación se presentan antecedentes de los programas provienen de entrevistas a agentes claves comunales, estos son los encargados de la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL) de la Región de los Lagos<sup>2</sup>, e información estadística proveniente del Sence.

### Programas de empleo implementados

Los programas con mayor aplicación en las comunas consultadas son los de capacitación, y las políticas con mayor presencia son las dirigidas a: mujeres trabajadoras jefas de hogar, formación en oficios y dinámica familiar, lo que coincide con los datos de Sence<sup>3</sup>.

En el periodo consultado (2006-2012) se han desarrollado, en 80 oportunidades, programas de empleo que han ido evolucionando de forma gradual, no

obstante el mayor incremento se presenta entre los años 2010 al 2011 en alrededor del 60%. Conforme a la cifras para el año 2012, la mayor inversión está en CT, representando el 73,8%. En relación al SEJ, la región invirtió el año 2012 M\$ 2.366.405.

A pesar de la amplia participación en los programas, las comunas consultadas observan una amplia brecha entre la matrícula y el egreso. Como se observa en los gráficos 1 y 2, desde el año 2006 al 2009 el número de beneficiarios inscritos en políticas de subsidio al empleo en las comunas consultadas, no ha superado las 100 personas, siguiendo una estrecha relación con los beneficiarios que efectivamente percibieron los subsidios en salario para el año 2010, un incremento en el número de matriculados y un estancamiento en los beneficiarios, destacándose el año 2012, período en que se inscribieron más de 600 individuos y sólo consiguieron los subsidios 160 personas.

En lo que respecta a programas de capacitación en el periodo 2006-2012, la tendencia en individuos inscritos y egresados presenta, en términos observables, fluctuaciones similares, y se aprecia de igual forma una menor deserción en comparación con los programas anteriormente presentados, atribuyéndose a las capacitaciones un mayor beneficio en términos de salarios y empleabilidad, lo cual será necesario analizar de forma exhaustiva a través del análisis cuantitativo en esta investigación.

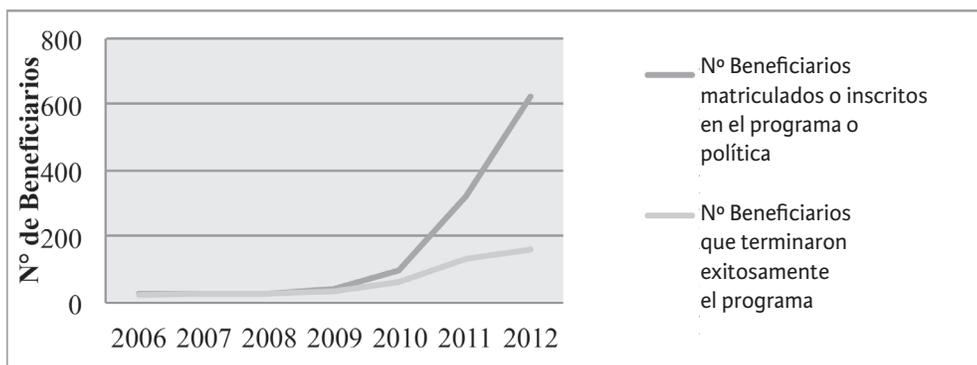
---

<sup>2</sup> La región constituida por 30 comunas, en cada una existe una OMIL.

<sup>3</sup> Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

**Gráfica 1**

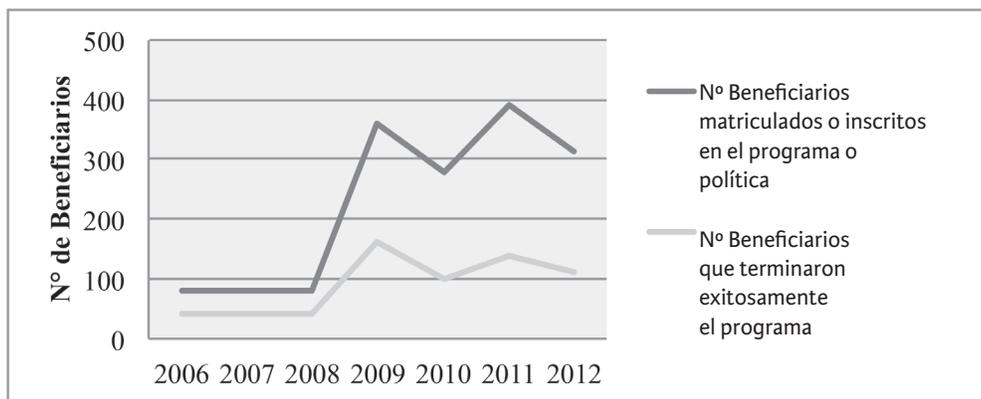
Matriculados y egresados, Programa de Subsidio a la Contratación, 2006-2012 Región de Los Lagos.



Fuente: elaboración propia.

**Gráfica 2**

Evolución de individuos matriculados v/s egresados en Políticas de Subvención a la Capacitación periodo 2006-2012 Región de los Lagos.



Fuente: elaboración propia.

## **Evaluación de los programas conforme a la percepción de las OMIL**

En general, se perciben impactos positivos respecto de la contribución, principalmente, al incremento de los ingresos y estabilidad en el trabajo; no obstante, también se indica que aquello puede atribuirse a un mejor comportamiento del mercado. La mayor parte de los encargados atribuyen este efecto al aumento de la inversión extranjera, generándose fuentes laborales formales (con contrato de trabajo).

Además, se señala una mejoría de las condiciones laborales, atribuyéndose este resultado a la mayor tecnificación en procesos productivos, la formalización de las relaciones laborales (contrato de trabajo), acceso a salud (cotizaciones previsionales) y beneficios otorgados por parte de las empresas, como la colación y transporte desde el hogar al trabajo o viceversa.

Con relación al impacto en salarios, se indica que los programas no influyen significativamente, pues las bonificaciones se aplican a sujetos que perciben sueldos mínimos. Por su parte, en general, una vez concluida la subvención, los empleadores conservan los mismo salarios que dieron origen a la política (los sueldos no incrementan), así como los capacitados conservan la estabilidad laboral, o bien, una vez concluida la capacitación, estos se desempeñan en rubros diferentes respecto de aquellos en los que han sido formados.

Se percibe un efecto positivo en la demanda laboral, derivado tanto de las capacitaciones como de la intermediación laboral desarrollada.

En lo que respecta a la calidad del trabajo, la mayor parte de los encargados responde de forma afirmativa, esto debido al incremento de la formalización laboral mediante contratos de trabajo. A su vez se destaca el

asesoramiento percibido por los usuarios en materia de derechos laborales.

También destaca la posibilidad de creación de fuentes laborales en actividades, como por ejemplo en aquellas ligadas a áreas verdes, colegios y postas, así como el aumento de cupos e incremento de la calidad de las capacitaciones.

Entre los aspectos negativos, se destaca la existencia de cursos de corta duración, que no consideran la realidad del mercado local tanto en los cupos como en el tipo y calidad de las capacitaciones, así como la baja presencia de OTEC (Organización Técnica de Capacitación) en la comuna. Además, se destaca que, dependiendo del lugar de residencia, se debiesen considerar los gastos en traslado entre las islas, de modo de hacer más atractiva la capacitación para las consultoras.

Otros factores, como la baja regulación y supervisión de organismos gubernamentales en la ejecución de capacitaciones y la inexistencia de evaluaciones ex post a los programas de empleo, dificultan directamente la retroalimentación y detección de las falencias puntuales en cada iniciativa. Los municipios, y particularmente las OMIL, no poseen las herramientas suficientes como para asegurar que los programas ejecutados en su comuna estén impactando de forma positiva, por lo que se menciona la necesidad de contar con instrumentos y recursos para armar metodologías de evaluación de programas a nivel comunal.

## EVALUACIÓN IMPACTO DE LOS PROGRAMAS SOBRE EL EMPLEO

A continuación se evaluará el impacto en el empleo de los programas de capacitación de los trabajadores (CT) y subsidio al empleo de jóvenes (SEJ).

### Datos

El ejercicio implica realizar 2 modelos econométricos para evaluar el impacto de la CT y SEJ en el empleo. En el primer caso se utiliza la encuesta Casen 2009, que contiene información sobre capacitaciones recibidas por los individuos encuestados (CT), independiente del organismo capacitador (público o privado). La eva-

luación del SEJ se obtiene de la encuesta Casen 2011. La muestra para el caso de la capacitación le corresponde a hombres y mujeres de la región pertenecientes a la PEA<sup>4</sup>; y para el SEJ, a jóvenes de la región de entre 18 y 25 años de edad.

El número de observaciones corresponde al de sujetos que respondieron las variables de interés, es decir se eliminan aquellas con datos omitidos en variables significativas para el estudio. En ambos casos se usaron factores de expansión regional.

A continuación se presentan las distribuciones de observaciones muestrales de forma expandida y sin expandir de acuerdo al programa y base de datos:

### Cuadro 1

Distribución de observaciones muestrales en modelos

Base de datos según política	Muestra Expandida			Muestra sin Expandir		
	Frecuencia	%	% Acum	Frecuencia	%	% Acum
Casen 2009 Capacitación (CT)	341.077	57%	57%	7.054	60%	60%
Casen 2011 Subsidio empleo Joven (SEJ)	60.417	10%	94%	946	8%	96%

Fuente: elaboración propia.

<sup>4</sup> Población económicamente activa: hombres y mujeres de 15 años hasta sus respectivas edades de jubilar, es decir hombres hasta 65 años y mujeres hasta 60 años.

A través del cuadro se aprecia que la distribución de las frecuencias en las muestras entre el número de observaciones expandidas y sin expandir logran captar un número de sujetos similares en términos porcentuales por cada modelo, esto en relación al total de la muestra.

Para modelar y cuantificar el impacto de la capacitación en torno a la empleabilidad alcanzada por un sujeto en los años 2009 y 2011, se desarrollará un logit uniecuacional con variable dependiente cualitativa binaria (Wooldridge, 2006), en donde las alternativas de la variable endógena se resumen en estar ocupado o desocupado.

### Especificación de modelos

Para la evaluación del impacto sobre el empleo, se especifican modelos de la forma:

$$p_i = p(y_i = 1 | x_i) = E(y_i | x_i) = \frac{1}{1 + e^{-z_i}} \quad (1)$$

donde  $p_i$  corresponde a la probabilidad de estar empleado, suponiéndose que ello dependerá de si el sujeto ha participado o no de una política o programa de empleo CT y SEJ, entre otras variables significativas, obteniéndose para cada programa las siguientes regresiones logísticas:

Impacto de la capacitación en empleabilidad año 2009:

$$z_i = x_i \beta = \beta_0 + \beta_1 CT_i + \beta_2 x_i + \dots + \beta_k x_{ki} + u_i \quad (2)$$

Impacto del SEJ en empleabilidad año 2011:

$$z_i = x_i \beta = \beta_0 + \beta_1 SEJ_i + \beta_2 x_i + \dots + \beta_k x_{ki} + u_i \quad (3)$$

Como se indicó, se estiman dos modelos logísticos, incluyéndose como variables explicativas la CT y SEJ midiéndose así la influencia de estas políticas sobre la empleabilidad, mediante estimaciones por Máxima Verosimilitud (MV).

### Variables

Atendiendo a la literatura revisada y a la naturaleza del estudio, se han definido las variables que se indican en el cuadro 2, siendo CT y SEJ las variables a estudiar y que, conforme a las ecuaciones (2) y (3), permitirán medir su impacto en la empleabilidad en dos estimaciones distintas.

### Cuadro 2

Matriz de variables modelos empleabilidad.

Variable	Etiqueta	Tipo de variable	Definición
Capacitación	CT	Dicotómica cualitativa	1=Capacitado 0=No capacitado
Subsidio al Empleo Joven	SEJ	Dicotómica	1= Recibe SEJ 0=No recibe SEJ
Sexo	Sexo	Cualitativa	1=Hombre 0=Mujer
Escolaridad	Escolaridad	Dicotómica cualitativa	1= más de 12 años de estudio. 0=menos o igual a 12 años de estudio
Zona	ZONA	Dicotómica cualitativa	1=Urbano 0=Rural
Estado Civil	ESTADO-CIVIL	Dicotómica cualitativa	1=Casado o en pareja. 0=Soltero, viudo, divorciado, o similar.
Edad	EDAD	Continua cuantitativa	En años.

Fuente: elaboración propia.

## Resultados

Los cuadros 3 y 4 presentan el impacto en de la CT y SEJ, respectivamente.

### Cuadro 3

Impacto de la CL en el empleo: coeficientes, pendientes, ratios Odds, probabilidades de empleabilidad

Número Obs: 7.053; Wald Chi2 (6) : 109,95; Prob>Chi2: 0,0000; Pseudo R2: 0,0881;

Log pseudolikelihood = -107.467,02

	Constante	CT	Sexo	Escolaridad	Zona	Estadocivil	Edad
Coefficiente	0,0233 (0,2844)	0,7417* (0,3287)	0,4665** (0,1559)	0,3067 (0,2266)	-0,485*** (0,1326)	0,3929* (0,1733)	0,0515*** (0,0081)
Z	0,08	2,26	2,99	1,35	-3,66	2,27	6,32
P-Valor	0,935	0,024	0,003	0,176	0,000	0,023	0,000
Pendiente/ efecto marginal		5,75%	4,02%	2,81%	-6,00%	3,48%	0,53%
Z		2,63	2,72	1,42	-3,36	2,15	6,48
P-Valor		0,009	0,007	0,157	0,001	0,031	0,000
Ratios Odds		2,0995	1,5944	1,3590	0,6155	1,4813	1,0528
Probabilidades	88,50%	94,08%	92,35%	91,14%	82,33%	91,81%	88,50%

Fuente: elaboración propia. Niveles de significancia: \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ ; Valores entre paréntesis representan a las desviaciones estándar.

### Cuadro 4

Impacto de la SEJ en el empleo: coeficientes, pendientes, ratios Odds, probabilidades de empleabilidad.

Número Obs.: 946; Wald Chi2 (6): 40,57; Prob>Chi2: 0,0000; Pseudo R2: 0,0931;

log pseudolikelihood = -26.987,097

	Constante	SEJ	Sexo	Escolaridad	Zona	Estado civil	Edad
Coefficiente	- 0,9164 (1,6466)	1,1162 (1,0855)	0,5720* (0,2838)	- 0,3252 (0,3274)	-1,0844*** (0,2941)	1,3421*** (0,3980)	0,1236 (0,0745)
Z	-0,56	1,03	2,02	-0,99	-3,69	3,37	1,66
P-Valor	0,578	0,304	0,044	0,321	0,000	0,001	0,097
Pendiente/efec- to marginal		9,12%	5,69%	-4,47%	-18,75%	10,12%	1,51%
Z		1,55	1,81	-0,95	-3,98	3,15	1,58
P-Valor		0,121	0,07	0,34	0,000	0,002	0,114
Ratios Odds	0,3999	3,0535	1,7719	0,7223	0,3381	3,8273	1,1315
Probabilidades	85,70%	94,82%	91,39%	81,23%	66,95%	95,82%	85,70%

Fuente: elaboración propia. Niveles de significancia: \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ ; Valores entre paréntesis representan a las desviaciones estándar.

Los parámetros obtenidos no pueden ser interpretados de forma directa, por lo que resulta útil obtener y analizar las pendientes o efectos marginales y los ratios Odds.

Cabe señalar que la probabilidad de empleabilidad en la constante edad corresponde al sujeto que posee las características definidas como de referencia (todas las dicotómicas toman valor cero y edad promedio). El resto de las probabilidades en cada columna refleja la empleabilidad de los sujetos de acuerdo a un cambio unitario en sus características en la comparación con el sujeto referencial en cada una de las variables que componen el modelo, mostrando la variación porcentual que se presenta en cada probabilidad.

$$\hat{y}_i = \Pr(Y = 1 | X = 1) - \Pr(Y = 1 | X = 0) \quad (4)$$

### Análisis de probabilidades

Como se observa en los cuadros 3 y 4, las variables CL y SEJ son las que tienen mayor impacto en la empleabilidad. La probabilidad del sujeto con las características en año 2009 es de un 89,3%, y el impacto de la capacitación es de 5,8% (Cuadro 3). En cambio, la probabilidad de empleo en los jóvenes de referencia en 2011 es de 85,7% y el impacto de la SEJ es un 9,12% (Cuadro 4).

En ambas estimaciones, las otras variables importantes son sexo y estado civil, esto es, los hombres y los casados presentan una mayor probabilidad de empleabilidad. Al contrario, un sujeto de zona rural presenta mayor probabilidad de tener un empleo frente a los pertenecientes a zonas urbanas. Probablemente lo anterior se deba a que los datos seleccionados de las

encuestas Casen 2009 muestran que la mayor parte de los ocupados se concentra en zonas rurales. Cabe destacar que para la muestra empleada como base del modelo los ocupados en zonas rurales representan el 52,2% del total, frente a un 45,8% por parte de los pertenecientes a zonas urbanas.

De esta forma, para la primera estimación, la probabilidad de empleo es máxima en el caso de un hombre que recibe capacitación, posee alta escolaridad, pertenece a una zona rural, casado, de edad promedio, y corresponde a un 98,08%. Si no recibiera capacitación, la probabilidad caería en un 2,03%. Por el contrario, una mujer que recibe capacitación, presenta baja escolaridad, reside en zonas urbanas, es soltera y posee una edad promedio tiene un 90,73% de estar empleada; si no recibiera capacitación, ese valor caería en un 8,4%.

Por otro lado, conforme a los resultados del cuadro 4, un hombre joven que percibe SEJ, posee baja escolaridad, reside en una zona urbana, es casado y posee una edad promedio, obtiene la mayor probabilidad de empleo, 97,67%; si no se capacitara, el resultado caería en 4,46%. Por el contrario, una mujer de alta escolaridad, de la zona urbana, soltera y de edad promedio, tiene una probabilidad del 59,41% de que aumente en 22,31%.

**Cuadro 5**  
Interacciones óptimas

Detalle		Probabilidad	Variación
Constante+		88,33%	----
	SEJ	Dicotómica	1= Recibe SEJ 0=No recibe SEJ
Capacitados	Mujer, alta escolaridad, zona rural casada, edad media	96,97%	9,78%
	Hombre, alta escolaridad, zona rural, casado, edad media	98,08%	9,98%
No capacitados	Mujer, alta escolaridad, zona rural, casada, edad media	93,84%	5,62%
	Hombre, alta escolaridad, zona rural, casado, edad edad	96,05%	8,23%
C++		85,70%	
Percibe SEJ	Mujer, Baja Escolaridad, Zona Urbana, Casada, Edad media	95,95%	11,96%
	Hombre, Baja Escolaridad, Zona Urbana, Casado Edad media	97,67%	13,97%
No percibe SEJ	Mujer, Alta Escolaridad, Zona rural, Casada, Edad media	95,82%	11,81%
	Hombre, Baja Escolaridad, Zona Rural, Casado, Edad media	97,60%	13,89%

Fuente: encuesta Casen 2009 y 2011. +Considerando edad promedio de 38,5 años; ++Considerando edad promedio 21,9 años.

En el cuadro 5 se aprecian claramente la influencia de la capacitación y del SEJ, confirmando el impacto positivo de ambos programas. Así, en los cuadros se observa que los individuos que participan en los programas aumentan la probabilidad de empleabilidad, siendo mayor el impacto en el SEJ.

## EVALUACIÓN IMPACTO DE LOS PROGRAMAS SOBRE EL SALARIO

Ahora bien, a continuación se evaluará el impacto en el empleo y los salarios de los programas de subsidio al empleo de jóvenes (SEJ) y capacitación de los trabajadores (CT).

### Datos

Se estiman 2 modelos econométricos para evaluar el impacto de la CT y del SEJ en el salario. Como en el caso anterior, se utiliza la encuesta Casen 2009, que contiene la información de CT, y la encuesta Casen 2011, que incluye el SEJ. Además, la muestra la comprenden los hombres y mujeres de la región pertenecientes a la PEA, para el primer caso; y los jóvenes de la región de entre 18 y 25 años de edad, para el siguiente.

A continuación se presentan las distribuciones de la muestra de forma expandida y sin expandir, de acuerdo a la política y base de datos:

### Cuadro 6

Distribución de observaciones muestrales en modelos

Base de datos según política	Muestra Expandida			Muestra sin Expandir		
	Frecuencia	%	% Acum	Frecuencia	%	% Acum
Casen 2009 Capacitación (CT)	167.708	28%	84%	3.254	28%	87%
Casen 2011 Subsidio empleo Joven (SEJ)	33.159	6%	100%	527	4%	100%

Fuente: elaboración propia.

Se aplican 2 tipos de modelos econométricos. Para cuantificar el impacto de la CL y SEJ sobre los salarios por hora trabajada, se estima mediante el modelo de OLS (Mínimos Cuadrados Ordinarios) con variable dependiente continua expresada en términos logarítmicos, en el año 2009 y 2011.

### Especificación de modelos

Para evaluar el impacto en salarios, se calcula el impacto en la variación porcentual del salario percibido por un sujeto en su actividad principal en una hora de trabajo a la semana, esto dependiendo de si recibe o no un programa, lo cual se especifica a través de la siguiente ecuación:

$$\ln y_i = \beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \dots + \beta_k x_{ki} + u_i \quad (5)$$

donde el vector  $y_i$  esta expresado bajo logaritmo natural del salario por hora y dependerá del vector  $x_{1i}$ , el cual tomará valor 1 si se capacita y 0 si no; en tanto para el año 2011 será, dependiendo de si obtiene el SEJ o no, de  $x_{2i}$  a  $x_k$ , vectores que representan al resto de las variables explicativas más el término de error, traduciéndose en los siguientes modelos de impacto para cada política:

Impacto de la capacitación en salarios año 2009:

$$\ln \text{Salarioxhora}_i = \beta_0 + \beta_1 CT_i + \beta_2 x_{2i} + \dots + \beta_k x_{ki} + u_i \quad (6)$$

Impacto del SEJ en salarios año 2011:

$$\ln \text{Salarioxhora}_i = \beta_0 + \beta_1 SEJ_i + \beta_2 x_{2i} + \dots + \beta_k x_{ki} + u_{11} \quad (7)$$

## VARIABLES

Considerando los modelos generales de ecuaciones de salarios presentados en la literatura, y de acuerdo a la naturaleza del estudio, se proponen las siguientes variables para medir el impacto y efectos en salarios a través de la capacitación:

### Cuadro 7

Matriz de variables modelos salario.

Variable	Etiqueta	Definición
Logaritmo natural del salario	lnsalario	Ln del salario por hora (variable dependiente)
Capacitación	CT	1=Capacitado; 0=No capacitado
Subsidio al Empleo Joven	SEJ	1= Recibe SEJ; 0=No recibe SEJ
Sexo	Sexo	1=Hombre; 0=Mujer
Escolaridad	Escolaridad	1= más de 12 años de estudios; 0=menos o igual a 12 años de estudio
Zona	Zona	1=Urbano; 0=Rural
Estado Civil	Estadocivil	1=Casado o en pareja. 0=Soltero, viudo, divorciado, otro.
Edad*	Edad	Edad en años
Actividades primarias	Act_prim	1=Actividad primaria; 0=Actividad secundaria o terciaria
Actividades Secundarias	Act_sec	1=Actividad secundaria; 0=Actividad primaria y terciaria
Actividades Terciarias	Act_terc	1=Actividad terciaria; 0=Actividad secundaria – primaria
Contrato de Trabajo	Contratotra	1=Si o similar; 0=No
Trabaja en pequeña empresa	EmpresaPe	1= <50 trabajadores; 0= > 50 trabajadores
Trabaja en mediana empresa	EmpresaMe	1= >50 trabajadores; 0= entre 49 y <200 trabajadores
Trabaja en empresa grande	EmpresaGr	1= >199 trabajadores; 0= <=199 trabajadores
Sector público o privado	Publprivado	1=privado; 0=público
Horas trabajadas por semana	Hrs_dico	1>= a 44 hrs; 0< a 44 hrs

Fuente: elaboración propia. \*edad promedio para el modelo 1: 38,5; edad promedio para el segundo modelo 22,07

## Resultados

A continuación se presenta las dos estimaciones en forma restringida, procedimiento que permite mejorar la precisión de los coeficientes que corresponden al modelo óptimo para realizar la adecuada inferencia.

### Cuadro 7

Matriz de variables modelos salario.

	Impacto de la CT en salarios		Impacto del SEJ en salarios	
	Número Obs.: 3254; F (11, 3254): 61.88; Prob>F: 0,00 R <sup>2</sup> : 0,4206; Root MSE: 0,49606		Número Obs.: 527; F (9, 527): 10.51; Prob>F: 0,00 R <sup>2</sup> : 0,2222; Root MSE: 0,45409	
CT	0.1835	***		
	(0.0458)			
SEJ			-0.4819	
			(0.8437)	
Sexo	0.2502	***	0.0440	
	(0.0368)		(0.0534)	
Escolaridad	0.5858	***	0.1815	**
	(0.0549)		(0.0765)	
Zona	0.9228	***		
	(0.0305)			
Estadocivil	0.1354	***		
	(0.0312)			
Edad	0.0023	**	0.0404	***
	(0.0012)		(0.0111)	
Act-_prim	-0.0854	***		
	(0.0349)			
Act_sec			0.1930	***
			(0.0551)	
Contratotrab	0.2742	***	0.3279	***
	(0.04536)		(0.094)	
EmpresaPe	-0.1411	***		
	(0.0335)			
EmpresaMe			-0.0840	
			(0.0566)	
Publprivado	-0.2295	***	-0.3987	***
	(0.0641)		(0.1129)	
hrs_dico	-0.3263	***	-0.2890	***
	(0.0411)		(0.08204)	
Constante	8.2963	***	8.0309	***
	(0.0999)		(0.2793)	

Fuente: elaboración propia. Niveles de significancia: \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ ; Valores entre paréntesis representan a las desviaciones estándar robustas; se mantiene la vaen esta investigación<sup>2</sup>:

## Interpretación de resultados

Como se aprecia, tal como lo indica la teoría de capital humano, en ambos casos la escolaridad tiene alto impacto sobre los salarios, aun cuando el efecto es notablemente mayor en el primer modelo. En cambio, en los jóvenes tiene mayor impacto contar con contrato laboral, emplearse en el sector público o trabajar en el sector secundario. Otro elemento diferenciador es que, en el primer caso, los varones tienen un salario notablemente mayor que las mujeres, en cambio en el segundo modelo no hay evidencia suficiente, es decir dicha variable no indica diferencias salariales. Además, en ambos casos se aprecia que no contar con trabajo con jornada completa implica un mayor salario por hora, lo que es acorde a la evidencia en otros estudios.

Los datos indican que la capacitación impacta significativamente en el salario, mas no así en el subsidio a la contratación de jóvenes, es decir ellos no ha visto incrementada su remuneración luego de aplicada la política.

Se realiza un ejercicio de predicción de salario, conforme a los resultados, y con cada modelo se estima el salario esperado conforme a características más habituales de aquellos que se han beneficiado y no de la política pública.

---

<sup>5</sup> El tamaño de la empresa donde trabaja el sujeto se ha conservado en el modelo pues al descartarla se generaba una media cuadrada de los errores superior afectándose a su vez la bondad de ajuste y significancia individual especialmente por parte del SEJ (aumento del p-valor) siendo esta la variable clave en el análisis.

Dados el primer modelo, se obtiene que:

1. Las mujeres que han recibido capacitación, y que representan el mayor número de casos (1.590, con datos expandidos), poseen las siguientes características: alta escolaridad, edad promedio, desarrollo de actividades secundarias con contrato de trabajo en una empresa grande o mediana del Estado y desarrollo de una jornada laboral superior a 44 horas semanales, obteniendo un salario de \$11.293 por hora trabajada a la semana. En el caso de los hombres capacitados, las características más frecuentes (1.437 personas) son: pertenecer a zona urbana, estar casados, tener una edad promedio, desarrollar actividades terciarias o secundarias, con contrato de trabajo, trabajar en una mediana o gran empresa privada y, considerando que trabajan más de 44 horas semanales, en esta caso se estima un ingreso de \$ \$ 6.419 por hora a la semana.
2. Para mujeres no capacitadas, las mayores interacciones se concentran (3.661 casos) en aquellas de la zonas urbanas, solteras, de edad promedio, desarrollando actividades secundarias o terciarias, con contrato en una pequeña empresa, de carácter privado, trabajando más de 44 horas semanales, para las que se calcula un ingreso por hora a la semana de \$ 3.154. Los varones no capacitados concentran el mayor número de casos (6.552 casos) y residen en zonas urbanas, poseen baja escolaridad, son casados, de edad promedio, desarrollan actividades terciarias o secundarias con contrato de trabajo en una empresa pequeña de carácter privado y trabajan 44 horas o más a la semana, estimando un salario de \$ 4.639.

Ahora bien, aunque la variable SEJ no es significativa, se realiza un ejercicio para el caso de que se presentaran diferencias en la predicción en 2 casos frecuentes en la muestra, aunque la diferencia no sería atribuible a la política. Se predice que una mujer que ha recibido el SEJ, de baja escolaridad, edad promedio: 22 años,

trabajadora de una empresa de actividades secundarias, pequeña o grande de carácter privado, trabajando menos de 44 horas semanales, obtendría un salario por hora de \$6.482; si no ha percibido el SEJ, desarrolla actividades primarias o terciarias y trabaja en pequeñas o medianas empresas de carácter privado, con una jornada laboral superior a 44 hrs, el salario por hora percibido sería de \$4.201 aprox.

## COMENTARIOS FINALES

Como se ha indicado, el interés de este trabajo fue evaluar en qué medida dos políticas públicas ampliamente usadas en Chile, como son el subsidio a la contratación de jóvenes (SEJ) y la subvención a la capacitación de los trabajadores (CT), han logrado mejorar la empleabilidad y los salarios. Inicialmente, se realizaron entrevistas a 10 agentes de distintas OMIL de comunas de la región de Los Lagos, de manera de conocer la percepción que tienen en cuanto al impacto de estos programas.

Los entrevistados señalan que los efectos en términos de empleabilidad y salario son positivos y contribuyen a incrementar las competencias e ingresos de los participantes, no obstante estos programas no toman en cuenta la realidad y condiciones del mercado laboral. Esto determina que, pese a que existe interés por aprender, los individuos no reciben el programa o se incrementa la tasa de deserción, escenario poco atractivo para las consultoras que desarrollan algún tipo de capacitación. Sin embargo, los programas de capacitación son los que presentan menor abandono, aún cuando existe una brecha amplia entre inscritos y egresados en los años recientes (2010-2012). En opinión de los agentes, comparando los programas SEJ con las capacitaciones, éstas últimas constituyen

un mayor beneficio para los sujetos tanto en términos de salario como empleabilidad.

La evaluación cuantitativa de los programas se hace a partir de las encuestas Casen 2009 y Casen 2011, ello porque en la primera se pregunta por la participación en capacitaciones, y en la segunda por los beneficiarios de los programas de SEJ. Con base a ambos antecedentes, se evalúa el impacto en la empleabilidad mediante un modelo logit, y en los salarios con modelos OLS semi log. Los datos contienen la información del año, por lo tanto, la evaluación contempla el corto plazo. Un desafío a futuro es evaluar la política en un período más amplio.

Las contribuciones empíricas indican que existen diversas metodologías de evaluación de impacto a nivel internacional, aunque poco aplicadas en Chile, en particular en el ámbito de estudio. Lo anterior probablemente se deba a que no es habitual que cada política sea formulada y ejecutada con ítems para la generación de datos y su evaluación de impacto. Desde esta perspectiva, esta propuesta constituye un aporte y representa una primera aproximación al tema a nivel subnacional. La literatura identifica diversas técnicas y estadísticas más complejas. En este caso se realiza una medición con los antecedentes disponibles y las técnicas utilizadas satisfacen adecuadamente los objetivos específicos de la investigación.

Los resultados indican que la participación en programas de capacitación contribuye de forma significativa a incrementar tanto la empleabilidad como los salarios, constituyendo un beneficio directo; no obstante, si bien el SEJ impacta positivamente en la empleabilidad, el efecto sobre los salarios es nulo estadísticamente.

En términos generales, se encontraron a su vez disparidades en los resultados por géneros, aún cuando

en el modelo en que se evalúa el impacto del SEJ en los salarios se obtiene que no hay diferencia entre hombres y mujeres, pero si respecto del contrato de trabajo y el sector económico.

Sin embargo, con relación a qué programa es más ventajoso, se obtiene que, tal como indicaron los agentes entrevistados, el impacto en el salario de los programas de CT es mayor, pero en la medición se estima que no hay efecto del SEJ en los salarios. En cambio, el efecto en la empleabilidad, contrario a lo expresado por los encargados de la OMIL, es superior en el caso de los SEJ.

Es importante destacar que la medición constituye una primera aproximación, y que un problema no abordado es la posible endogeneidad de la escolaridad. En tal caso, constituye un desafío para futuros estudios.

Los resultados obtenidos en esta investigación demuestran la necesidad de poner en práctica la evaluación de impacto de políticas públicas. La evaluación de los agentes encargados de los programas, si bien proporciona información relevante, es necesario que sea complementada y contrastada con antecedentes cuantitativos; sin embargo, para ello se requiere de bases de datos que aborden la escala local con el número de observaciones necesarias y el ámbito temporal pertinente. La escasa evaluación de este tipo de programas a nivel nacional y comunal podría arriesgar la continuidad de programas efectivos, y la implementación o la falta de retroalimentación de aquellos que podrían mejorar o ser replicados.

## BIBLIOGRAFÍA

**Aedo, C** (2005), “Evaluación de Impacto”. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL), unpublished. Santiago, Chile.

**Aedo, C. y M. Pizarro** (2004). “Rentabilidad Económica del Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes Chile Joven”. INACAP y Mideplan. Santiago de Chile. Disponible en: [http://intranet.oit.org.pe/WDMS/bib/virtual/coleccion\\_tem/empleo\\_juvenil/rentabilidad\\_eco\\_chile.pdf](http://intranet.oit.org.pe/WDMS/bib/virtual/coleccion_tem/empleo_juvenil/rentabilidad_eco_chile.pdf) [Consulta: 05 de Octubre 2012]

**Bravo, D. y P. Medrano** (2006), “Los Programas Gubernamentales de Empleo en Chile: Evaluación de Impacto e Implicancias de Política”. En: Ljubetic et al. (eds.). Igualdad de Oportunidades: Los desafíos de la Capacitación Laboral. Editado por Sence, Centro de Micro-Datos y Universidad de Chile.

**Centro de Microdatos de la Universidad de Chile** (2012) Evaluación impacto al programa de Subsidio al Empleo Joven SEJ.

**Caballero, K. y J. Ferrer** (2011). “Evaluación de políticas públicas con Microsimulaciones”. Presentación en PPT disponible en: [http://www.cepal.org/ccas/noticias/paginas/1/45611/09\\_Evaluacion\\_de\\_politicas\\_publicas\\_con\\_Microsimulaciones.pdf](http://www.cepal.org/ccas/noticias/paginas/1/45611/09_Evaluacion_de_politicas_publicas_con_Microsimulaciones.pdf) [Consulta: 10 septiembre 2012]

**Durán C.** (2012). “Salarios y desigualdad”. Disponible en: <http://www.fundacionsol.cl/salarios-y-desigualdad> [Consulta: 22 Septiembre 2012]

**Escárte, J** (2004). “Políticas públicas de empleo en Chile. Empleo, desempleo y políticas de empleo en el Mercosur y en la Unión Europea”. Seminario Internacional.

**García-Huidobro, G** (2002), “Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile”. CEPAL, Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/11631/lcl1833e.pdf> [Consulta: 22 Octubre 2012]

**García J.** (2009). Metodología y diseño de estudios para la evaluación de Políticas Públicas. Antoni Bosch, Editor. Sevilla, España.

**Greene W.** (1999), Análisis Econométrico. Editorial Prentice Hall. Tercera Edición.

**Muñoz, A** (2007), “Evaluaciones de Impacto de los Programas de Capacitación Laboral: la experiencia internacional y de Chile”. Report of the Concejo Asesor Presidencial: Trabajo y Equidad. Disponible en: [http://www.oei.es/etp/evaluaciones\\_impacto\\_programas\\_capacitacion\\_laboral.pdf](http://www.oei.es/etp/evaluaciones_impacto_programas_capacitacion_laboral.pdf) [Consulta: 12 Octubre 2012]

**Oyarzo, M.** (2013). Evaluando el impacto de políticas de empleo en la región de Los Lagos. Tesis de la Carrera de Ingeniería Comercial, Universidad de Los Lagos.

**Wooldridge, J.** (2006). Introducción a la Econometría, un enfoque moderno. Segunda edición”. Thomson, Madrid.

# POBREZA ALIMENTARIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y CONSUMO ALIMENTARIO: UNA APROXIMACIÓN PARA EL CASO DE MÉXICO

Ricardo López Salazar

ricardo.lopez@uacj.mx

## RESUMEN

De manera usual, la pobreza alimentaria se ha concebido como un fenómeno altamente asociado a la carencia o insuficiencia de ingreso, lo cual orienta su análisis hacia la evolución y desempeño de la economía y su capacidad de generar empleos bien remunerados y con ello favorecer la distribución del ingreso, sobre todo a los estratos de la población más vulnerable. Lo anterior determina una visión altamente limitada, puesto que esta tiene un carácter más amplio y multidimensional. Por ello, en este trabajo se relaciona la pobreza alimentaria con la seguridad alimentaria y el consumo alimentario, aspectos que si bien tienen una relación con el ingreso, no se determinan de manera exclusiva por este. Concluimos que la alimentación no

sólo está relacionada con la capacidad de compra de las personas o familias, sino también con el entorno económico, social y cultural de una nación o región, como lo es el crecimiento de la producción nacional de alimentos y los modelos productivos que la impulsan, además de las condicionantes nutricionales que sustentan una mejor calidad de vida. Esto significa que la pobreza alimentaria debe ser explicada tanto como un problema de acceso como de disponibilidad y consumo de alimentos.

**Palabras clave:** pobreza, seguridad alimentaria, consumo.

**Clasificación JEL:** I32, I38, H53.

## ABSTRACT

The food poverty is conceived as a phenomenon highly associated with the lack or inadequacy of income, which focuses its analysis to the evolution and performance of the economy and its ability to generate high-paying jobs and thereby promote the distribution income, especially the most vulnerable strata of the population. This produces a highly limited vision, since, it has a broader and multidimensional. In this paper, the food poverty is related with food security and food consumption, aspects that although they have a relationship with income, are not determined exclusively by the former. We conclude that food is not only related to the purchasing power of individuals or families, but also to the economic, social and cultural environment of a nation or region, such as the growth of domestic food production and models that drive productive addition to the nutritional conditions that support a better quality of life. This means that food poverty should be explained both as a problem of access and availability and consumption.

**Key words:** poverty, food security, consumption.

## INTRODUCCIÓN

La pobreza alimentaria se concibe como un fenómeno estrechamente relacionado con la imposibilidad de las personas de acceder a recursos económicos suficientes para poder comprar una canasta alimentaria que les permita la ingesta de los mínimos requerimientos nutricionales. En esta manera de concebir la pobreza la variable ingreso es fundamental, ya que determina quién es pobre y quién no lo es, de tal manera que las personas con recursos económicos superiores a lo que cuesta una cesta de bienes considerada como mínima superan la línea de pobreza, mientras que otros con recursos bajos e insuficientes para la compra de la misma se consideran pobres alimentarios.

Planteamos que la conceptualización anterior tiene un carácter reduccionista, puesto que la alimentación no sólo está relacionada con la capacidad de compra de las personas o familias, sino también con el entorno económico, social y cultural de una nación o región, como lo es el crecimiento de la producción nacional de alimentos y los modelos productivos que lo impulsan, además de las condicionantes nutricionales que sustentan una mejor calidad de vida. Esto significa que la pobreza alimentaria debe ser explicada tanto como un problema de acceso como de disponibilidad y consumo de alimentos.

Ciertamente, la pobreza alimentaria ha sido relacionada a nivel endógeno con aspectos educativos, el tipo de vivienda, los servicios de salud, y los tipos de empleo; aspectos que tratan de ilustrar las limitaciones del desarrollo humano que viven las familias. No obstante, una visión más integral del problema debería incorporar variables exógenas como la seguridad alimentaria y la calidad de los alimentos que consumen las personas. Aspectos que a su vez dependen tanto de las políticas nacionales como de las formas e intereses

de producción de las empresas alimentarias y de los mecanismos de regulación sanitaria que establecen los organismos de salud.

El artículo se estructura de la siguiente manera: en la primera sección se analiza el significado de ser pobre alimentario desde la perspectiva del ingreso, así como del enfoque de las necesidades básicas insatisfechas y del desarrollo humano. En la segunda sección, se muestra la evolución de la pobreza por ingresos con base en la metodología de líneas de pobreza y multi-dimensional elaboradas por CONEVAL. En la tercera sección se revisa el concepto de seguridad alimentaria y su vínculo con la pobreza alimentaria, así como su relación con la calidad de los alimentos. Finalmente, se presentan algunas reflexiones finales.

## 1. LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POBREZA

### 1.1. La perspectiva del ingreso: el método de líneas de pobreza.

La conceptualización de la pobreza no es un aspecto sencillo ya que involucra la fijación y determinación de una serie de aspectos que son complejos de integrar. Sin embargo, a pesar de tal complejidad —o como producto de la misma— han surgido una serie de conceptualizaciones y metodologías orientadas a su medición que han sido bien aceptadas. Por ejemplo, el método de líneas de pobreza (MLP), que básicamente consiste en la fijación de un nivel mínimo de bienestar económico que se confronta con el ingreso promedio que percibe la persona o la familia para determinar si alcanza dicho nivel o no.

Dicho de otra manera, el MLP no es otra cosa que la determinación de un estándar de vida al que se puede

acceder o no, en función del ingreso corriente de las personas. Dicho método fue fundamentalmente desarrollado por el Banco Mundial en los años ochenta, aunque en Estados Unidos y Reino Unido desde 1976 ya existían mediciones de este tipo, para que, además de proporcionar información estadística sobre la pobreza, sirviera como herramienta para la aplicación de políticas públicas a nivel gubernamental (Ravallion, 1998). Por supuesto, el MLP tiene diversas implicaciones teóricas y empíricas y vale la pena detenerse en ellas.

En particular, hay que revisar los supuestos sobre los que versa el MLP. En primer lugar, se supone que el ingreso de las personas y las familias es constante durante un determinado periodo de tiempo y que, por tanto, las decisiones de consumo se orientan a maximizar la utilidad del mismo (Ravallion, 1998; Sen, 1983). Dejando de lado las dificultades que implica “maximizar la utilidad”<sup>1</sup>, tenemos que una persona es pobre si su ingreso no es suficiente para consumir los bienes necesarios para asegurar un mínimo de supervivencia y que, por ende, se sitúa por debajo del gasto promedio que maximiza su utilidad.<sup>2</sup>

---

**1** La maximización de la utilidad corresponde básicamente al espectro microeconómico e involucra una serie de atributos que posee el consumidor como la racionalidad e información sobre el mercado, por mencionar algunos, sin embargo en la práctica son complicados de analizar debido a que la información que posee el consumidor sobre el mercado es limitada y la “racionalidad” también es un concepto de orden subjetivo.

**2** Por supuesto que el MLP involucra el desarrollo y aplicación de una serie de aspectos estadísticos y matemáticos que le den validez y confiabilidad a los cálculos, pero por no ser el objetivo de este documento, para una explicación más detallada se recomienda revisar a Sen, 1976; Ravallion, 2008; Bourguignon y Chakravarty 2003.

Asimismo, hay que resaltar que el MLP tiene una clara inclinación por la dimensión económica, específicamente por el aspecto monetario, para determinar quién es pobre y quién no (Reddy y Pogge, 2010). Entonces, como los consumidores son idénticos y todos buscan maximizar su bienestar de la misma manera, el ingreso monetario corriente establece el grado de alcance de las personas para consumir o no. Podemos decir que el método tiene claras influencias microeconómicas que se relacionan con la conducta del consumidor y sus expectativas hacia el futuro sobre sus niveles de ingreso y, con base en ellos, decidir cómo y cuánto consumir. Por supuesto, las implicaciones del razonamiento anterior son muchísimas, sin embargo, por no ser el tema primordial de nuestro interés, procedemos a analizar otros aspectos del método<sup>3</sup>.

Continuando con la revisión, es preciso señalar que el MLP ha sido ampliado por varios autores, entre los que resalta la aportación realizada por Foster, Greer y Thorbecke (1984), quienes señalan que existen diferencias entre la intensidad y profundidad de la pobreza, ya que es erróneo presuponer que todos los pobres son iguales. Profundizando un poco más en lo anterior, dichos autores señalan que es importante analizar o “descomponer” a la pobreza en grupos y sub-grupos que permitan diferenciar la contribución o participación de estos en la pobreza total, así como sus diferencias étnicas y geográficas, por mencionar algunas. Ante tal escenario, entonces, podemos visualizar diferentes tipos de pobreza o clasificaciones de la misma, por lo que es posible hablar de pobreza absoluta y pobreza relativa, en orden de grupos y subgrupos.

---

**3** Para una explicación más desarrollada acerca de lo anterior, véase a Ravallion, 2008.

Explicitando lo dicho en líneas anteriores, una persona o una familia es pobre (pobreza absoluta) si su ingreso monetario no le permite satisfacer sus necesidades estrictas de reproducción física (medida por una cantidad mínima de calorías), vivienda, vestimenta y transporte. Además, si el ingreso monetario no le permite a esta persona o familia adquirir los bienes necesarios para su reproducción física, decimos que es indigente, o bien, que sufre de pobreza extrema (Salama, 2011).

Es preciso aclarar qué es absoluto y relativo, y entender las privaciones de manera objetiva. Como respuesta a lo anterior, según Townsend (1979) la pobreza sólo puede definirse de manera objetiva en términos de privación relativa; en otras palabras, una persona o una familia es pobre si no posee los suficientes ingresos para llevar una vida acorde a los estándares sociales en los cuales se desenvuelve<sup>4</sup>. Continuando con Townsend, este también plantea que la adopción de un concepto particular de pobreza debe adaptarse al contexto de una sociedad inmersa en constantes cambios<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> La fijación y determinación de que tipos de privaciones son las que mejor se adecuan en tiempo y espacio al contexto de una sociedad particular ha generado un intenso y notable debate entre académicos como Sen y el propio Townsend. Por ejemplo, para Sen la pobreza no es necesariamente un reflejo del número de privaciones que enfrenta un individuo o una familia, sino que esta se relaciona con la “capacidad de realización” (entendida como las herramientas que posee el individuo o familia para alcanzar las condiciones de vida mínimas aceptables) que tiene el individuo dentro de una sociedad particular.

<sup>5</sup> Es importante hacer notar que para Townsend lo relativo se vuelve objetivo si el criterio utilizado para medir la pobreza se adapta al contexto particular en el cual se desenvuelven las personas. También hace mención de la posibilidad de que la adopción del término “relativo” y su contextualización

En este punto es importante resaltar el trabajo de Kakwani (1980), quien señala que el problema no es conocer si una persona es pobre o no, ya que ello es relativamente sencillo al aplicar una medición basada en criterios específicos, sino que es más importante saber la intensidad de la pobreza, ya que existen personas que se pueden considerar pobres pero pueden contar con un nivel de ingreso que se sitúe apenas por debajo de la línea de ingreso mínima, mientras que hay personas pobres que no tienen ningún tipo de ingreso. Es decir, no solamente es útil conocer los niveles de pobreza tanto absoluta como relativa, sino que es preciso conocer su intensidad (Kakwani, 1980), sus diferencias entre grupos (Foster et al, 1984) y, con ello, diferenciar las inequidades existentes entre los grupos y sub-grupos pobres (Atkinson, 1987).

A pesar de que metodológicamente es posible estar o no de acuerdo con los supuestos del MLP, el debate central sobre este se ha orientado hacia la discusión sobre la fijación de la línea o piso mínimo de bienestar. Por ejemplo, el estándar del Banco Mundial (BM) de un dólar y dos dólares al día para clasificar a quien es pobre y quien no, ha sido sumamente criticado. El corazón de tales críticas estriba precisamente en lo unidimensional y minimalista de la medición al concebir que el nivel de ingreso sea suficiente para determinar los niveles de pobreza, así como el umbral de uno y dos dólares (Reddy y Pogge, 2010).

Para cerrar esta sección, reflexionamos lo siguiente: el MLP es una herramienta interesante para la medición de la pobreza, debido a su relativa sencillez operativa y metodológica, pero no ha estado exenta de polémica

---

provoquen una mayor incidencia de la pobreza ante el desfase de los criterios.

y discusiones, en parte, debido a su sencillez, que en ocasiones conlleva la simplificación (en algunas ocasiones excesiva) de todos los posibles condicionantes y atenuantes que pueden estar involucrados en relación con la emergencia de la pobreza. Sin embargo, es un método útil, sobre todo cuando se incorporan las dimensiones ampliadas del método, como las medidas de desigualdad de Foster o de Kakwani, aspectos que coadyuvan al entendimiento sobre las características de la pobreza, así como las posibles medidas de política pública orientadas a su erradicación.

## 1.2. Índice de necesidades básicas insatisfechas.

Como bien menciona Paul Spicker en su artículo *Las definiciones de pobreza: doce grupos de significados, la conceptualización* de la pobreza en las ciencias sociales tiene, al menos, doce acepciones. Una de estas acepciones es la relacionada con los aspectos materiales que poseen los individuos y las familias. Así, una persona es pobre o no en función de los requerimientos materiales que necesita y que puede o no tener a su alcance. Lo interesante de la visión de Spicker et al (1999), consiste en la acepción de que la pobreza se puede entender sencillamente como una privación de algo que la población necesita (alimentos, ropa, combustible, etc.).

Claro está que al hablar de “privaciones”, en el sentido estricto de la palabra, es preciso retroceder un poco y entender que lo que le antecede a una privación en sí debería corresponder a una necesidad que de momento o de manera permanente no ha sido satisfecha. Entonces, una necesidad claramente se relaciona con lo que percibimos y sentimos y creemos se relaciona con nuestro bienestar, tanto objetivo como subjetivo. Con base en lo anterior, el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) provee una mirada acerca de qué tipo de necesidades deberían ser cubiertas en una sociedad en determinado tiempo y contexto.

Entonces, sintetizando el razonamiento anterior, el NBI consiste en comparar la situación de cada hogar en materia de un grupo de necesidades específicas con una serie de normas que expresan, para cada una de ellas, el nivel mínimo debajo del cual se considera insatisfecha la necesidad. Los hogares con una o más NBI se consideran pobres, lo mismo que todos sus miembros (Boltvinik, 2000). Las necesidades consideradas tradicionalmente son: hacinamiento, vivienda inadecuada, abastecimiento inadecuado de agua, carencia o inconveniencia de servicios sanitarios para el desecho de excretas, inasistencia a escuelas primarias de los menores en edad escolar y un indicador indirecto de capacidad económica (Feres y Mancero, 2001).

Al igual que el MLP, una de las etapas complejas del NBI consiste en la determinación de las normas mínimas aceptables para considerar satisfecha o no cada una de las necesidades que componen el índice. Adicionalmente, también se debe distinguir qué tipo de necesidades le corresponden al Estado cubrir de manera parcial o total, y qué ingreso es suficiente para acceder a éstas<sup>6</sup>. No obstante, el NBI tiene diversas ventajas respecto a otros métodos, tales como:

- 1.- La utilización de datos provenientes de los censos y conteos nacionales, que permiten realizar de manera más o menos sencilla una aproximación geográfica y espacial de las necesidades de los hogares de un país, así como cuantificar las diferencias o similitudes en relación a las necesidades satisfechas e insatisfechas.
- 2.- La posibilidad de estudiar por separado la evolución de cada una de las necesidades a través del tiempo

---

<sup>6</sup> Para una explicación más detallada, véase a Feres y Mancero, (2001).

y, con ello, analizar la efectividad de las políticas implementadas para paliar ciertas necesidades básicas (Katzman, 1989).

El NIB actualmente se utiliza de manera alternativa a otras mediciones de pobreza, y también se combina con el de Líneas de Pobreza para constituirse como la base analítica del Método Integrado de Medición de la Pobreza (MIP), que es una propuesta generada a raíz de la investigación de Katzman (1989), aunque fue desarrollada también por Beccaria y Minujin (2000), así como por Boltvinik. Sin embargo, la combinación de ambos métodos en ocasiones genera una poco consistente estimación de las necesidades que no son satisfechas por el ingreso, así como de aquellas cuya satisfacción no depende exclusivamente del ingreso corriente del individuo o su familia (Boltvinik, 2000).

### 1.3. La perspectiva de las capacidades.

Hasta donde hemos revisado, el método de líneas de pobreza y el de NBI representan dos alternativas interesantes para primeramente conceptualizar, y posteriormente medir la pobreza. Por supuesto, como cualquier método, tienen sus fortalezas y limitaciones, ya discutidas. Ahora, una de las limitaciones que enfrentan es su incapacidad para responder a la pregunta por las principales limitaciones u obstáculos que impiden que las personas puedan desarrollarse libremente y, con ello, lograr acceder a un nivel de vida adecuado y digno. Es decir, tanto el MLP como el NBI agotan buena parte de su conceptualización al formular y limitar la pobreza, concibiéndola únicamente como una expresión de la falta de ingresos.

Es por ello que desde los años setenta, y en particular en los ochenta, se observó la necesidad de desarrollar otro concepto que pudiera responder la interrogante planteada con anterioridad, y a partir de allí diseñar estrategias concretas para superar los obstáculos

que se suscitan en el combate a la pobreza. La ONU, como pionera de este esfuerzo, desarrolló el concepto de desarrollo humano, el cual tiene que ver con la expansión de las libertades y capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que valoran y tienen razones para valorar. Ambas nociones —libertades y capacidades— son más amplias que la de las necesidades básicas (UNDP, 2011: 2).

Entonces, nos encontramos ante un concepto orientado a la subjetividad al momento de incorporar las dimensiones de las libertades y el tipo de vida que las personas desean vivir. El desarrollo humano pone a las personas desfavorecidas en el centro de su atención.

Incluimos en este grupo a las futuras generaciones, quienes deberán enfrentar las peores consecuencias de las actividades que llevamos a cabo hoy. Nos inquieta no solo lo que ocurrirá en promedio, o en el escenario más probable, sino también aquellos casos menos factibles, pero aún posibles, en particular cuando los acontecimientos son catastróficos para las personas pobres y vulnerables<sup>7</sup> (ídem).

Respecto a la medición del IDH, resalta la metodología propuesta por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Dicho índice combina tres elementos para evaluar el progreso de los países en materia de desarrollo humano: el Producto Interno Bruto (PIB) por habitante, la salud y la educación; cada uno se incluye con la misma ponderación. Debido a su simplicidad y a requisición de información, generalmente disponible

---

<sup>7</sup> Por supuesto que el desarrollo humano incorpora dimensiones subjetivas y relativas, al igual que el método de línea de pobreza en su versión ampliada. Sin embargo, se diferencia en el sentido de que no acota dichas dimensiones a factores eminentemente económicos, sino a otros relacionados con el desarrollo de una sociedad particular.

para su construcción, se ha convertido en el punto de referencia más utilizado para realizar comparaciones internacionales e incluso muchos países han adoptado los índices de desarrollo humano como instrumento de política y como indicador del éxito o fracaso de sus políticas nacionales (López-Calva et al, 2004).

Para sortear la subjetividad mencionada anteriormente, el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la desigualdad permite valorar mejor los avances de todos los segmentos de la sociedad y no solo del mítico ciudadano 'promedio'. Para medir la distribución del ingreso y otras variables, como la esperanza de vida y el nivel de escolaridad de una población nacional, el IDH-D aplica la metodología que formuló el reconocido economista británico Sir Anthony Barnes Atkinson para medir las desigualdades en salud, educación e ingresos, debido a que es más sensible que el coeficiente de Gini a las variaciones que se observan en el extremo inferior de la escala (UNDP, 2011).

En este nivel, caben por lo menos dos preguntas: ¿qué es lo novedoso del IDH? Y ¿cuál es su valía como método para cuantificar los avances en la erradicación y combate a la pobreza? Las dos interrogantes se pueden responder sucintamente, ya que lo novedoso del índice estriba en la mezcla de tres dimensiones estrechamente relacionadas con el nivel de vida de las personas, pero que no son determinadas por el ingreso debido a su independencia entre sí<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Dicha independencia se sustenta en la posibilidad de que en algunas regiones y/o países, los servicios de salud y de educación sean provistos para las personas de manera gratuita por el Estado, con lo cual la escasez de ingresos no se convierte en un determinante central para que las personas puedan acceder o no a dichos servicios.

## 2. LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA ALIMENTARIA EN MÉXICO (2000-2010)

Con la alternancia partidista en el gobierno federal después de poco más de 70 años de gobiernos emanados de un solo partido, se generó la esperanza de que la economía mexicana retomaría una senda sostenida de crecimiento y que con ello se favorecería la reducción de la pobreza. Sin embargo, la gestión y los resultados económicos de la administración de Vicente Fox no fue mejor que la de sus predecesores, puesto que en promedio la tasa de crecimiento del PIB fue cercana al dos y medio por ciento, lo cual resultó insuficiente para generar un ritmo sostenido de desarrollo y bienestar. Con dicha tasa no se alcanzó a generar el millón de empleos necesarios para ocupar a las personas que se incorporan año con año a la PEA<sup>9</sup>. Diversos factores exógenos y endógenos incidieron sensiblemente en el débil crecimiento económico. De los factores exógenos se destaca la desaceleración económica mundial que se inició en 2001, mientras que endógenamente, hasta el inicio de la década actual, el país ha sido incapaz de generar mejoras radicales en materia de competitividad que se traduzcan en una mayor generación de empleos e ingreso.

A pesar de la debilidad económica y la escasa generación de empleos del sexenio foxista, la pobreza alimentaria disminuyó de dieciocho a diez por ciento. De lo anterior surge una cuestión central que se debe clarificar: ¿cómo fue posible la reducción de la pobreza

---

<sup>9</sup> Los primeros tres años del sexenio encabezado por Vicente Fox se registró un déficit en la generación de empleo; no fue sino hasta el cuarto año que se generaron cerca de 318 mil empleos formales registrados ante el IMSS (Fuente: IMSS, 2006).

alimentaria en un ambiente caracterizado por el insuficiente crecimiento económico y la escasa generación de empleos? Según el Banco Mundial, la pobreza en México se redujo durante el sexenio de la alternancia debido al incremento en la cobertura de programas sociales, tales como Oportunidades, Contigo y la creación del Seguro popular (Banco Mundial, 2004).

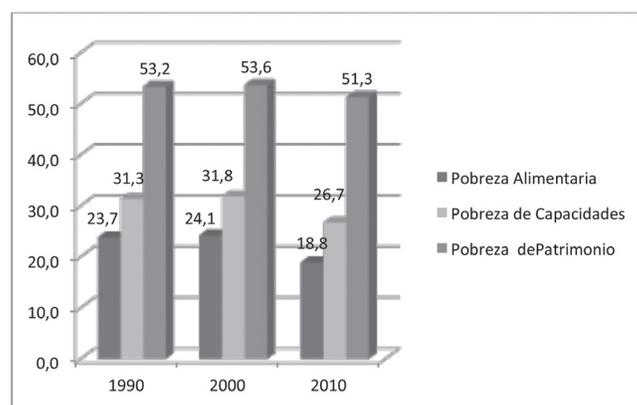
Paralelamente, los precios internacionales del petróleo (una de las principales fuentes de recursos financieros del gobierno federal) experimentaron un incremento sustancial, lo que permitió incrementar el gasto de gobierno en obras de infraestructura y la canalización de mayores recursos a los estados y los municipios<sup>10</sup>. En la misma línea, la emigración y las remesas también se configuraron como soporte fundamental para reducir la pobreza<sup>11</sup>. Por ejemplo, para el año de 2002 las remesas enviadas a México alcanzaron cerca de 9.9 mil millones de dólares, colocando al país solamente detrás de la India (CESOP, 2004).

Al finalizar el sexenio de Fox, y con ello la continuación del partido de la alternancia en el poder, encabezado por Felipe Calderón, se continuó con estrategias similares para el combate a la pobreza. Así, se potenció de nueva cuenta el programa Oportunidades incrementando su cobertura a cerca de seis millones

quinientas mil familias. Además, se creó, como medida de emergencia, el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), el cual tiene una cobertura de setecientas mil familias. El segundo gobierno de alternancia, al igual que su predecesor, ha enfrentado un escenario económico complejo caracterizado por la desaceleración económica estadounidense que impactó de manera negativa en la economía nacional al grado de registrar un decrecimiento negativo del PIB para 2009.

Como resultado del mal desempeño económico y la reducción del crecimiento, así como de la pérdida de empleos en sectores exportadores como la industria electrónica, la industria automotriz y el sector manufacturero en general, los niveles de pobreza comenzaron a incrementarse a partir del 2006. Con lo cual se puede decir que buena parte los avances registrados en el combate a la pobreza generados durante un poco más de una década se han diluido en función de las últimas mediciones. Por ejemplo, la pobreza alimentaria se incrementó de diez a catorce por ciento del 2006 al 2008 (véase gráfica 1).

**Gráfica 1**  
Evolución de la pobreza en México



Fuente: elaboración propia con información de CONEVAL, 2010.

**10** La mezcla mexicana de petróleo llegó a alcanzar un precio máximo de 125 dólares por barril en los mercados internacionales, lo que provocó un excedente importante de recursos debido a que en el presupuesto de egresos de la federación el precio del barril se proyectó en 18 dólares.

**11** Según el Banco Mundial, además de los programas sociales, las remesas contribuyeron a reducir la pobreza, ya que, a nivel nacional, para el primer quintil de la población, es decir la población más pobre, las remesas contribuyen con el 11.2% del ingreso (Banco Mundial, 2004: 83).

## 2.1. Evolución de la pobreza alimentaria con la medición multidimensional.

Como reconocimiento de que la pobreza es un problema de múltiples aristas debido a la conjugación de aspectos sociales, económicos, políticos y culturales, en el año 2012 el CONEVAL adoptó la metodología multidimensional para medir la evolución de la pobreza. De manera particular, la nueva metodología sustituye a la anterior, que básicamente se enmarcaba en la utilización del ingreso como aspecto central de la medición. La implementación de la nueva metodología, según CONEVAL, permitirá una mejor lectura e interpretación del problema de la pobreza en dos dimensiones: la asociada con el bienestar (que depende fundamentalmente de los ingresos) y la asociada con los derechos (económicos, sociales, culturales y ambientales<sup>12</sup>).

Entonces, permite la medición de la carencia de ingreso monetario para la satisfacción de las necesidades mínimas de alimentación y de bienestar en general, además de acceso a derechos como la vivienda y sus servicios, educación, salud y el grado de cohesión social (CONEVAL, 2009). Asimismo, responde a los requerimientos de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) para operacionalizar los derechos de las personas y garantizar el acceso al desarrollo social<sup>13</sup> (ibíd.).

---

<sup>12</sup> La medición unidimensional de la pobreza, que se basa fundamentalmente en la utilización del ingreso para determinar quién es pobre y quién no, es ampliamente utilizada por organizaciones como el Banco Mundial, la FAO y la CEPAL. Sin embargo, dicha medición ha sido blanco de diversas críticas que se sustentan en la fijación de la línea de pobreza en un dólar o dólar y medio al día, lo cual no corresponde con los diferentes niveles socioeconómicos de muchos países (Reedy y Pogge, 2005).

### 2.1.1. La pobreza multidimensional para 2008.

Respecto a los resultados ofrecidos por medición multidimensional<sup>14</sup> de la pobreza, resalta que el 44.2% de la población sufre de pobreza multidimensional, otro 33.7% sufre de pobreza multidimensional moderada, y alrededor del 10.5% se ubica en pobreza multidimensional extrema (igual a pobreza alimentaria). En cuanto a las carencias sociales reportadas, la carestía de seguridad social se ubica en la primera posición, con 64.7%; posteriormente los servicios de salud, con 40.7%; el rezago educativo, con 21.7%; el acceso a la alimentación, con 21.6%; el acceso a los servicios básicos de la vivienda, con 18.9%; y la calidad y espacios de la vivienda, con 17.5%.

### 2.1.2. La pobreza multidimensional para 2010.

Como resultado del compromiso del CONEVAL de realizar una medición de la pobreza de manera multidimensional, que incluya las dimensiones de bienestar y derechos contemplados en la LGDS, la institución ofrece mediciones sobre la evolución de la pobreza multidimensional cada dos años a nivel nacional y para las entidades federativas, mientras que cada cinco

---

<sup>13</sup> El CONEVAL plantea que la metodología multidimensional de medición de la pobreza se debe a un esfuerzo por dejar de lado la medición unidimensional que se realizaba bajo la estimación del ingreso y la fijación de una canasta de bienes y servicios, para hacer la medición más inclusiva y profunda y que ello favorezca la implementación de mejores políticas públicas (CONEVAL, 2009).

<sup>14</sup> Según CONEVAL, una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (CONEVAL, 2010:38).

para los municipios (CONEVAL, 2009). Así, recientemente se publicaron los datos correspondientes a la medición de 2010, con lo cual se tienen ya dos cortes de comparación con la nueva medición.

En cuanto a los resultados, se vislumbran a alrededor de 11.7 millones de pobres extremos, que en promedio registran 3.7 carencias sociales, mientras que los pobres moderados alcanzan 40.3 millones y 2.1 carencias sociales. Adicionalmente, 32.3 millones de personas registran ingresos superiores a la Línea de Bienestar Económico (LBE)<sup>15</sup>, sin embargo registran en promedio 1.9 carencias sociales, por lo cual se les cataloga como “vulnerables por carencia social”. Por su parte, los vulnerables por ingreso alcanzan los 6.5 millones de personas<sup>16</sup>. Finalmente, sólo 21.8 millones de personas se encuentran en un estado “óptimo de bienestar”, ya que registran ingresos superiores a la LBE y no presentan carencias sociales.

En este punto, se puede comparar la evolución de la pobreza multidimensional de 2008 a 2010, ya que se cuenta con los datos suficientes. Primero, es importante notar que la pobreza multidimensional moderada se incrementó de 48.8 millones a 52 mi-

llones en el periodo. Por su parte, la pobreza extrema disminuyó solamente en 0.02% al pasar de 10.6% a 10.4%, aunque en términos absolutos se registraron 11.7 millones de pobres extremos en el periodo. De los citados pobres, en relación a las carencias, estas disminuyeron de manera significativa. En particular, mejoró el acceso a los servicios de salud, y en menor grado se mejoró el acceso a la vivienda y la seguridad social, aunque el rezago educativo prácticamente permaneció en el mismo nivel.

Es evidente que la metodología multidimensional otorga una visión más amplia de la pobreza y de sus determinantes, así como de otros aspectos relacionados con el bienestar y los derechos sociales. Sin embargo, en el futuro el reto se circunscribe a la utilización de dicha amplitud de datos en la canalización de mejores programas y políticas públicas que coadyuven a maximizar el combate a la pobreza y de las dimensiones integradas en la metodología multidimensional. De lo contrario, de nada serviría contar con mejores herramientas de medición, si estas a la par no se ven acompañadas de mejores prácticas dentro de la administración pública.

### 3. LA POBREZA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

El concepto de seguridad alimentaria (SA), es uno de los más discutidos en los últimos años, debido al agravamiento en la disponibilidad de alimentos, sobre todo en los países con menores índices de desarrollo. En un inicio, el concepto se refería principalmente sólo a la disponibilidad de alimentos a nivel mundial y su consumo, factores importantes en la fluctuación entre oferta y demanda (Cumbre Mundial de Alimentación, 1974). Con el paso del tiempo, el concepto evolucionó

---

<sup>15</sup> Según el CONEVAL, la LBE permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias), (CONEVAL, 2009:40).

<sup>16</sup> La clasificación de “vulnerables por ingreso” representa un aspecto que de entrada puede sonar contradictorio, debido a que contempla a la población que obtiene recursos menores a los estipulados en la LBE, pero que al menos tienen acceso a sus derechos sociales como educación, vivienda, salud, etc. Sin embargo, probablemente el ejercicio de los derechos de los “vulnerables por ingreso” se asocie a la intervención de programas públicos como oportunidades, Contigo y otros dedicados a favorecer a poblaciones con rezagos.

al incorporar elementos relacionados con la calidad de los alimentos y su efecto en la salud de la gente.

La Seguridad Alimentaria y nutricional se define como el estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo. Por otro lado, la SA es fundamental para el desarrollo de una localidad, región, estado o país, y de nueva cuenta, la influencia de la SA se torna en forma multidisciplinaria.

La SA implica tanto la suficiencia como el acceso a alimentos adecuados. La disminución de la pobreza, la justicia social y la existencia de un sistema agroalimentario sustentable son condiciones esenciales para el logro de seguridad alimentaria.

La conceptualización más aceptada en la actualidad es la realizada por la Organización Mundial de la Salud (1996), y que menciona que por seguridad alimentaria debemos de entender lo siguiente: “Cuando todas las personas tienen en todo momento acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para mantener una vida saludable y activa”. De tal manera que la seguridad alimentaria se basa en tres pilares fundamentales:

- 1.- Disponibilidad de alimentos: se refiere a que existan alimentos suficientes para alimentar a la población.
- 2.- Acceso a los alimentos: tener suficientes recursos para obtener alimentos apropiados y una alimentación nutritiva.
- 3.- Consumo humano: darle un uso apropiado a los alimentos basados en el conocimiento de la nutri-

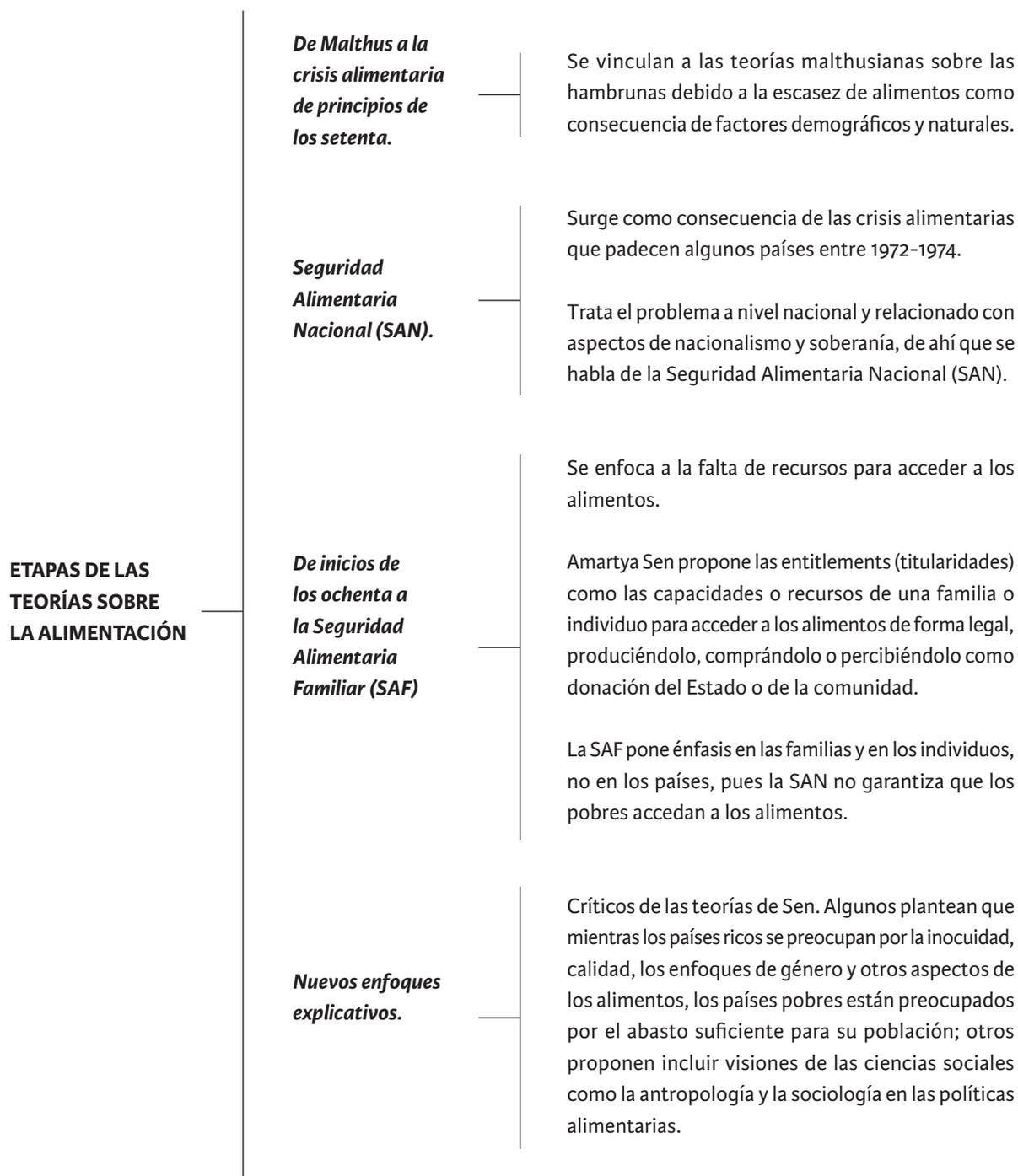
ción básica y cuidado, así como agua y saneamiento adecuados.

Por lo que la alimentación siempre ha jugado un papel trascendental en la vida de los seres humanos, tanto así que desde la época de Malthus se mostraba una gran preocupación por la posibilidad de la existencia de periodos de hambruna debido a la baja productividad del campo. De esta manera, no es sorprendente la existencia de una gran batería de teorías y enfoques relacionados con el tema alimentario (véase diagrama 1).

Respecto al primer pilar, hay que mencionar que la disponibilidad se encuentra estrictamente relacionada con la producción de alimentos a nivel local, regional y nacional, así como con la generación de ingresos económicos para la importación de los productos alimenticios que se demanden por parte de la población. No obstante, es importante señalar que dicha disponibilidad de alimentos se debe asociar a la calidad de los mismos y que estos deben corresponder con los patrones y la cultura alimentaria de las personas. En adición, la oferta alimentaria no solamente tiene que ser suficiente en cantidad, sino que tiene que contemplar las diferentes variedades y tipos de alimentos que son consumidos por la población, así como sus valores nutricionales.

Por otra parte, para asegurar la disponibilidad de alimentos se deben de garantizar algunos aspectos vitales, tales como: suministro de agua, incentivos eficientes para la producción, así como una correcta gestión y administración de la cadena alimentaria. Sin embargo, la disponibilidad de alimentos por sí misma no garantiza la accesibilidad de las personas a ellos, por el contrario es común que en épocas de abundancia de cosechas algunos grupos de la población no pueden ejercer su derecho a la alimentación principalmente por la falta de ingresos económicos.

**Diagrama 1**  
Enfoques teóricos de la alimentación



Fuente: elaborado con información de Clay (2002) y Oseguera y Esparza (2009)

Por lo anterior, la generación de fuentes de empleo bien remuneradas, así como la provisión eficiente de servicios como el agua potable, el saneamiento y la ejecución ordenada y eficaz de estímulos a la producción pueden apoyar notablemente a que la disponibilidad de alimentos se traduzca en accesibilidad. De esta manera, la disponibilidad de alimentos es un fenómeno multidisciplinario en el que intervienen actores públicos y privados, por lo cual no es exclusivo ni privativo de alguna institución o grupo de personas en particular.

En referencia al segundo pilar, el acceso de las personas a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva, cabe referir que estos derechos se definen como el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos)<sup>17</sup>. Esto plantea una serie de aspectos interrelacionados que hay que atender, como la existencia de una oferta alimentaria suficiente y sostenible y la generación de recursos e ingresos para que las personas puedan emplearlos en la compra de alimentos. Es por ello que una de las limitaciones fundamentales para el acceso a la alimentación lo representa la pobreza en su dimensión eminentemente económica. Dicho esto, la generación de empleos y la consecuente derrama económica debe de contemplarse de manera primordial.

Tener acceso a la alimentación también envuelve diversos aspectos como un entorno pacífico y seguro en el cual se pueda realizar libremente el derecho a la alimentación, así como la correcta gestión de la cadena

alimentaria. De allí que es evidente la interrelación existente entre la producción y distribución de alimentos, la generación de ingresos, y la accesibilidad, por lo que es necesario la búsqueda de mecanismos consistentes y claros que regulen e impidan el establecimiento de barreras de cualquier tipo que limiten la posibilidad de las personas a acceder a la alimentación<sup>18</sup>.

En cuanto a la utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, también es necesario el acceso a otros satisfactores, como: agua potable, sanidad y atención médica, esto para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas. Este concepto pone de relieve la importancia de los insumos no alimentarios en la seguridad alimentaria<sup>19</sup>. Por supuesto que la utilización y el consumo de los alimentos se relaciona con los hábitos, las tradiciones, las pautas y la cultura alimentaria de la población. En correspondencia, es necesario, además de respetar lo anterior, introducir y colaborar en el marco de la diversidad cultural con diferentes estrategias y mecanismos que aseguren un óptimo aprovechamiento de los alimentos.

Dicho de otra manera, se debe buscar potenciar la utilización y el consumo de alimentos bajo la premisa de que estos representan una parte vital de las oportunidades de desarrollo de las personas. Es por

---

**18** Tener acceso a la alimentación también envuelve diversos aspectos como un entorno pacífico y seguro en el cual se pueda realizar libremente el derecho a la alimentación, así como la correcta gestión de la cadena alimentaria. De allí que es evidente la interrelación existente entre la producción y distribución de alimentos, la generación de ingresos, y la accesibilidad, por lo que es necesario la búsqueda de mecanismos consistentes y claros que regulen e impidan el establecimiento de barreras de cualquier tipo que limiten la posibilidad de las personas a acceder a la alimentación.

---

**17** FAO, Cumbre mundial sobre la alimentación (1996).

**19** *Ibíd.*

ello que la utilización de programas y políticas, así como la difusión de entornos y hábitos alimentarios saludables que conduzcan al consumo de alimentos a la potenciación de los niveles de nutrición y aprovechamiento de las personas, es un aspecto clave en el combate a la pobreza alimentaria y la seguridad alimentaria y nutricional<sup>20</sup>.

Bajo esta perspectiva, el concepto se relaciona con otros fenómenos, como la pobreza, los mercados, el sistema de producción agrícola y el empleo, por citar algunos. De tal manera que la seguridad alimentaria se puede vulnerar debido a la desarticulación en los sistemas nacionales e internacionales de producción de alimentos, así como por la baja en los ingresos de las personas o encarecimiento de los productos alimentarios, lo cual afecta la accesibilidad por parte del consumidor. En este escenario, la seguridad alimentaria se transforma en inseguridad alimentaria, es decir, las personas sufren de una carencia sistémica y prolongada de falta de alimentos en cantidad y calidad.

De manera más clara, existe inseguridad alimentaria cuando la disponibilidad de alimentos nutricionalmente adecuados o la capacidad de adquirirlos de manera socialmente aceptable se encuentra limitada o parece incierta para las personas (Gulliford et al. 2003; Coates et al. 2007). Por supuesto que la inseguridad alimentaria obedece a un proceso estrechamente relacionado con la pobreza y, sobre todo, con las carencias y limitaciones que se presentan en los hogares. Por ejemplo, algunas características presentes en los hogares se asocian al nivel de inseguridad alimentaria, como: la obesidad en países de bajos ingresos, y con bajos

---

**20** De manera central, las personas deben ser copartícipes en la utilización, consumo y aprovechamiento de los alimentos, ya que de no ser así se rompe uno de los eslabones más importantes de cualquier política que es la participación ciudadana.

consumos de frutas y verduras<sup>21</sup>, nivel educacional de los padres, el género del jefe del hogar, el número de niños en el hogar.

La incidencia en las categorías de inseguridad cambia según la severidad de cada condición en cada grupo, por lo que la inseguridad alimentaria leve debe entenderse principalmente como un estado de estrés económico; es decir, una preocupación por la suficiente capacidad económica del hogar para cubrir las necesidades alimenticias de sus miembros <sup>22</sup>. La inseguridad mediana es un poco más severa e implica estrategias alimenticias que sacrifican la calidad y/o la cantidad de alimentos que consumen los miembros del hogar. Por último, la inseguridad grave implica una clara insuficiencia en la capacidad alimenticia del hogar, en donde no todos los miembros cuentan con una alimentación suficiente ni regular, llegando inclusive al extremo del hambre y/o a la necesidad de recurrir a estrategias extremas para conseguir alimentos.

Por lo que existe una relación directa entre la pobreza y la seguridad alimentaria que se puede vislumbrar en los siguientes niveles:

---

**21** México es un país que en la actualidad representa un buen ejemplo de lo anterior, en el sentido de que existe una clara relación entre los crecientes niveles de pobreza, obesidad infantil e inseguridad alimentaria en los hogares, ya que el país ha ocupado los primeros planos en crecimiento de la pobreza alimentaria en 2008-2010 en toda América Latina, así como de obesidad infantil y adulta.

**22** Por ejemplo, existen diversos estudios que señalan una condición de estrés alimentario por parte de los padres o jefes de familia en aras de favorecer la alimentación de los infantes, e incluso los niños de menor edad son favorecidos en su alimentación sobre otros niños de la familia de mayor edad (Lorenzana et al. 2003).

1.- La pobreza representa una privación absoluta y relativa de determinados bienes considerados como socialmente mínimos para llevar una vida digna, e indudablemente los alimentos forman parte de dichos bienes. Por esto, al presentarse pobreza en las personas o en el hogar, adicionalmente se atraviesa por inseguridad alimentaria debido a que los ingresos son insuficientes para la compra de alimentos. Sin embargo, también es preciso concebir esta relación de forma inversa y plantearnos la siguiente interrogante: si una persona o familia sufre de inseguridad alimentaria o su seguridad alimentaria se ve expuesta, ¿forzosamente habría que hablar de pobreza en el hogar o personal? Esta interrogante, creemos, puede ser respondida en dos partes. La primera de ella se aboca al análisis de la relación entre pobreza y seguridad alimentaria, de lo cual consideramos la primera tiene una influencia más determinante sobre la segunda, es decir, desde el punto de vista del acceso a la alimentación, el ingreso en suficiencia favorece en mayor grado la adquisición de alimentos y seguridad alimentaria, más que la existencia de disponibilidad de alimentos.

La segunda parte de la interrogante, creemos que debe ser respondida utilizando un enfoque sistémico, ya que por el contrario de la seguridad alimentaria, la inseguridad además de representar un fenómeno que se experimenta en el hogar o a nivel personal, también puede presentarse a nivel del sistema cuando la producción de alimentos o la compra de los mismos (en caso de no producirse en los sistemas locales o nacionales), se ven afectadas de manera importante por eventos como: las sequías, las guerras y las alzas en el precio las materias primas, entre otros, lo cual puede traducirse en un evento permanente de inseguridad alimentaria aun y cuando en los hogares o a nivel personal se posean los ingresos suficientes para la compra de alimentos.

2.- La segunda relación que bien podríamos mencionar se desprende de la primera, y se orienta a categorizar la pobreza y la seguridad alimentaria. Aunque se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, también pueden ser fenómenos excluyentes e independientes, ya que una persona puede ser pobre e inseguro en un nivel alimentario, pero, por el contrario, una persona u hogar puede ser inseguro alimentariamente, pero no necesariamente ser pobre. A nivel de sistema, un país, una región o una ciudad pueden poseer un altísimo grado de seguridad alimentaria o sufrir de inseguridad alimentaria moderada, y al mismo tiempo albergar una gran cantidad de personas pobres o viceversa.

Con lo anterior, queremos señalar que, si bien existe una mayor probabilidad de que la pobreza determine falta de seguridad alimentaria (sobre todo por cuestiones de acceso), la seguridad alimentaria, aunque se considera como un activo que contribuye de manera significativa en la resolución de la pobreza, tampoco debe ser sobrevalorada, salvo que existan las condiciones que favorezcan el acceso a las personas a los alimentos. De otra manera, sería imposible explicar el agravamiento de fenómenos como la pobreza y la pobreza alimentaria en países en los cuales se posee alta seguridad alimentaria e inseguridad alimentaria bajas o moderadas.

En otras palabras, la seguridad alimentaria para la pobreza representa una variable de empuje, pero no de arrastre, en el sentido de que puede ayudar a reducir la pobreza pero no eliminarla debido a la presencia de otros fenómenos relacionados con el acceso, como el ingreso, que ejercen una influencia mayor sobre la pobreza que la misma seguridad alimentaria.

### 3.1. La pobreza y la calidad de los alimentos.

En la actualidad, las estadísticas asociadas al consumo de alimentos por parte de la OMS son realmente contundentes: en primer lugar, muestran un incremento importantísimo en la ingesta de calorías y energía por parte de las personas. En segundo lugar, se presenta el crecimiento desmedido en la obesidad y en enfermedades asociadas a ésta, tales como: la diabetes, la hipertensión arterial, las arteriosclerosis y otras enfermedades crónicas degenerativas. Los focos rojos a nivel regional que ha identificado el citado organismo se ubican en América del Norte, en lo particular en EUA y México, y en algunos países europeos.

Gracias al avance en las tecnologías asociadas a la producción de alimentos, en la era actual disponemos de una mayor cantidad de alimentos que son producidos bajo normas y procedimientos estandarizados que aseguran un mínimo aceptable de calidad e inocuidad. Nunca como hoy se había tenido un sistema alimentario mundial tan robusto y desarrollado. Sin embargo, aunque los organismos internacionales como la OMS y la FAO han señalado que la calidad de los alimentos representa un componente esencial de la seguridad alimentaria, desde nuestra perspectiva creemos que este se relaciona directamente con la pobreza alimentaria.

Lo anterior se muestra de manera más clara al introducir en el análisis una serie de fenómenos que se presentan en el sistema alimentario a nivel mundial, como los siguientes:

1.- Según la FAO, los alimentos considerados como más saludables (entre los que destacan los orgánicos, los hidropónicos, etc.) son aquellos que han mostrado mayores incrementos en sus precios, sobre todo durante la etapa de crisis alimentaria global que se presentó entre 2006-2010 y más aún durante 2008-2009. Este fenómeno tiene repercusiones trascendentales en

la composición de la dieta de las personas, y sobre todo en la de las más pobres, las cuales sufren de una imposibilidad mayor para acceder a alimentos más saludables, que ostentan precios más altos, por lo que se opta por el consumo de alimentos baratos.

2.- Asimismo, los alimentos altos en contenido de grasas, azúcares y carbohidratos, como los cereales en caja, los refrescos, el pan de caja y las botanas a base de maíz, por citar algunos, han exhibido un decrecimiento sistemático en sus precios, sobre todo, debido a la emergencia de competencia en el sector y a la reducción en algunas materias primas para su producción.

3.- De lo anterior, se desprende como resultado que, a nivel global, las personas más pobres sufren de los niveles más altos de desnutrición, obesidad y de desarrollo de enfermedades crónico-degenerativas como las ya citadas. Es decir, estamos ante la emergencia de una de las mayores paradojas de la pobreza alimentaria contemporánea que ocasiona que los pobres, al poseer dicho carácter, sufren de exclusión hacia el consumo de alimentos saludables y nutritivos debido a que sus precios son prohibitivos. Incluso ello nos conduce a afirmar que la pobreza alimentaria es un fenómeno dinámico en relación a sus causas y consecuencias, ya que en etapas anteriores esta se asociaba mayormente a desnutrición, bajos niveles de peso y a enfermedades como anemias; sin embargo, ahora, además de lo anterior, la pobreza alimentaria es sinónimo de sobre-nutrición, obesidad, diabetes e hipertensión arterial, que se consideraban hasta los años setenta como enfermedades casi exclusivas de los países desarrollados, debido al incremento en la esperanza de vida y a los cambios en los patrones de alimentación y el crecimiento del sedentarismo.

Entonces, hay que poner más atención en la calidad de los alimentos, ya que no basta el consumo de los

mismos, sino que además es necesario que estos favorezcan el aprovechamiento nutricional y biológico por parte de las personas. Adicionalmente, se debe prestar mayor atención a los efectos que tiene a través del tiempo el consumo de alimentos de baja calidad nutricional, ya que muchos de los efectos negativos de ellos se observan durante periodos de tiempo relativamente amplios. Por lo que la reformulación del concepto de calidad alimentaria debería asociarse simbióticamente con el de inocuidad, es decir, un alimento debería de considerarse como de calidad si además de no provocar una alteración en la salud de la persona de manera permanente en el tiempo, adicionalmente, coadyuva a la mejora en los niveles nutricios de la misma.

De esta manera, emerge un reto de proporciones mayúsculas que puede resumirse en dos interrogantes: ¿cómo favorecer el acceso de las personas a alimentos de calidad, cuando existen periodos de hambre y hambruna en muchos países? O en otro nivel: ¿qué tipo de estrategias y acciones se deben de implementar para favorecer el acceso y el consumo de alimentos saludables por parte de la población?

La primera interrogante representa una oportunidad para replantear la forma en cómo son concebidos los sistemas alimentarios nacionales e incluso a nivel mundial, ya que por lo visto se experimentan problemas en la provisión de alimentos en cantidad (que favorece la emergencia de fenómenos como el hambre y la hambruna) y en calidad (que favorece la emergencia de enfermedades asociadas a la mala alimentación). De esta manera, los sistemas alimentarios deberían buscar una mayor integración que reduzca los fallos, como la presencia excesiva de intermediarios, y con ello el incremento artificial en los precios. Respecto a la segunda interrogante, diremos que se puede partir de la premisa de intentar rediseñar los sistemas locales y regionales de producción de alimentos y, sobre

todo, enfatizar la vinculación de todos los eslabones de la cadena alimentaria para que no existan desararticulaciones entre fases muy alejadas entre sí, como la producción y el consumo.

## CONCLUSIONES

El presente artículo ha intentado vincular a la pobreza alimentaria con tres dimensiones. La primera de ellas ésta referida al ingreso; la segunda, a la seguridad alimentaria; y la tercera, a la calidad de los alimentos. De esta manera, desde nuestra perspectiva, una persona debería ser considerada como pobre alimentariamente cuando se articulan las tres dimensiones citadas. Respecto a la influencia de las dimensiones a nivel individual sobre la pobreza alimentaria, hay que mencionar que el ingreso juega un papel central en la determinación de si una persona es pobre o no, sobre todo en función de que aquello determina en buena medida la capacidad de las personas para acceder a los satisfactores considerados como mínimamente aceptados para llevar una vida digna. Sin embargo, el ingreso también puede tener una influencia menos preponderante en la pobreza si existen y se conjugan otros aspectos sociales que pueden llevar a las personas a salir de tal situación, como el acceso a programas sociales que transfieran recursos a las personas, la generación de servicios de salud y educación de buena calidad por parte de las autoridades, así como la creación y fortalecimiento de empleo y salario.

Por su parte, la seguridad alimentaria sin duda alguna se debe considerar como un componente activo en la resolución de la pobreza alimentaria, sin embargo en la realidad existen países considerados como altamente seguros en materia alimentaria, pero que también exhiben altos índices de pobreza alimentaria.

Probablemente, lo anterior sea consecuencia de las metodologías utilizadas para calcular la seguridad alimentaria que fundamentalmente miden la capacidad de compra de alimentos por parte de los países con base en el PIB por habitante, lo cual ocasiona que dichas mediciones no sean del todo representativas a nivel individual y familiar, ya que el PIB por habitante tiende a homogeneizar el nivel de ingreso y por ende la capacidad de consumo, aun cuando en los países a escala territorial existen marcadas desigualdades en relación al ingreso y al consumo de alimentos. Lo anterior lleva a afirmar que, aunque la seguridad alimentaria sea una variable necesaria para combatir a la pobreza alimentaria, lo es aún más el componente del acceso a los alimentos, sobre todo en la población más vulnerable.

En cuanto a la influencia de la calidad de los alimentos sobre la pobreza alimentaria, baste decir que en las últimas décadas los alimentos considerados como más saludables a nivel nutricional son aquellos que en mayor proporción han visto incrementado su precio, posiblemente asociado al alto costo en las tecnologías de la producción como la de los hidropónicos y los orgánicos. Asimismo, puede estar asociado a la baja relativa en los precios de los alimentos de bajo contenido en fibra y nutrientes como vitaminas y minerales, así como aquellos con alto contenido de grasas y carbohidratos. Este fenómeno ha favorecido la exclusión de la población de bajo ingreso a los alimentos sanos, pero de mayor precio, y su creciente asociación al consumo de alimentos baratos pero de baja calidad.

Por tanto, creemos que la pobreza alimentaria debería evolucionar hacia una conceptualización más polisémica e integral, ya que los enfoques actuales que aquí se han analizado adolecen de explicaciones profundas sobre la causas de la pobreza alimentaria, ya que se

limitan a su medición, asociándola a la falta de ingreso (líneas de pobreza), a la presencia de necesidades básicas insatisfechas debido al insuficiente ingreso para cubrirlas (NBI) o a los bajos niveles educativos, de acceso a salud y de vivienda (desarrollo humano). De esta manera, las aproximaciones anteriores ayudan a dimensionar la pobreza alimentaria, pero no permiten visualizar las posibles causas. Por lo cual, en el contexto actual, sostenemos que vislumbrar a la pobreza en las tres dimensiones anteriormente analizadas permitirá un mayor entendimiento de las causas del problema, y con ello también se favorecerá la visualización de sus posibles soluciones.

## BIBLIOGRAFÍA

**Atkinson, Anthony** (1987). "On the Measurement of Poverty," *Econometrica* 55: 749-764.

**Boltvinik, Julio** (2000). "Los métodos de medición de pobreza. Conceptos y tipología" en Gallardo Gómez, Rigoberto y Osorio, Joaquín (coords.) *Los rostros de la pobreza: el debate* (México DF: Limusa/ITESO/ Universidad Iberoamericana/SEUIA) Tomo III.

**Bourguignon, Francois, y Chakravarty, Satya R.** (2003). *The measurement of Multidimensional Poverty*. Journal of Economic Inequality, No. 1. Kluwer Academic Publishers.

**Clay Edward** (2002). *Food security: concepts and measurement*. Paper for FAO Consultation on Trade and Food Security: Conceptualizing the Linkages. Rome, 11-12 July 2002.

**Coates, Jennifer, Swindale, Anne y Bilinsky, Paula** (2007). *Household Food Insecurity*

Access Scale (HFIAS) for Measurement of Food Access: Indicator Guide (V.3). Food and Nutrition Technical Assistance Project (FANTA).

**Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier** (2001). Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. Serie estudios estadísticos y prospectivos, No. 4. CEPAL, Santiago de Chile.

**Gulliford Martin, Mahabir Deepak, Rocke Bryan.** 2003. Food insecurity, food choices, and body mass index in adults: Nutrition transition in Trinidad and Tobago. *Int J Epidemiol* 32(4):508–516.

**FAO** (1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la cumbre mundial. Cumbre mundial sobre la alimentación, Roma, Italia.

**Foster, James, Greer, Joel y Thorbecke, Erick** (1984). Notes and comments a Class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, Vol. 52, No. 3.

**Kakwani, Nanak** (1980). On a Class of Poverty Measures. *Econometrica*, Vol. 48, No. 2. pp. 437–446.

**Katzman, Rubén** (1989). La heterogeneidad de la pobreza. el caso de Montevideo. *Revista de la CEPAL*, No. 37. Santiago de Chile.

**Lorenzana, Paulina, Bernal, Jennifer y Mercado Carmen** (2003). Inseguridad alimentaria y experiencias de hambre en hogares venezolanos menos privilegiados. *Rev Esp Nutr Comunitaria* 9(3):138–143.

**Oseguera Parra, David y Luis L. Esparza Serra** (2009). Significados de la seguridad y el riesgo alimentarios

entre indígenas purépechas de México. *Desacatos*, num.31, septiembre-diciembre 2009. Pp. 115–136.

**Ravallion, Martin** (1998). Poverty lines in theory and practice. Living Standards Measurement Study Working Paper No. 133. Washington, DC: World Bank.

**Ravallion, Martin** (2008). “Poverty Lines.” In *The New Palgrave Dictionary of Economics*, ed. Larry Blume and Steven Durlauf. London: Palgrave Macmillan.

**Reddy, Sanjay y Pogge, Thomas** (2005). How Not to Count the Poor. *Short Count*, Columbia University, EE.UU.

**Salama, Pierre** (2011). Luchas contra la pobreza en América Latina, el caso de la pobreza rural en Brasil. *Revista Problemas del Desarrollo*, 165 (42). UNAM, México, D.F.

**Sen, Amartya** (1976). Poverty: an ordinal Approach to Measurement, *Econometrica*, 44.

**Sen, Amartya** (1983). Poor, relatively speaking. *Oxford Economic Papers* 35, 153–69.

**Spicker, Paul** (1999). Definiciones de Pobreza: Doce grupos de Significados. Clacso.

**Townsend, Peter** (1985). A sociological approach to the measurement of poverty – a rejoinder to professor Amartya Sen. *Oxford Economic Papers*, vol. 37, pp. 659–668.

**Townsend, Peter.** (1979). *Poverty in the United Kingdom*, London: Penguin.

# UNA MIRADA A LA ECONOMÍA CHINA, CON OJOS DE ADAM SMITH

**Marcela Lecaros Soto**  
mlecaros@superir.gob.cl

## RESUMEN

Luego de un poco más de doscientos años desde la publicación del libro “Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones”, de Adam Smith, y acercándonos a los cincuenta años de la creación de la nueva China, se desarrolla una visión sobre lo que Smith pensaba que en su época era imposible de practicar, es decir el capitalismo en un régimen totalitario y, más aún, comunista.

Este ensayo ofrece una mirada a la actualidad de la República Popular China y la forma en que se maneja económicamente el gran dragón del continente asiático.

**Palabras claves:** China – Adam Smith - capitalismo

**Clasificación JEL:** A10, B31

## ABSTRACT

After a bit more than two hundred years since the publication of the book “An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations”, by Adam Smith, and approaching fifty years of the creation of the new China, the paper develops a vision of what Smith thought that in his time it was impossible to practice, in example, capitalism in a totalitarian regime and, even more, communist.

This paper offers a look of the Popular Republic of China nowadays and the way by which the great dragon of Asia is handled economically.

---

<sup>1</sup> Contador auditor y Licenciada en Contabilidad y Auditoría de la Universidad Tecnológica Metropolitana, con post título en Control de Gestión en el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y egresada del Magister en Ciencias Políticas de la Universidad Tecnológica Metropolitana.

Se desempeña en la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, donde ha ejercido las funciones de Jefatura del Subdepartamento de Fiscalización y de Auditoría Interna. Correo electrónico: mlecaros@superir.gob.cl

## INTRODUCCIÓN

Debido a la profesión de la autora de este trabajo, orientada a las finanzas y, podría decirse, a la economía, se interesó en conocer y analizar el texto de Adam Smith. Se conjugó esto con la posibilidad de conocer y obtener mayores antecedentes de la República Popular China, lo que despertó la inquietud de poder criticar o admirar lo conocido y latamente mencionado en diversos medios de comunicación como el despertar de un dragón, con la consabida “mezcla” de sistema político y económico que ha sido una novedad para el mundo entero.

El primer acercamiento, en pensamiento, fue de una crítica categórica, lo que ha ido cambiando absolutamente paralelamente a la lectura del libro escogido y el descubrimiento de información desde la fuente misma, a través de internet y de sitios chinos que entregan información en español, modificando la visión occidentalizada de la información a la que se tiene normalmente acceso.

Otra ratificación es que, luego de dos siglos después de su muerte, Adam Smith es aún considerado por muchos como la figura más importante en la historia del pensamiento económico, lo que humildemente y en un pequeño desarrollo se pudo corroborar, a juicio de esta autora.

Pasando al trabajo en sí, el desarrollo se realizó primeramente analizando y dejando escrito lo que se consideraba relevante y comparable de los textos analizados, luego realizando una explicación del contexto histórico de la formación de la República Popular China, basada en una presentación de un profesor del Instituto de Estudios Latinoamericanos, de la Academia de Ciencias Sociales de Beijing, para finalmente obtener conclusiones en la comparación misma.

Por último, se extractan conclusiones señaladas en el cuerpo del trabajo y se presenta la bibliografía.

Como una primera parte de este trabajo, se darán a conocer algunos datos de los autores considerados en él.

Luciano Pellicani. Nació en Italia el 10 de abril de 1939. Es psicólogo, periodista y profesor de italiano. Actualmente se desempeña como director de Mondoperaio, la revista teórica del Partido Socialista Italiano, y catedrático de sociología política en Roma. Entre sus publicaciones destacan: “Dinámica de la revolución”, “Los revolucionarios de profesión”, “El mercado y el socialismo” y “Miseria del marxismo”.

Respecto de este autor, cabe referir que sólo se pudo acceder indirectamente a sus ideas, a través de ensayos o análisis que hacen otros autores. Primeramente, Norbert Lechner (Alemania, 1939 - Chile, 17 de febrero de 2004) fue un destacado investigador, politólogo y abogado alemán nacionalizado chileno. Obtuvo el grado académico de Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Friburgo. Fue director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales desde 1988 a 1994.

Lo más relevante respecto del análisis de los capítulos del libro citado, se considera que es que, según Pellicani, el capitalismo es un solo paquete que no puede ser adoptado por partes, que hay sólo un modo de industrializarse y que es el mercado ante todo y, con el mercado, la autonomía de la sociedad civil, el pluralismo político y la secularización. Lo que se reconoce como un mérito de Pellicani es el resumen de la disyuntiva tras el colapso del comunismo: “o nos adaptamos activamente al capitalismo como sistema-mundo o somos relegados, reactivamente, al estatuto de colonias”.

Según Lechner, es incongruente que Pellicani no haya considerado el sudeste asiático, si se refiere a una guerra cultural entre occidente y oriente, preguntándose: “¿No son las experiencias de esos tigres asiáticos un ejemplo de disociación entre economía capitalista y tradición cultural? A mi entender, los felinos muestran una muy dinámica inserción en el capitalismo mundial – sin la correspondiente aculturación espiritual”.

También fue muy interesante acceder a una publicación de Tatiana Herrera Formas, titulada “¿Por qué surge el capitalismo?”, en cuyo acápite se cita el texto de Luciano Pellicani, “Pluralismo y Capitalismo”. En un párrafo se menciona que Pellicani indagaba por los factores por los que surge el capitalismo, el paso al dinamismo desde una economía estática, señalando un elemento central de la identidad europea, cual es la cultura, destacando contrapoderes de acuerdo a la forma de dominación que existía antes del surgimiento del capitalismo como fenómeno, es decir el feudalismo.

Otro punto interesante para el análisis que se desarrollará más adelante, es que en esta publicación se destaca la existencia de la lógica pluralista que permitió la competitividad que se da en la época feudal y que determina que ese tipo de dominación termine por desaparecer y que la burguesía exija otro elemento esencial para el surgimiento del capitalismo, como es la protección de la propiedad privada.

Consecuentemente con lo anterior, se reconoce la limitación al poder del estado que determinó la retirada del escenario de la economía, apareciendo lo que Adam Smith denomina la “mano invisible”, que refiere al autocontrol del capitalismo.

Finalmente, Pellicani concluye que “dentro de un régimen comunista sería imposible que se generara el capitalismo, ya que este tipo de régimen no reconoce estas raíces.”

Respecto del otro autor, la obra considerada corresponde a “La riqueza de las Naciones”, de Adam Smith.

Adam Smith. Nació en 1723, en Escocia. Su padre, juez y oficial de aduanas, murió al nacer él. Su madre lo educó en Kilcardy. A los catorce años entró en la Universidad de Glasgow, donde tomó contacto con Francis Hutcheson, quien tuvo mucha influencia sobre Smith y a quien este le debe en gran parte sus ideas sobre la libertad política.

En 1740, Adam Smith ganó una beca para Oxford. En 1747 volvió a Kilcardy y, poco después, empezó a dar clases en la Universidad de Edimburgo. Pocos años más tarde fue nombrado catedrático de Lógica de la Universidad de Glasgow, pasando a la Cátedra de Filosofía Moral cuando esta quedó vacante en 1752.

Sus clases en Glasgow originaron una de sus principales obras, “La Teoría de los Sentimientos Morales”, que se publicó en 1759. Este libro tuvo mucho éxito y fue a parar a manos de Charles Townshend, el político, quien quedó tan impresionado que ofreció a Adam Smith el cargo de tutor del joven duque de Buccleuch. Smith aceptó la oferta y dimitió de su cátedra en 1764, iniciando un gran viaje alrededor de Europa en compañía del duque. En Toulouse desarrolló parte de sus conferencias de Glasgow; este fue el inicio de su obra principal, “Investigaciones sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones” (1776).

Volvió a Gran Bretaña en 1766, retirándose a Kilcardy para revisar y terminar su obra. Se publicó finalmente en 1776, y le valió una gran fama. El libro fue, esencialmente, un estudio sobre la creación de la riqueza. Lo que marcó su obra casi indudablemente fue La Revolución Industrial iniciada en Inglaterra a mediados del siglo XVIII, que al cambiar las condiciones de producción indujo un enriquecimiento espectacular que se fue generalizando con el correr de los años.

Se considera para el desarrollo del ensayo el Libro I, obtenido desde una descarga de internet, en especial los capítulos I, II y III de éste.

Al principio de la obra, Adam Smith se refiere al trabajo anual de las naciones del que se obtiene lo necesario para el consumo anual y que proviene del trabajo mismo o de lo adquirido desde otras naciones, haciendo el alcance de que esta debe guardar relación con el número de individuos que habrá de consumir estos recursos, concatenando lo anterior a dos circunstancias gravitantes para él: la pericia, destreza e inteligencia con que se aplique generalmente su trabajo y la proporción que se guarde entre el número de los que se emplean en el trabajo útil y el de los que no están útilmente empleados, sin hacer distinción del suelo, clima o la extensión de cualquier nación, lo que les llevaría a las situaciones de abundancia o escasez.

Es decir, se reconoce en este caso la formación de especializaciones al identificar la utilidad del trabajo y, por tanto, al hablar de especialización se habla de la división del trabajo, punto central del capítulo I, contemplando además una variable de gran o poca producción, ejemplificando con la manufactura de un alfiler.

A lo anterior, agrega el autor que esto se verá reforzado mediante la industrialización, al señalar: “Esta separación se ve con más generalidad y perfección en los países que están elevados a más alto grado de industria y cultura...”, refiriéndose a esta división para los casos de la manufactura o la industria, y no así para la agricultura, de la que reconoce que no admite gran subdivisión ni separación de tareas. La productividad en estos casos se entiende sólo como coherente con una mayor inversión (más dinero) y más trabajo.

El aumento mayor que se logra en las manufactureras está dado por tres circunstancias diferentes: la mayor destreza de cada operario; el ahorro de aquel tiempo, que comúnmente se pierde al pasar de una operación a otra de distinta especie; y, por último, la invención de un gran número de máquinas que facilitan y abrevian el trabajo.

Funda estas características de mayor destreza, puesto que la repetición de una labor crea habilidades motrices que permiten desarrollar con más rapidez las tareas, pues se pierde tiempo al terminar una tarea y comenzar otra. Tomar el ritmo de la nueva actividad y trabajar eficientemente, en conjunto con la invención de máquinas, obviamente mejora la productividad, como se reconoce en la obra al indicar Smith que: “... habrá visto muchas y buenas máquinas inventadas por los mismos operarios, para facilitar cada uno el ramo peculiar de su obra”. Con estas características cumplidas el autor da por hecho que cada uno de los individuos de una sociedad se hace más experto en su profesión, pues “se produce más obra en todo el cuerpo común de ella, y las ciencias y artes reciben una perfección y aumento considerables”.

Según la teoría de Smith: “La multiplicación grande de producciones, que en todas las artes dimana de la división del trabajo, es lo que en una sociedad bien ordenada produce aquella opulencia universal que se extiende hasta por las clases inferiores del pueblo”, lo que se produciría al intercambiar los productos que no se necesitan, puntualizando una igualdad de condiciones y reconociendo la posibilidad de mejoría de su condición.

En el capítulo II, se reconoce primeramente que la división del trabajo es muy ventajosa para la sociedad, generando la opulencia, la condición natural de negociar, lo que se produce mediante el intercambio

dada la necesidad de otros quienes persuaden para su cooperación y que puede traer consigo la prosperidad.

La teoría de la oferta y demanda, se estima, nace de lo señalado: “dame tú lo que me hace falta, y yo te daré lo que tú necesitas”, es decir, es el principio de cualquier oferta que da comienzo a un negocio, reconociendo con esto la demanda (“lo que me hace falta”), por lo que en el fondo la división del trabajo estaría fundándose en la necesidad de más productos para satisfacer necesidades de otros. Esto lleva a que se produzca una especialización para aumentar la producción. No se acude, según el autor, a la humanidad, sino al amor propio para reconocer las ventajas que se pueden obtener, es decir, una ganancia, un lucro.

Acompañando a este concepto de división que permite el desarrollo o mejoría de las condiciones, se encuentra la educación sobre la base de los talentos. “No verificándose la aptitud para el cambio y la venta, cada hombre tendría que granjear por sí y para sí todo lo necesario y útil para su sustento y conveniencia”, es decir el autor separa a los individuos de acuerdo a sus talentos y aptitudes. Refiere en este capítulo el ejemplo del hombre que se dedica a confeccionar flechas y arcos siendo útil de esta forma a sus compañeros y “éstos le remuneran aquel servicio con caza y con ganado”, produciéndose el intercambio.

En el capítulo III, se trata de los límites de la división del trabajo producto de la extensión del mercado público, el cual describe como “aquel gran teatro de negociación, permuta, compra y venta que forman todas las naciones del mundo, o todos los individuos de cada nación entre sí”.

El autor reconoce una de las primeras limitaciones, expresadas del siguiente modo: “[si]...este [mercado] es corto, o poco considerable, ninguno se anima a

dedicarse enteramente a un empleo o destino por falta de disposición para permutar el sobrante producto del trabajo propio”, señalando que una industria no puede sobrevivir en un mercado ínfimo, precisando un concepto de población grande. Agrega a dicha limitación la cercanía al mar o ríos, reconociendo que a través de éstos se puede llegar a otros mercados de todo tipo de industria, ampliando entonces el concepto de población que utiliza en primera instancia. Se especifica, además, lo fundamental de las comunicaciones o la forma de poder acceder a un mercado más amplio y acceder al “gran comercio que al presente las enriquece”, al referirse a la conducción por agua como una forma más expedita de comunicación y, por tanto, de transacción comercial más extensa. Además, reconoce un progreso natural de la industria y el arte donde esta “comodidad ofrece al mundo un mercado franco para toda especie de producto del trabajo del hombre” de manera de relevar como un motor de todo lo mencionado y centrar su análisis en el trabajo y que éste sea un medio de enriquecimiento más en las urbes que en el campo o en lugares al interior del país, esto razonadamente determinado por el acceso a los mercados cercanos.

Da la razón a esta característica lo que menciona el autor respecto de la opulencia admirable de los establecimientos egipcios, chinos e indios, y que radica en el fomento de su comunicación interna sin haber fomentado su comercio externo.

Luego de leídos y extractados los temas que se consideraron más relevantes, se comparará con la actualidad de la República Popular China, que presenta una definición propia al ser un país comunista, pero con una economía guiada por la liberalización del mercado. Para estos efectos se presenta un cuadro con el desarrollo del contexto histórico que llevó a la formación de la República Popular China, considerando los siguientes períodos específicos:

**1919 – 1949** Antes de la fundación de la nación (sistema imperante anterior: feudalismo).

**1949 al presente** Después de la fundación de la nación.

Año (s)	Hecho Relevante	Observación
01/01/1912	Fundación del Gobierno Provisional de la República China.	
1912	Fundación del Guomindang	Partido Popular de China
04/05/1919	Protestas en Pekín (hoy Beijing) se desencadenaron por lo que muchos chinos percibían como condiciones humillantes del Tratado de Versalles, que puso fin a la Primera Guerra Mundial.	Protestas de los estudiantes en la Plaza de Tian'anmen de Pekín
1921	Nacimiento del Partido Comunista de China	Se fundó el 1° de julio de 1921 en Shanghai. Partido gobernante en China es al mismo tiempo, el representante de los intereses de todo el pueblo
1923 - 1924	Primera cooperación entre Guomindang y el partido comunista	
1926	Guerra de expedición al norte	La Guerra Civil China a raíz de la caída de la dinastía Qing
1927	Constitución del Gobierno Popular en Nanjing por parte del Partido Guomindang	Rebelión de Nanchang, rebelión de la 24ª División de Infantería del Ejército Nacional Revolucionario
1930 - 1934	Cerco y aniquilamiento realizado por el Guomindang, contra las bases revolucionarias del Partido Comunista de China	
1934 - 1936	Marcha del ejercito rojo	Oficialmente el Ejército de Liberación Popular
1931	Incidente del 18 de septiembre, invasión japonesa a China	Incidente de Mukden, Japón atacó a la China del Kuomintang conquistando e independizando Manchuria
1936 - 1937	Incidentes de Xi'an y puente Logouqiao (Puente de Marco Polo), provocado por Japón y estallido de la Guerra anti japonesa	Japón, Manchuria y Mongolia Interior declararon la guerra e invadieron China empezando así la Segunda Guerra Chino-Japonesa
1937	Masacre de Nanjing, primer encuentro de los comunistas del VIII Ejército de Ruta con algunos nacionalistas contra los japoneses y mongoles	Acabó en retirada de los chinos con más de 100.000 bajas
1945	Triunfo de la guerra anti japonesa, el Partido Comunista de China y el Guomindang combatieron hombro con hombro contra los agresores y juntos conquistaron la victoria	Paralelo a la rendición de Japón en la Segunda Guerra Mundial
1945	Conversación entre el Partido Comunista y el Partido Popular	Negociaciones entre el Partido Comunista y el Guomindang

1945	Acuerdo de doble diez	Conversaciones multipartidistas en las reformas posteriores a la guerra política a través de una Conferencia Consultiva Política
1946 – 1949	Guerra de liberación Nacional	El Guomindang desencadenó una nueva guerra civil. El Partido Comunista de China dirigió al pueblo en la lucha, hasta conseguir finalmente la victoria y derribar al gobierno del Guomindang
1949	Fin del Gobierno popular en el continente de China, Primera sesión plenaria del Consejo Consultivo Político del pueblo Chino y fundación de la República Popular de China	Tras la fundación de la Nueva China, el Partido Comunista Chino dirigió al pueblo de las diversas etnias en la superación de toda clase de dificultades, convirtiendo a la China semicolonial, semifeudal y extremadamente pobre en un país socialista con una prosperidad inicial
1950 - 1952	Reforma Agraria	
1951	Liberación pacífica de Tibet	
1953	Puesto en práctica el Primer Plan Quinquenal	
1954	Primera reunión nacional de la Cámara Popular de China, nace la Constitución de la República Popular China	
1956	Conclusión esencial de la socialización de los medios productivos del sistema privado	
1957	Campaña de rectificación del ambiente del Partido Comunista de China	Inicio del proceso de reforma y apertura
1966 - 1976	La gran revolución cultural	Restauración y protección de numerosas reliquias culturales, contribución a la protección a la cultura mundial
1971	Vuelta de China a la ONU	
1971 - 1972	Se efectúa la llamada diplomacia del ping pong	
1978	Tercera sesión plenaria del XI Congreso Nacional del partido comunista de China, puestas en marcha de la reforma del sistema económico y la apertura al exterior.	Celebrada en diciembre de 1978 decidió que a partir de 1979 el centro de gravedad del trabajo del Partido se desplazaría hacia la modernización, definiendo los principios rectores de la reforma y la apertura al exterior.
2001	Ingreso a la OMC	

Como se puede apreciar, hasta el año 1949 China vivió inserta en conflictos bélicos constantes, tanto internos como externos, lo que llevó a que recién el año 1949, casi finalizando el siglo XX, se formara como república y reformara su sistema económico. La República Popular de China, al ser también una economía de tipo centralizada, no pudo mantenerse al margen del cambio en la economía mundial, que se

hizo manifiesto a partir de la “perestroika” impuesta en la URSS por Gorbachov y de la caída del Muro de Berlín, símbolo éste último de una apertura del bloque del Este hacia el resto del mundo.

La República China es gobernada por el Partido Comunista de China que, al mismo tiempo, es el representante de los intereses de todo el pueblo co-

munista. Sin embargo, su economía es de mercado, definiéndose en rigor como una estructura económica de mercado socialista <sup>1</sup>.

En el XV Congreso Nacional del Partido Comunista de China, realizado entre el 12 y el 18 de septiembre de 1997 en Beijing, Jiang Zemin, en nombre del XIV Comité Central, presentó ante el congreso el informe titulado “Mantener en alto la gran bandera de la teoría de Deng Xiaoping para impulsar en todos los sentidos la causa de la construcción de un socialismo con peculiaridades chinas, hacia el siglo XXI”.

Por su parte, la IV Sesión Plenaria del XV Congreso Nacional del PCCh se celebró del 19 al 22 de septiembre de 1999 en Beijing. Con el propósito de alcanzar la grandiosa meta formulada por dicho congreso, consistente en impulsar el proceso de reforma, apertura y modernización de China en el cambio de siglo, en la sesión se discutieron algunos problemas importantes vinculados a la reforma y el desarrollo de las empresas estatales, y se aprobó la Decisión del Comité Central del Partido Comunista de China sobre algunos problemas importantes relacionados con la Reforma y el Desarrollo de las Empresas de Propiedad Estatal.

Dicha decisión se articula en los 12 puntos siguientes<sup>2</sup>:

1. Fomento de la reforma y el desarrollo de las empresas estatales.

2. Metas principales y orientaciones en la reforma y el desarrollo de las empresas estatales.

3. Reajuste estratégico de la estructura del sector económico estatal.

4. Impulso de la reorganización estratégica de las empresas estatales.

5. Establecimiento y perfeccionamiento del sistema empresarial moderno.

6. Fortalecimiento y mejora de la gestión empresarial.

7. Mejora del balance de los activos y los pasivos de las empresas estatales y alivio de su carga social.

8. Actuaciones apropiadas en la reducción de personal, el reemplazo y la seguridad social.

9. Aceleración del progreso tecnológico y del ascenso de categoría industrial de las empresas estatales.

10. Creación de un buen ambiente externo para la reforma y el desarrollo de las empresas estatales.

11. Formación de un contingente de administradores de negocios altamente calificado.

La característica principal de este sistema es que las industrias básicas y sectores regulados, como las telecomunicaciones o el sector bancario, se mantienen mayoritariamente como propiedad del Estado, a cargo de los municipios, lo que permite que compitan entre ellas en un sistema de precios relativamente establecidos por el mercado. En contraste con la concepción más común de comunismo, el gobierno central no interfiere rutinariamente a fin de establecer precios, pero sí protege a empresas estatales por sobre las

---

<sup>1</sup> Definiciones encontradas en el sitio de Internet <http://spanish.china.org.cn/xi-shi/xi6.htm>

<sup>2</sup> La publicación de Internet señala 12 puntos, sin embargo sólo se incluyen los 11 expuestos.

privadas, lo que se muestra luego con un extracto de normativa específica.

China tiene, de acuerdo a la información elaborada por el Foro Económico Mundial, una economía “factor-driven” motivada por la incorporación continua de gran cantidad de mano de obra barata, inversiones en bienes de capital básicos, mejoramiento de infraestructuras y aprovechamiento de los recursos naturales. Entre los mayores motores de crecimiento de la economía China, figuran la apertura comercial y un duradero enfoque hacia las exportaciones, admisibilidad hacia la inversión exterior y el ingreso de flujos de capital extranjero, fuertes inversiones públicas en infraestructuras de transporte y la aceptación de esta forma de economía de mercado mezclada con el sistema comunista.

Es decir, en lo mencionado por Pellicani acerca de la inviabilidad de adoptarse el capitalismo por partes parece una afirmación verdadera bajo esa denominación, no obstante la forma de llevar la economía y comercio exterior se puede clasificar como mercantilista, salvo por la ausencia de la protección básica de la propiedad privada para tipificarla directamente como capitalista, ya que los capitales en su gran mayoría son estatales.

La que se considera no tan acertada es la afirmación de que dicha economía debería adaptarse al capitalismo o relegarse al estatuto de colonias, por cuanto se considera que China ha sido lo suficientemente inteligente para adaptarse en lo necesario tomando conceptos capitalistas, pero no permitiendo una aculturación, lo que hasta el momento ha sido provechoso, coincidiendo en este punto plenamente con el entender de Norbert Lechner.

Respecto de la llamada “mano invisible”, en relación a la limitación del Estado, no es este un concepto válido

para la China actual, ya que se reconoce al Partido Comunista de China, partido gobernante, como el partido que representa los intereses del pueblo, no sus propios intereses particulares, respecto del autocontrol realizado por el partido, el control estatal de las empresas y la regulación de las empresas extranjeras que son mayoritariamente privadas.

Se tiene como un ejemplo de lo anterior a las Regulaciones de la Provincia de Hubei para las Empresas de Inversión de los Comerciantes Extranjeros, los Chinos de Ultramar y los Compatriotas de Hong Kong, Macao y Taiwan (Decreto No. 87 del gobierno popular de la provincia de Hubei, revisado conforme al decreto No. 116 que el gobierno popular de la provincia de Hubei promulgó el 23 de marzo de 1997), que señala, entre otros:

Artículo 5.- Los gobiernos populares a las distintas instancias ejercen su control, dentro de la ley, sobre las empresas de inversión extranjera. Ningún departamento e institución puede violar sus derechos e intereses legítimos, ni atentar contra su legal autonomía de gestión.

Artículo 6.- La dirección general de comercio y cooperación económica con el exterior de la provincia de Hubei (CCEE) es responsable del control y de la coordinación general del trabajo sobre las inversiones extranjeras.

Otro dato interesante es que China, en el año 2007, contaba con 152 empresas estatales controladas directamente por el gobierno central a través de la Comisión de Supervisión y Administración de Activos Estatales (SASAC), perteneciente al Consejo de Estado. Entre ellas se encontraban algunas de las mayores empresas del planeta en sectores como el energético, la minería, el transporte, las telecomunicaciones, la producción de maquinaria y la defensa

Se comparte también lo resaltado por Tatiana Herrera, en el sentido de que Pellicani señaló como un elemento central del surgimiento del capitalismo una lógica pluralista que permitió el desaparecimiento del feudalismo, lo que también es el punto de inicio del cambio de la China antigua a esta potencia de la actualidad una vez acabado el sometimiento al emperador y las dinastías.

En lo referido a Adam Smith respecto de la división del trabajo, es esta la forma adquirida por las empresas chinas, precisando además que en esta cultura se sigue lo mencionado por Marx en el sentido de que se debe hacer el trabajo para el que se es más apto, por lo que sólo los capaces son incorporados a la administración pública y a los estudios, debiendo los demás habitantes abocarse a sus aptitudes particulares, lo que genera la división del trabajo. Por lo tanto, este es un concepto plenamente válido para la denominada estructura económica de mercado socialista. Se hace patente que se comenzó una campaña educativa con grupos directivos del Partido y del gobierno y los cuadros dirigentes de los niveles distrital, en la atención a tres aspectos (el estudio, la política y la integridad moral). Con esto, el Partido Comunista de China ha emprendido una autoformación marxista.

De lo mencionado sobre satisfacción de necesidades, es decir la demanda, y sobre la base de los talentos para confeccionar flechas y arcos, relacionándolo con la gran capacidad de producción, recursos y comunicación, se puede mencionar que de un determinado producto, del cual Brasil, por ejemplo, fabrica un millón de unidades por año, una única fábrica china puede producir cuarenta millones, con una calidad que ya es equivalente, además de que la gran cantidad de población permite una velocidad de reacción impresionante.

Los chinos ponen cualquier producto en el mercado en cuestión de semanas, con precios que son una fracción de los practicados en otra parte del mundo, lo que los ha convertido en uno de los países que encabezan la tercerización de la producción. Por ejemplo, difícilmente se adquieren en las grandes tiendas de los Estados Unidos productos hechos en USA, pues todo es hecho en China con etiqueta norteamericana. Se vislumbra un talento del gobierno chino al ver la posibilidad de la cooperación que puede traer consigo la prosperidad.

Se puede verificar también que la división del trabajo y su especialización, según lo planteaba Smith, conllevaría la posibilidad de mejorar su condición. De acuerdo a una publicación en Internet<sup>3</sup> del 3 de marzo de este año, Shanghai anunció que se elevaría el salario mínimo en un 14% a partir del día primero de abril para ayudar a las familias de bajos ingresos a hacer frente al alza de los precios. La subida eleva el salario mínimo mensual en las ciudades a 1.280 yuanes (194 dólares), frente a los actuales 1.120 yuanes, informó el gobierno de esta metrópoli oriental durante una conferencia de prensa. Se trata del 18º ajuste desde 1993, año en que Shanghai estableció el mecanismo del salario mínimo, y la decisión nace a raíz de que las provincias de Guangdong y Shandong, en la parte meridional y oriental del país, aplicarán también alzas al salario mínimo. Los salarios mínimos han aumentado en todo el país desde el año pasado como consecuencia de la escasez de mano de obra, una ola de huelgas y la creciente inflación.

El premier chino, Wen Jiabao, anunció en fechas cercanas a la mencionada el compromiso del gobierno de aumentar los salarios de los grupos de bajos ingresos,

---

<sup>3</sup> Internet <http://spanish.china.org.cn/>

así como los gastos mínimos de manutención, para garantizar una distribución justa de las ganancias. En ese sentido, el Gobierno pretende mejorar los mecanismos de distribución de ingresos en el periodo 2011-2015 para estrechar la brecha de riqueza, según el XII Plan Quinquenal sobre el Desarrollo Económico y Social de China (2011-2015).

Las compañías manufactureras se quejan de una escasez de trabajadores en Yiwu, desde febrero de este año, y en otras provincias. A veces entre 300 y 500 personas buscan empleo diariamente. Esa misma situación se vive en otras regiones costeras orientales: los empleadores luchan por encontrar personal, mientras que trabajadores desempleados no pueden hallar un empleo que cubra sus expectativas salariales.

La situación es el resultado de las expectativas de salarios altos de los buscadores de empleo, de los crecientes costos de mano de obra y materias primas de las firmas, así como del fortalecimiento del renminbi (la moneda de curso legal, emitida y controlada de manera unificada por el Banco Popular de China), la moneda china (el yuan RMB), y de la desaceleración en el mercado, estiman economistas.

Los empleadores, por su parte, tienen dificultades para encontrar trabajadores capacitados o talentos en altas tecnologías, por lo que solicitaron al gobierno que, con el fin de evitar una severa escasez de mano de obra durante la campaña de modernización de las firmas pequeñas, debe mejorarse la capacitación vocacional de la mano de obra excedente y la educación vocacional, opinan expertos.

Con este último punto se quiso demostrar que los efectos señalados por Smith en su obra, al mencionar la división del trabajo, la especialización, la posibilidad de que los trabajadores más cercanos al mar o comunicaciones fluviales, a diferencia de los del

campo, sean los que en primera forma se beneficien de todas estas características, determinen la producción en la estructura económica de mercado socialista. En otras palabras, el capitalismo, por mucho que no se denomine así, está ratificando todo lo mencionado por Smith en el año mil setecientos.

## CONCLUSIONES

A pesar de la apertura a la inversión extranjera y su orientación al libre mercado, se mantienen mayoritariamente como propiedad del Estado las empresas que se dedican al comercio y manufactura, tanto para el consumo interno como externo.

Se entiende que el rol del gobierno en una sociedad moderna es regular las interacciones de los diversos sectores de la sociedad y velar por el cumplimiento de las leyes. A un gobierno moderno le corresponde regular y armonizar la relación entre productor y consumidor y no puede convertirse en actor de la producción económica sin afectar sus funciones esenciales, lo que por la estructura de gobierno en China no ha sucedido por estar sus empresas mayoritariamente a cargo de los gobiernos locales.

Se visualiza la división del trabajo que el autor (Adam Smith) señala como factor de incremento de la riqueza, debido a que así aumenta la destreza de la fuerza de trabajo, se ahorra tiempo y se hace posible el empleo de ingenios mecánicos.

Asociado a lo anterior, los límites de la división del trabajo vienen determinados por el tamaño del mercado, lo que China, que ya cuenta con un mercado interno bastante considerable en atención a sus 1.400 millones de habitantes, siendo el 22% aproximadamente de la población mundial, ha logrado captar

mediante la satisfacción de las necesidades internas y la tercerización de un mercado que no ha tenido límites desde el punto de vista industrial y debido a la globalización de las economías.

Como una derivación de la tercerización, se ha comenzado a ver que China asimila las tácticas para dominar la industria a largo plazo, producto de que los parques industriales occidentales estarán fuera de sus fronteras. De hecho, ya se encuentran en el país Asiático.

El desarrollo del comercio internacional, la creación de mercados financieros y la producción de alimentos con una menor aportación del factor trabajo, llevará a la población que no podía encontrar trabajos agrícolas a buscar empleos relacionados con la industria y, por ende, a originar un movimiento migratorio desde el campo a las ciudades, así como un nuevo desarrollo en las fábricas

Es muy probable que si los salarios en la región en que está instalada una fábrica son demasiado altos, esta se muda hacia el interior, revirtiendo de alguna forma la movilidad actual.

Los grandes autores han señalado, para la economía clásica, que la riqueza de una nación se relaciona con el capital y el trabajo, ambos conceptos de gran profusión en China. Esto es, en un país en el que los trabajadores son numerosos y ejercen su labor con mayor eficiencia, la generación de riquezas debería ser más pronunciada, además de contar con la posibilidad de invertir en la compra de maquinarias y herramientas que producirán mayor industrialización.

## BIBLIOGRAFÍA

Investigación de la naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones, Escrita en Inglés s por el Dr. Adam Smith, y traducida al Castellano por el Lic. D. José Alonso Ortiz, con varias Notas y Ilustraciones relativas á España. Segunda edición, corregida y mejorada, En Valladolid: En la Oficina de la Viuda y Hijos de Santander, Año de 1805.

Pellicani y los límites de la modernidad, Norbert Lechner, Nueva sociedad N° 119, mayo – junio de 1992, PP. 114 – 117.

Resumen “Pluralismo y Capitalismo”, Luciano Pellicani, Tatiana Herrera Formas.

¿Por qué surge el capitalismo?, Tatiana Herrera Formas.

Presentación del profesor Alejandro Chen Hao Department of Spanish, Capital Normal University No.83, Xisanhuan Beilu, Haidian District, Beijing 100089, P.R.China Tel. 8610-68901010ext603.

Luciano Pires. “Cómo China dominará al mundo”. (traducción avalada por el autor). Disponible en: [http://spanish.china.org.cn/specials/2011lianghui/2011-03/08/content\\_22080947.htm](http://spanish.china.org.cn/specials/2011lianghui/2011-03/08/content_22080947.htm) y otros artículos obtenidos en este sitio de Internet.

# SOCIEDAD CIVIL Y JURISDICCIÓN AMBIENTAL: LA FIGURA DE “AMICUS CURIAE”

Pablo Miranda Nigro \*

Francisca Henríquez \*\*

## RESUMEN

Con la introducción del artículo 19 de la Ley 20.600, que crea los tribunales ambientales, se ha abierto una oportunidad para la participación de la sociedad civil en los procesos judiciales de carácter ambiental. Esta oportunidad está dada por la introducción de la figura de *amicus curiae* o amigo de la corte, ampliamente utilizada en el ámbito internacional y en países de Ley Común. Desde la implementación de tribunales ambientales, se han admitido a lo menos tres presentaciones de escritos de *amicus curiae*, los cuales representan criterios jurisprudenciales que resultan aún muy preliminares para establecer una guía clara respecto de la admisibilidad de estas intervenciones. No obstante, la Ley y la literatura académica a nivel internacional contribuyen al desarrollo de la jurisprudencia a largo plazo. En consecuencia, es muy importante que la sociedad civil se informe del conocimiento acumulado acerca de esta figura novedosa en la Ley chilena, con el fin de guiar sus acciones, motivados por un interés público, en la eventualidad de intervenir en causas tramitadas en tribunales ambientales.

**Palabras claves:** *Amicus Curiae*, Tribunales Ambientales, Derecho Ambiental, Sociedad Civil, Participación Ciudadana, Justicia Ambiental.

**Clasificación JEL:** K4, Q5

---

\* El Sr. Pablo Miranda Nigro es Magíster en Derecho (LLM) del *International Business Law, Washington College of Law (WCL)*, de la American University, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Abogado de la Universidad Nacional Andrés Bello. Actualmente se desempeña como Ministro Suplente del Tercer Tribunal Ambiental de Chile.

\*\* La Sra. Francisca Henríquez es Magíster en Ciencias en Desarrollo Comunitario de la Universidad de California, Licenciada en Ciencias Económicas e Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Profesional Universitario del Ámbito Económico en el Tercer Tribunal Ambiental de Chile.

## ABSTRACT

With the introduction of the Article 19 within the Chilean Law N° 20.600 that created environment courts in the country, an opportunity for wide public participation has been opened in environmental related judicial proceedings. This opportunity is given by the introduction of the figure of “amicus curiae” or friend of the court, widely used internationally and in countries of Common Law. Since the implementation of environment courts, at least three amicus curiae presentations have been admitted, representing legal criteria that are preliminary yet to establish a clear guide to the admissibility of these interventions. However, the Law and academic literature regarding this topic can contribute in the long run to the development of jurisprudence regarding the admissibility of amicus curiae interventions. Consequently, it is very important that the civil society become aware of the current knowledge regarding this new figure in the Chilean law, in order to guide their actions in the event of, motivated by public interests, intervening in cases handled by environment courts .

**Key Words:** *Amicus Curiae*, Environment Courts, Environmental Law, Civil Society, Public Participation, Environmental Justice.

## 1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS AMIGOS DE LA CORTE

La figura de *amicus curiae*, introducida por primera vez en la jurisdicción chilena de manera explícita al promulgarse la Ley 20.600, se remonta a épocas de la antigua Roma, donde los amigos de la corte llamaban la atención sobre precedentes o evidencia crucial obviada por la Corte, en un contexto donde el acceso a la información era escaso y las fuentes principales eran de carácter oral (Umbricht 2001:778). Luego, el concepto de *amicus curiae* fue desarrollado en la Ley Común Inglesa y exportado a Estados Unidos, donde esta práctica creció rápidamente (Marceau & Stilwell, 2001:156). Actualmente, las opiniones (informes) de *amicus curiae* son presentados ante muchas cortes estadounidenses y en una menor proporción en cortes internacionales (Marceau & Stilwell, 2001:157). Por ejemplo, la Corte Inter-Americana de Derechos Humanos considera y acoge un porcentaje muy alto de las intervenciones de *amicus curiae* que ingresan ante su consideración a razón del Artículo 44 de su estatuto, que permite la intervención de terceras partes (Marceau & Stilwell, 2001:170). Otro ejemplo es el de La Convención para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, la cual establece en su Art. 34 el derecho de acción de cualquier individuo, grupo o ONG que se sienta víctima de acciones del Estado, a través de la presentación de informes de *amicus curiae* formalizados en el Protocolo 11 de la Corte Europea de Derechos Humanos.

La intervención de *amicus curiae* es inusual en países de Ley Civil (Umbricht, 2001:780), como es el caso de Chile. Sin embargo, la intervención de actores por medio de esta figura no ha sido prohibida en la legislación chilena, habiendo sido de hecho utilizada

en el país. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional, en su sentencia del 3 de noviembre de 2011<sup>1</sup>, establece en un voto disidente un comentario que cita directamente un reporte de *amicus curiae* presentado por la Asociación Gremial Libertades Públicas (Contesse Singh, 2012:161).

La Ley 20.600, que creó los tribunales ambientales, señala lo siguiente respecto de los amigos de la corte:

Artículo 19.- *Amicus curiae*. El Tribunal dará a conocer la resolución que admite a tramitación la reclamación o la demanda por daño ambiental mediante la publicación de un aviso en su sitio electrónico. El aviso deberá incluir los datos necesarios para identificar la causa.

Dentro de los treinta días siguientes a la publicación de dicho aviso, cualquier persona, natural o jurídica, que no sea parte en el proceso, que posea reconocida idoneidad técnica y profesional en la materia objeto del asunto sometido al conocimiento del Tribunal Ambiental y que involucre la protección de un interés público, podrá presentar, por escrito y con patrocinio de abogado, una opinión con sus comentarios, observaciones o sugerencias.

La opinión escrita deberá acompañarse de tantas copias como partes litigantes hubiere, y de los antecedentes que acrediten la idoneidad técnica y profesional de quien la emite.

La entrega no superará ni alterará la tramitación del procedimiento, pero el tribunal deberá considerarla en sentencia definitiva.

<sup>1</sup> Rol No. 1881-10-INA, voto de minoría, III.5.

La presentación de la opinión escrita no conferirá a quien la haya emitido la calidad de parte, ni le otorgará ninguna posibilidad de actuación adicional en el proceso.

Durante la discusión legislativa de este artículo, como se establece en la Historia de la Ley 20.600, se obtuvieron opiniones de varios académicos e instituciones, siendo uno de los aspectos más cuestionados el hecho de que la figura de *amicus curiae* tiene una aplicación en países de Ley Común (anglosajones principalmente). Otro aspecto discutido fue el referido a la consideración de la intervención de *amicus curiae* en la sentencia, ya que en un comienzo este aspecto habría sido propuesto sin vinculación, pero finalmente se impuso una relación vinculante en la Ley. Además, existían reparos acerca del volumen de escritos de *amicus curiae* que recibirían los tribunales, lo cual fue resuelto mediante el requisito de patrocinio de abogado, cuyo costo asociado limitaría la cantidad de presentaciones, como así también incrementaría la pertinencia de las mismas.

De lo anterior se destaca la innovación en la Ley al incluir la figura legal de amigo de la corte, lo que representa importantes desafíos y oportunidades, ya que la práctica y jurisprudencia sobre las intervenciones de *amicus curiae* indicarán con relativa certeza en el futuro los criterios específicos para la presentación de estos escritos ante tribunales ambientales. Sin embargo, mientras dicha jurisprudencia se desarrolla, la sociedad civil cuenta con información acotada acerca de las posibilidades de participación en procesos judiciales que este artículo de la Ley permite.

Este ensayo pretende analizar el artículo 19 de la Ley 20.600 con el fin de aportar a la acumulación de conocimiento y motivar el estudio de esta figura legal para contribuir, a largo plazo, al desarrollo jurisprudencial en esta materia y presentar esta oportunidad a diversos actores de la sociedad civil.

En la siguiente sección se provee de un análisis del artículo 19 de la Ley 20.600, para luego, en la sección 3, discutir las oportunidades y desafíos que esta figura legal representa para la sociedad en su conjunto.

## 2. CARACTERÍSTICAS DE UN AMICUS CURIAE

Los actores de la sociedad civil que, motivados por un interés público, deseen participar como *amicus curiae* en causas tramitadas en tribunales ambientales, cuentan con la información contenida en la Ley 20.600 para guiar la presentación de escritos. El artículo 19 sobre *amicus curiae*, si bien es breve, contiene diversos aspectos relevantes a considerar por parte de un miembro de la sociedad civil que busque intervenir en una causa a través de esta figura legal. En esta sección se plantean aspectos relevantes acerca de la interpretación de este artículo, en particular analizando el rol y las características de un amigo de la corte, para informar a miembros de la sociedad civil en general sobre este aspecto de la Ley. Es importante señalar que este análisis no pretende establecer una guía, sino más bien aportar a una discusión sobre posibles interpretaciones, ya que los criterios para la admisibilidad de escritos que se presenten ante tribunales ambientales estarán guiados por la jurisprudencia en esta materia, la cual a la fecha acumula tres escritos

declarados admisibles, dos en el Segundo Tribunal Ambiental<sup>2</sup> y uno en el Tercer Tribunal Ambiental<sup>3</sup>.

El principio de pasividad que regula el actuar de tribunales ambientales impide a estas instituciones de justicia guiar el actuar de sus usuarios o quienes acceden a los mismos. Por ello, no es plausible que estas instituciones evalúen la participación de actores de la sociedad civil (admisibilidad de escritos de *amicus curiae*) en base a requisitos que no estén establecidos en la Ley, como tampoco es prudente que los tribunales ambientales publiquen guías o instrucciones sobre los contenidos y requisitos en las presentaciones de escritos de *amicus curiae*.

No obstante, según lo sugerido por Umbricht (2001), los criterios de consideración de *amicus curiae* debieran determinarse por una cuestión de transparencia en relación a criterios de accesibilidad y participación en un tribunal por parte de *amicus curiae*. Los argumentos de accesibilidad y participación corresponden respectivamente al flujo de información interna y externa de un tribunal (transparencia interna y externa) y a las demandas de la sociedad civil de contribuir activamente en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo,

existiría una dicotomía relacionada con la admisibilidad de *amicus curiae*, ya que si bien teóricamente la probabilidad de tomar una decisión adecuada en una sentencia aumenta con la cantidad de información disponible y perspectivas consideradas, el proceso de toma de decisiones se torna más complejo con mayor número de participantes y acceso a información (Umbricht, 2001). Ahora bien, los criterios de admisibilidad relacionados con la presentación de escritos a través de la figura de *amicus curiae* ante tribunales ambientales están determinados explícitamente en el artículo 19 de la Ley 20.600.

Según lo establecido en la Ley, un *amicus curiae* se define como "cualquier persona natural o jurídica, que no sea parte en el proceso, que posea reconocida idoneidad técnica y profesional en la materia objeto del asunto sometido al conocimiento del Tribunal Ambiental y que invoque la protección de un interés público". Así, a diferencia de la legislación sobre *amicus curiae* en muchos países, los tribunales ambientales de Chile cuentan con una guía establecida explícitamente en la Ley al momento de interpretar el perfil de *amicus curiae*, pudiendo sólo diferenciar actores de la sociedad civil en base a: (i) su condición de partes en el proceso, (ii) su reconocida idoneidad técnica y profesional, (iii) la materia objeto del asunto sometido al conocimiento del Tribunal Ambiental y (iv) la protección de un interés público. Según la definición en la Ley, cualquier persona natural o jurídica (ya sea pública o privada con o sin fines de lucro) puede presentarse ante un tribunal ambiental en calidad de *amicus curiae* si cumple las demás condiciones establecidas. Resulta entonces necesario detenerse en cada una de estas condiciones para informar al lector sobre posibles interpretaciones de este artículo de la Ley.

---

2 La opinión Amicus Curiae del Sr. Luis Donoso Carmona en la causa rol N° R-34-2014, Reclamación de la Corporación Privada para el Desarrollo de Aysén contra el director nacional del Servicio Nacional de Geología y Minería (Resolución Exenta 0448). Región de Aysén; y la opinión Amicus Curiae del Sr. Pablo Ruíz Rudolph en la causa rol N° R-22-2014, Reclamación de Fernando Dougnac Rodríguez y otros contra el Ministerio del Medio Ambiente (Decreto Supremo N°20 de 2013), acumuladas R-25-2014, R-28-2014, R-29-2014 y R-31-2014. Región Metropolitana.

3 La opinión Amicus Curiae del Sr. Andrés Tassara Oddo en la causa rol N° R-3-2014 Reclamación de la I. Municipalidad de San Fabián de Alico con Dirección Regional del Biobío, Servicio de Evaluación Ambiental.

### Condición de partes en el proceso

En primer lugar, en relación a (i) la condición de partes en el proceso, al establecerse en la Ley que un *amicus curiae* no puede ser parte interesada en el proceso, los actores de la sociedad civil que deseen participar a través de esta figura debieran acreditar antecedentes que permitan a los tribunales ambientales llegar al convencimiento de que un potencial participante como *amicus curiae* carece de intereses directos en las decisiones de dichos tribunales (sentencias), más allá de los motivados por un legítimo interés público. Así, si en presentaciones de escritos de *amicus curiae* no existiera información descartando la condición de parte en el proceso, los tribunales ambientales podrían eventualmente desestimar la participación de quienes se presentasen por la existencia de incertidumbre sobre la naturaleza del interés.

### Reconocida idoneidad técnica y profesional

Luego, la Ley establece que los amigos de la corte deben contar con una (ii) reconocida idoneidad técnica y profesional, la cual, según el mismo artículo 19 de la Ley 20.600, debe ser acreditada a través de la presentación de antecedentes. Este criterio a su vez puede distinguir entre las condiciones de reconocimiento, idoneidad técnica e idoneidad profesional. En referencia al “reconocimiento”, es importante poner atención en que éste no depende del criterio de un tribunal ambiental, ya que al momento de presentar un escrito de *amicus curiae* la persona que interviene debiera contar de antemano con el exigido reconocimiento. Por ende, quien se presente como *amicus curiae* debiera elaborar un argumento mencionando a quienes acreditan su idoneidad técnica y profesional (premios, publicaciones en revistas académicas, títulos y/o grados otorgados por instituciones de educación superior, etc.).

En cuanto a la “idoneidad técnica”, esta condición indica que un *amicus curiae* debe tener competencias y/o habilidades técnicas que le permitan analizar uno o más aspectos controvertidos en el marco de un proceso judicial tramitado ante tribunales ambientales. En este sentido, la Ley establece un margen de discreción, ya que la idoneidad técnica dependerá de la “materia a tratar”. Esto quiere decir que la idoneidad técnica exigida por un tribunal ambiental, al momento de evaluar la admisibilidad de escritos de *amicus curiae*, dependerá tanto del nivel de complejidad requerido para analizar los aspectos en controversia, como de la disciplina de conocimiento relacionada con la materia tratada. En otras palabras, no basta con que una persona sea idónea en sus competencias técnicas para participar como *amicus curiae*, ya que si dicha idoneidad existe en un ámbito disciplinario diferente al relevante respecto de la materia en controversia, su condición de *amicus curiae* no cumpliría el criterio de idoneidad. Lo mismo podría esperarse de *amicus curiae* que presenten argumentos que parcialmente escapen a sus competencias técnicas. Aquí cabe señalar que la participación como *amicus curiae* se permite también a personas jurídicas, con lo cual es posible presentar escritos de *amicus curiae* que emanen de equipos de profesionales que en conjunto cuenten con la idoneidad técnica para elaborar argumentos relacionados con aspectos controvertidos juzgados en tribunales ambientales.

En relación a la “idoneidad profesional” exigida en la Ley, esta condición se vincula estrechamente con la “idoneidad técnica” y con la experiencia profesional que la persona haya acumulado por medio de la práctica de sus competencias técnicas a través del tiempo. Por ello, pueden ser relevantes también, como antecedentes a presentar en el marco de escritos de *amicus curiae*, aspectos como los años de experiencia laboral de personas naturales y la antigüedad, reputación y experiencia laboral de empleados o miembros

de organizaciones en el caso de personas jurídicas. En este contexto, las publicaciones, como artículos académicos y libros relacionados con la materia a tratar por un tribunal ambiental, podrían ser considerados para acreditar la idoneidad profesional de un aspirante a *amicus curiae*.

En consecuencia, y de acuerdo a la Ley, la presentación de escritos de *amicus curiae* debe disponer de antecedentes para acreditar la idoneidad técnico-profesional exigida, así como también establecer un vínculo claro entre la idoneidad técnico-profesional y la materia tratada por un tribunal ambiental, ya que puede ocurrir que dicho vínculo parezca evidente a quien se presenta como *amicus curiae* (establecido implícitamente en su presentación), pero no serlo a juicio de un tribunal ambiental.

### **Materia objeto del asunto sometido al conocimiento del Tribunal Ambiental**

La tercera condición requerida por la Ley tiene que ver con lo anteriormente mencionado sobre la “materia objeto del asunto sometido al conocimiento del Tribunal Ambiental”. Este criterio es fundamental para la presentación de escritos de *amicus curiae*, los cuales evidentemente deben guardar relación directa con las materias en controversia que son sometidas al juicio de un tribunal ambiental.

### **Protección de un interés público**

En cuarto lugar, quien se presente como *amicus curiae* debe invocar la protección de un interés público, según lo establecido en la Ley. El concepto de interés público se menciona por primera vez en la Ley con la entrada en vigencia de la Ley 20.600, y el término no está definido explícitamente en la Ley. Este concepto, de interés público, se considera como un “concepto

válvula” (que está sujeto a la interpretación). En la Constitución Política de la República de Chile, el concepto de interés público no es mencionado, sólo se refiere al concepto de interés nacional o utilidad pública, y la Ley Nro. 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en su artículo 52 sobre probidad administrativa, se refiere al interés general, lo cual podría ser un acercamiento al concepto en cuestión, pero sin ser necesariamente lo mismo. Queda entonces sujeto a la interpretación de los tribunales ambientales cuándo el interés público es correctamente invocado, por lo cual quienes deseen participar como *amicus curiae* en procesos judiciales frente a tribunales ambientales, deben realizar un estudio acabado de la interpretación de este concepto y evaluar, en primer lugar, si su participación está motivada por la protección de un interés público. En dicho escenario, quienes se presenten como *amicus curiae* tendrán que incluir en sus escritos un argumento identificando el interés público que se busca proteger, así como el vínculo entre dicho interés y el argumento principal que se desea presentar sobre la materia objeto del asunto sometido al conocimiento de un tribunal ambiental.

La ausencia de una definición específica de lo que representa el interés público en la Ley establece un margen de discreción en las decisiones de tribunales ambientales respecto de la admisibilidad de presentaciones de *amicus curiae*. En la literatura internacional sobre el uso del concepto de interés público es difícil encontrar definiciones estandarizadas al respecto. Como referencia, Schmidt-Assmann (2003) desarrolla el concepto de interés público en relación al interés privado:

Intereses públicos son aquellos que se encaminan directamente a procurar el interés general. No son idénticos al interés general, pero, en la medida que se preocupan por la comunidad, tienen una

tendencia a convertirse en el interés general. (...) Ambos tipos de interés [público y privado] no son, a menudo, sino estadios previos en el camino para la formación paulatina del interés general. Por eso, en esta fase inicial no se puede establecer una separación tajante entre intereses públicos y privados. Un interés puede reunir al mismo tiempo las características de unos y otros. Con frecuencia, los intereses públicos y privados se mueven en paralelo a corta distancia, se apoyan entre sí o se entrelazan unos con otros.

Otro aspecto que es importante destacar sobre el artículo 19 de la Ley 20.600, se refiere al requisito de patrocinio de abogado en las presentaciones de *amicus curiae*. Este requisito implica un costo para quienes se presenten como *amicus curiae*, con lo cual resulta coherente que dichas presentaciones contengan todas las condiciones que indica la Ley, así como también resulten útiles para la toma de decisiones de los ministros de tribunales ambientales. Por ello, a continuación se plantearán algunos comentarios sobre el contenido de estos escritos, que si bien no se define en la Ley más que como una “opinión”, debiera ser cuidadosamente planteado por quienes se presenten como *amicus curiae*, cuidando la eficiencia del proceso en términos de tiempo y recursos.

La actuación de un *amicus curiae* debería proveer de información pertinente y útil para la toma de decisiones (Umbricht, 2001:775). En este sentido, sin perjuicio de que las intervenciones de *amicus curiae* cumplan con los requisitos que impone la Ley, éstas podrían ser repetitivas y no proveer de información novedosa o de una perspectiva diferente sobre la materia a tratar por un tribunal ambiental que no haya sido establecida previamente por las partes en el proceso. En la literatura sobre la participación de *amicus curiae* a nivel internacional se menciona que para garantizar que

las intervenciones de *amicus curiae* contribuyan con reportes de calidad y no sobrecarguen excesivamente el proceso de toma de decisiones, es muy importante el contenido y la calidad del análisis provisto en el documento presentado por *amicus curiae* (Marceau & Stilwell, 2001:180). Marceau & Stilwell (2001:180-181) establecen que estas intervenciones debieran presentar evidencia o argumentos que no hayan sido provistos por las partes en el proceso, los cuales incluyan nuevas perspectivas, revelen implicancias de largo plazo no consideradas por las partes o refuercen, o construyan, un argumento con base en información incompleta o inexacta presentada por las partes.

Finalmente, cabe hacer mención sobre los requisitos de forma que aplican a la presentación de escritos como *amicus curiae*. Dichos requisitos están establecidos en la Ley 20.600 y en el Código de Procedimiento Civil. Es fundamental que los requisitos de forma se cumplan a cabalidad, ya que éstos son comunmente los primeros en ser verificados en tribunales. Por ello es fundamental que las personas (naturales o jurídicas) interesadas en participar como *amicus curiae* en causas tramitadas frente a tribunales ambientales, se asesoren correctamente por su abogado patrocinante, para verificar que los aspectos de forma de las presentaciones de sus escritos se ajusten a la Ley.

Los criterios que guían la presentación de escritos han sido planteados y analizados en profundidad en este capítulo, disponiendo de información para personas naturales y jurídicas que no estén familiarizadas con la Ley 20.600. Este capítulo no pretende plantear una guía ni motivar la presentación de escritos, sino más bien reconocer que los amigos de la corte o *amicus curiae* pueden carecer de los conocimientos jurídicos necesarios para guiar correctamente sus presentaciones, en detrimento de potenciales contribuciones valiosas para la toma de decisiones de tribunales ambientales.

Por lo mismo, en la siguiente sección se plantearán desafíos y oportunidades que deben enfrentar los actores de la sociedad civil que consideren presentarse como *amicus curiae* en el marco del artículo 19 de la Ley 20.600.

### 3. OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

De lo establecido en la sección anterior, se puede desprender que la figura de *amicus curiae*, establecida en la Ley 20.600, representa importantes oportunidades y desafíos a la sociedad, ya que facilita la participación amplia de actores de la sociedad civil en la tramitación de causas ante tribunales ambientales y a su vez establece criterios jurídicos estrictos que deben ser cumplidos para que dicha participación llegue a ser considerada por los jueces.

Entre las oportunidades que establece esta figura legal, destaca la posibilidad de llamar la atención de ministros de tribunales ambientales acerca de aspectos novedosos relacionados con las materias en controversia, e incluso plantear a ministros la relevancia de aspectos que podrían ser pasados por alto sin la intervención de estos amigos de la corte.

Asimismo, esta institucionalidad es bastante flexible si se le compara con las figuras de peritos de tribunales. Si bien la Ley 20.600 establece la posibilidad de peritajes en demandas por daño ambiental, la jurisdicción ambiental prescinde de acceder a peritos en el caso de las reclamaciones sobre actos administrativos de carácter ambiental que son competencia de tribunales ambientales. Así, la única posibilidad de acceso a

opiniones jurídicas y técnicas, fuera del alcance de los recursos humanos de tribunales ambientales, está dada por la participación de *amicus curiae*, en el caso de procesos sobre reclamaciones acerca de actos administrativos.

Además, incluso en el marco de demandas por daño ambiental, las presentaciones de *amicus curiae* no están restringidas en cuanto a las disciplinas de las ciencias que pueden intervenir, pudiendo los amigos de la corte facilitar perspectivas diversas durante el proceso de toma de decisiones en tribunales ambientales. En contraste, los peritajes son acotados en términos disciplinarios, dados los requisitos que deben cumplir los peritos. Esta flexibilidad en la participación de amigos de la corte puede, en el largo plazo, representar incrementos de eficiencia en términos de acceso a la justicia, ya que mientras los peritajes son pagados, las presentaciones de escritos de *amicus curiae* no conllevan costos a las partes. Si bien esta figura no busca reemplazar los peritajes, es posible que en el largo plazo la necesidad de realizar peritajes se reduzca dada la participación efectiva de amigos de la corte.

A esto se suma la existencia explícita en la Ley de un canal de participación establecido para actores de la sociedad civil, permitiendo su involucramiento en la tramitación de causas ante tribunales ambientales. La figura de *amicus curiae* representa, en consecuencia, el potencial de incrementar la transparencia de estos procesos judiciales, lo cual es coherente con convenciones internacionales sobre participación ciudadana, como la Convención sobre Acceso a Información, Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Materia Medioambiental de la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa (UNECE por sus siglas en inglés), más conocida como la Convención Aarhus.

Sin perjuicio de las oportunidades antes señaladas, la figura de *amicus curiae* conlleva también importantes desafíos a la sociedad. Uno de estos desafíos está representado por la necesidad de acreditar la protección de un interés público. Como fue mencionado en la sección anterior, este concepto no tiene una interpretación explícita en la Ley chilena, dejándolo a interpretación no sólo de los jueces, sino también de los mismos amigos de la corte que deseen presentar escritos bajo esta novedosa figura. Por ello es fundamental que la sociedad civil esté atenta a los resultados de la jurisprudencia en este sentido, para poder fundamentar correctamente la existencia de un interés público que se busca proteger. Confusiones en este ámbito conllevan pérdidas de eficiencia en términos del uso de recursos (tiempo y financiamiento) invertidos tanto en las presentaciones de escritos de *amicus curiae*, como en los esfuerzos de tribunales ambientales por evaluar la admisibilidad de las mismas.

Otro importante desafío, principalmente para los actores de la sociedad civil que no están familiarizados con las ciencias jurídicas, viene dado por el contenido de los escritos presentados a través de esta figura legal. En general, las causas que se tramitan en tribunales contienen un volumen considerable de información, presentada por las partes, que debe ser considerada en la toma de decisiones de los jueces. A esto se suma que dicha información presenta controversias entre las visiones de las partes. Esto deriva en un ejercicio de valoración de la prueba por parte de los jueces, que en el caso de tribunales ambientales está determinado por las reglas de la “sana crítica”. Esto es relevante, ya que si los actores de la sociedad que presenten escritos de *amicus curiae* no estudian el escenario en el cual sus escritos serán analizados y ponderados de ser admitidos por un tribunal, no sólo tenderían a incrementar la carga de trabajo de los jueces de manera ineficiente, sino que también se expondrían a entregar información que no sería valorada adecuadamente.

En otras palabras, es fundamental que los amigos de la corte hagan un estudio importante en atención a la audiencia a la cual se dirigen, así como a los términos en los cuales deben presentar sus argumentos para que representen una contribución a la toma de decisiones de los jueces y no una pérdida de eficiencia al sistema de justicia en su conjunto.

Esto se relaciona a su vez con lo mencionado en la sección anterior sobre el contenido de la información presentada por un *amicus curiae*. Si bien el contenido no está definido en la Ley, la literatura sobre *amicus curiae* indica que estas intervenciones debieran presentar evidencia o argumentos que no hayan sido planteados por las partes, incluyendo idealmente nuevas perspectivas, revelando implicancias de largo plazo no consideradas por las partes o reforzando argumentos en base a información incompleta o inexacta presentada por las partes.

Asimismo, los costos asociados a las presentaciones de escritos de *amicus curiae* representan en sí mismos un desafío. Estas presentaciones deben ser patrocinadas por abogados, en instancias de Corte, ya que los tribunales ambientales tienen dicho estatus. Esto conlleva lógicamente aparejado el pago de honorarios a los abogados patrocinados. Además, existen costos de acceso, ya que los *amicus curiae* que residan en zonas relativamente poco pobladas accederán a los servicios de abogados menos especializados (en materia ambiental) que puedan asesorarlos para una correcta presentación de escritos. A esto se suma el tiempo y los recursos monetarios invertidos por los *amicus curiae* en el análisis de la información presentada en una causa y el desarrollo de la información que se busque proveer a un tribunal ambiental. En este sentido, el uso de las tecnologías de información y comunicación pueden ser de gran ayuda para reducir estos costos, ya que a través de las mismas se puede acceder a abogados de manera remota, como

así también realizar la tramitación de los escritos ante tribunales ambientales, dado que éstos pueden presentarse de manera electrónica (o en cualquier juzgado de letras). Si bien los costos asociados pueden ser considerables, éste factor apunta a la seriedad de las intervenciones, puesto que el patrocinio de abogados vela por una correcta presentación de escritos ante tribunales, y los costos asociados implican una mayor responsabilidad al momento de evaluar una intervención por parte de un amigo de la corte.

#### 4. CONCLUSIÓN

Las oportunidades y los desafíos antes planteados son algunos ejemplos a considerar por la sociedad civil al momento de informarse sobre esta posibilidad de intervención en procesos judiciales de carácter ambiental. Como se ha discutido, si bien la Ley entrega un espacio abierto a la participación ciudadana en las causas que se tramitan en tribunales ambientales, dicha participación no es trivial. Por lo mismo, es importante que la sociedad se informe y contribuya a acumular conocimiento en torno a esta novedosa figura de *amicus curiae*, la cual puede en el largo plazo convertirse en un apoyo a la toma de decisiones de los jueces. No obstante, dado el principio de pasividad que rige en los tribunales ambientales, la sociedad no encontrará en estas instituciones guías para presentar sus escritos de *amicus curiae*, por lo cual es fundamental que dicha información sea provista a través de otros canales. La función de los tribunales ambientales estará dada por la jurisprudencia sobre admisibilidad de estos escritos, la cual debiera ser estudiada cuidadosamente por la sociedad para que la figura de *amicus curiae* contribuya a incrementos de eficiencia en cuanto a justicia ambiental se refiere, en lugar de acumular escritos que no cumplan los criterios de admisibilidad.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Contesse Singh, J.** (2012). Matrimonio Civil y Constitución Política: la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre Matrimonio para Parejas del Mismo Sexo. Anuario de Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho de La Universidad de Chile, 155–164.

Historia de la Ley No 20.600 Crea los Tribunales Ambientales. (n.d.). Valparaíso, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Ley 20.600 Crea Los Tribunales Ambientales (2012). Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

**Marceau, G., & Stilwell, M.** (2001). Practical Suggestions for Amicus Curiae Briefs Before WTO Adjudicating Bodies. *Journal of International Economic Law*, 155–187.

**Schmidt-Assmann, E.** (2003). La teoría general del Derecho administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática. Barcelona, España: Instituto Nacional de Administración Pública. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

**Umbricht, G. C.** (2001). An “amicus curiae brief” on amicus curiae briefs at the WTO. *Journal of International Economic Law*, 773–794.

**UNECE.** Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters (1998). Aarhus, Denmark.

**Opinión**  
**SOLUCIÓN DE CONFLICTOS**  
**SOCIOAMBIENTALES POR LA**  
**JURISDICCIÓN ESPECIALIZADA.**  
**UN ENFOQUE**  
**TRANSDISCIPLINARIO<sup>1</sup>**

**Por Jorge Roberto Retamal**  
**Valenzuela <sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> El presente trabajo nace de una ponencia llevada a cabo en el seminario internacional “Ecosistemas, Servicios Ecosistémicos y Jurisdicción Ambiental”, organizado en Valdivia por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental y la Universidad Austral de Chile, con fecha 26 de noviembre de 2014.

<sup>2</sup> Chileno. Abogado, Magister en Derecho Ambiental por la Universidad de Chile. Ministro Titular Abogado del Ilustre Tercer Tribunal Ambiental. contacto@3ta.cl

## INTRODUCCIÓN

El Derecho, así como la sociedad que regula, se encuentra en constante evolución. Lo que en un inicio fuera una regulación pétrea, con el tiempo ha derivado en diversas nuevas ramas del Derecho, que se han ido especializando conforme avanzan las necesidades de la vida en sociedad. Así, de esta especialización han surgido ramas del Derecho con independencia y vida propia. Una de estas nuevas ramas es el Derecho Ambiental.

Como un rasgo particular, las materias que el Derecho regula hacen necesaria la transdisciplinariedad de los análisis, toda vez que el sentenciador se ve enfrentado a las problemáticas de cada uno de los casos que son sometidos a la decisión de un Tribunal.

Más aún, en el contexto de esta transdisciplinariedad —entendida no como una conversación entre disciplinas distintas, sino que como el esfuerzo de estas por abocarse a un punto en común para resolver un problema—, se hace necesaria la formación de equipos multidisciplinarios, donde la clave es el trabajo compartido entre las ciencias naturales, sociales, económicas y jurídicas, de manera que todas ellas confluyan en un solo objetivo.

De otro lado, al interior de la administración pública, este fenómeno va de la mano con el hecho de que, en los últimos años, las consideraciones ambientales se han incorporado a la toma de decisiones de la autoridad, fenómeno que se replica en diversos ámbitos de la función pública. Es decir, la penetración de los aspectos ambientales en los diversos ámbitos de la gestión estatal ha dotado al Derecho Ambiental de una especie de “ubicuidad” en cada una de estas áreas. Lo anterior se explica porque el ser humano forma

parte del ecosistema. Incluso muchos procesos de la naturaleza se generan y culminan de manera que resultan imperceptibles al ojo humano.

La actividad del Estado, entonces, no puede dividirse en compartimentos de estanco. Al contrario, las consideraciones ambientales permean todas las áreas de la administración —sin perjuicio de la labor de los entes públicos que han sido creados junto con la puesta en marcha de nuestra institucionalidad ambiental—, obligando al análisis de todos los aspectos que tengan que ver con temáticas ambientales dentro del ejercicio habitual de sus funciones. En otras palabras, las temáticas ambientales se insertan en todos los sectores de su actividad.

## VINCULACIÓN ENTRE CIENCIA Y DERECHO

En el Derecho Ambiental nos vemos rodeados de aspectos propios de las ciencias sociales y de las ciencias exactas, que son el objeto de su regulación, de tal manera que, sin que exista esta necesaria vinculación técnico-científica, la comprensión y análisis de los aspectos jurídicos se torna una difícil tarea. Por esta razón, es que podemos decir que, a diferencia de lo que sucede en otras ramas del Derecho, el **Derecho Ambiental** se encuentra al servicio de la ciencia.

Lo anterior, se explica por la naturaleza y complejidad propia del ambiente, en donde una serie de relaciones dinámicas confluyen entre sí para mostrarnos fenómenos y eventos tan complejos de explicar como

simples de percibir. Pensemos en un paisaje limpio, en un sol brillante o, incluso, en el resultado de acciones antrópicas y el posterior trabajo de recuperación que hace natura luego de la intervención humana. No basta sólo con la legislación para explicar el desarrollo de todos estos fenómenos, sino que para ello es necesaria la incorporación activa de los conocimientos propios de las ciencias exactas para su interpretación, para su regulación y para la resolución de eventuales conflictos socioambientales. Precisamente, entonces, es que se dice que, junto con estar al servicio de la ciencia, el Derecho Ambiental se nutre de ella para regular el objeto de su interés.

Para autores como Eduardo Astorga (2012), el Derecho Ambiental:

No es un prisma a través del cual resulta posible observar otras ramas del derecho, o una disciplina que vaya más allá de la ciencia jurídica, sino que es un derecho unitario, conectado por determinadas funciones o externalidades de interés común, cuyo ámbito material son los bienes de dominio público, y que dispone de un sustrato y existencia independiente, expresando una identidad distinta de los bienes que lo componen. No pueden comprenderse los fundamentos de esta disciplina jurídica sino comprendiendo sus contenidos, estructura y contornos esenciales, cuyos alcances teóricos se conectan con los ciclos del agua y el aire, incluyendo además los bienes jurídicos parciales y sectoriales, apuntando a identificar el sustrato que dota de un sentido único, exclusivo y excluyente al bien jurídico medioambiente, como es el **servicio ambiental**<sup>1</sup>, quedando delimitado entonces el derecho ambiental por los servicios

ambientales de sus sistemas y recursos, superando su desagregación y dotándola de la integralidad necesaria...

En sus líneas, el autor citado se refiere a uno de los puntos centrales del presente artículo, como son los servicios ambientales, transformándose estos últimos en un interesante mecanismo para resolver **controversias socioambientales**.

Eduardo Astorga define el **servicio ambiental** como “aquel conjunto de funciones y externalidades que los sistemas biológicos proporcionan y que contribuyen al funcionamiento total de nuestro medioambiente, pero que generalmente no se consideran susceptibles de apropiación individual, sino que corresponden a bienes de dominio público”(Ibid. Astorga, 2012).

Podría decirse que el vocablo “servicios” no estaría bien utilizado, porque da la idea de “servirnos” nosotros mismos de los elementos del ambiente. El concepto de “servicios ecosistémicos” encierra la idea del aporte que cada uno de los elementos del ambiente hace en beneficio de todo el ecosistema, en el panorama de una relación holística.

## CONFLICTOS BASADOS EN RECURSOS NATURALES

Existen diversos cruces entre la jurisdicción especializada y la solución de conflictos socioambientales. Uno de los caminos de solución puede ser la búsqueda de puntos en común, de manera de poder tender un puente entre ellos, con miras de lograr un armónico desenlace de la problemática que el sentenciador haya sido llamado a resolver.

---

<sup>1</sup> El destacado es nuestro.

Por lo general, los conflictos ambientales que los jueces han sido llamados a resolver, dicen relación con elementos de la naturaleza que se pueden ver afectados, o cuyo aprovechamiento está en disputa en base a distintos intereses.

En la historia, el acceso y control de los recursos naturales han sido fuente de desarrollo y conflictos. En Latinoamérica, estos conflictos surgen con más fuerza, especialmente cuando se gestionan los recursos estratégicos de una nación. Esta clase de conflictos son los que se han llamado “conflictos socioambientales”

Los conflictos socioambientales pueden ser definidos como:

Procesos interactivos entre actores sociales movilizados por el interés compartido en torno a los recursos naturales, como tales. Son construcciones sociales, creaciones culturales, que pueden modificarse según como se los aborde y se los conduzca, según como sean transformados y según cómo se involucren las actitudes e intereses de las partes en disputa.

(Spadoni, sin fecha).

De esta manera, es posible afirmar que los Tribunales Ambientales han sido llamados a resolver conflictos socioambientales, junto a otras materias relacionadas con el control de legalidad de los actos jurídicos de naturaleza ambiental. Desde este punto de vista, es posible que a sede judicial lleguen conflictos que versen acerca de la afectación, el uso o la administración y el uso sustentable de los recursos de la naturaleza. Cuando existe un divorcio, por ejemplo, entre diversos criterios para aplicar una norma, o entre la decisión de ejecutar o no un proyecto debido a las visiones encontradas entre el daño potencial o el beneficio potencial que pueda producir, se hace necesario indagar —para cada

caso concreto— en los elementos que puedan ayudar a catalizar la relación entre los litigantes, en aras de encontrar los puntos en común y procurando siempre preferir aquellos en que las ciencias y el Derecho puedan intervenir conjuntamente. En este escenario, es posible considerar como uno de los puntos de enlace a los servicios ecosistémicos.

Estos servicios, por ejemplo, serán el punto de partida para definir el valor económico real de la pérdida para el ambiente de —valga la redundancia— un determinado servicio o, por otra parte, del beneficio económico real que se obtiene o puede obtener obtenido de los mismos.

Por otra parte, desde el enfoque de la búsqueda de salidas consensuadas o alternativas a una sentencia definitiva —como puede ser, por ejemplo, la conciliación—, esta clase de servicios puede servir como un elemento fundamental para fijar las bases de un posible acuerdo entre las partes, que tenga presente la premisa de respetar la indemnidad del ambiente o sus componentes, conforme a lo dispuesto en la ley.<sup>2</sup>

En casos en los que se habla de ponderación de daño ambiental, valoraciones de servicios, acciones de reparación o conciliaciones, autores como Jorge Bermúdez (2014) han señalado que la economía ambiental se transforma en un factor fundamental, ya que:

debe considerarse a la economía ambiental junto a la política ambiental en el contexto de la pro-

---

<sup>2</sup> El artículo 44 de la ley 20.600 señala expresamente lo siguiente: “Artículo 44.- Indemnidad de la reparación del daño ambiental. La acción de reparación ambiental no podrá ser objeto de transacción o cualquier otro tipo de acuerdo que exima al autor de implementar medidas de reparación ambiental del daño causado”.

tección ambiental. Pese a que tradicionalmente se ha estimado que el uso de los elementos ambientales es gratis, lo que en realidad ocurre es que los costos de descontaminar estos elementos o las enfermedades u otras externalidades que su uso provoca han sido soportados por el estrado o los particulares y no por los productores de tales externalidades negativas. Los bienes ambientales que son de propiedad de la comunidad toda deben ser considerados como un valor, y debe ser internalizado como un costo más de la producción de los bienes y servicios.

El criterio catalizador de los conflictos puede constituirse por los servicios ecosistémicos. En materia de daño ambiental, por ejemplo, los servicios ecosistémicos permiten apreciar qué es lo que se pierde indirectamente con la afectación de un elemento del medio ambiente. Ello permitirá evaluar los perjuicios, valorar el daño al medioambiente o determinar las medidas de compensación que sean necesarias para que se recupere o mantenga indemne, en el caso de una conciliación, en que el daño ambiental no se transa, pero sí se deben tomar todas las medidas para que el entorno se mantenga sin daño alguno.

De esta manera, creemos que una de las vías para determinar la unión definitiva entre la ciencia y el Derecho, y así solucionar una problemática socioambiental en el momento en que los tribunales sean llamados a decidirla, será el análisis y la ponderación de los servicios ecosistémicos que se vean afectados en esa disputa lo que permitirá precisar la solución a la cual se pueda llegar.

## ALGUNAS INTERROGANTES

Válidamente podrían existir dudas acerca de los criterios en base a los cuales se pretenda seleccionar los mecanismos tendientes a restaurar un ecosistema afectado o dañado, así como acerca de los plazos que se requieran para ello, o los parámetros que se usarán para definir aquel mecanismo, o para constatar que la reparación se encuentre completa.

Debemos situarnos en tres momentos: antes y después de la entrada en vigor de la ley N° 19.300, y después de la creación de los Tribunales Ambientales en nuestro país.

En el período previo a la entrada en vigor de la ley 19.300, las acciones tendientes a reparar el daño ambiental se sujetaron al procedimiento de juicio ordinario de lato conocimiento, en donde la valoración de las pruebas se somete al régimen de prueba tasada, que sujeta al juzgador a reglas rígidas para ponderar los elementos que las partes en disputa le entreguen para decidir la contienda. En este procedimiento, el juez no es libre de aplicar criterios amplios de valoración, más allá que los que dicen relación con la indemnización de perjuicios en favor de quien los reclame, referidos a perjuicios respecto de los que personas individuales sientan que han sido objeto, patrimonial y moralmente hablando, producto del daño causado al entorno; por lo que la posibilidad de aplicar criterios científicos se encontraba bastante restringida en cuanto a la forma y valoración de la misma.

Por esta razón, durante la época en referencia, el camino más frecuente para llevar a la Justicia los conflictos socioambientales fue la interposición de acciones constitucionales –fundamentalmente el Recurso de Protección– en que los Tribunales de Alzada, es decir, las Cortes de Apelaciones y la Corte

Suprema, tuvieron una mayor libertad de análisis de los elementos probatorios. Sin embargo, y es una característica que pervive hasta hoy, el conocimiento de los conflictos por la vía de estos recursos tiene la limitante de que, al ser dichas acciones de carácter cautelar, habilita a la Justicia sólo para intervenir sobre la privación, perturbación o amenaza del derecho sobre el que se recurre, sin tratar la problemática de fondo; asimilándose la situación descrita a la de un médico de una posta de urgencia que actúa para estabilizar al paciente, salvándole de su condición crítica, con el fin de que posteriormente sea derivado a un médico especialista que indague y cure las causas que colocaron al paciente en estado de crisis.

En un segundo momento, luego de la entrada en vigor de la ley 19.300, el Juez Letrado tuvo la posibilidad, por la vía de un juicio sumario especial regulado por el cuerpo normativo antes citado, de resolver un mayor espectro de conflictos relacionados con el daño ambiental y su reparación, además de las acciones individuales tendientes a indemnizar los perjuicios patrimoniales y morales de quienes las interpongan. Entre otras diferencias, al sentenciador se le entregó la posibilidad de fallar conforme a la sana crítica, esto es, tomando en consideración en su decisión las normas de la lógica, las máximas de experiencia y los conocimientos científicamente afianzados, que deben quedar plasmados en la sentencia sin sujetarse a una presunta tabulación de la prueba rendida en base a reglas formales de ponderación de los elementos aportados por las partes.

Casos como el vertimiento de petróleo al borde costero, o el daño a bosques nativos milenarios, fueron resueltos por este procedimiento, algunas veces terminando en conciliaciones y otras veces por la vía de sentencias condenatorias en contra de los responsables del daño causado.

Luego de la entrada en vigor de los Tribunales Ambientales creados por la ley N° 20.600, se ha privilegiado la búsqueda de soluciones por la vía de la conciliación. No obstante, para el legislador, la sentencia judicial sigue siendo, por regla general, el acto por el cual se deban establecer las medidas de reparación. En el procedimiento actualmente vigente, se le ha brindado una mayor flexibilidad a los sentenciadores para determinar aspectos como las medidas idóneas para reparar el daño ambiental o los plazos que se fijen a las mismas, entre otros, teniendo las ciencias sociales y las ciencias exactas un amplio campo de acción y aplicación para encontrar las soluciones que sean más apropiadas para cada caso.

Sobre la misma interrogante planteada, no obstante lo anterior, es necesario aceptar un hecho real: generalmente es difícil, en un caso de daño ambiental, conocer la línea de base previa. En estas circunstancias, del mismo modo será difícil determinar el punto hasta dónde se puede reparar el mal causado. En perjuicio de ello, siempre van a existir elementos que permitan al juzgador decidir hasta dónde llegar al respecto, sabiendo lo difícil que será alcanzar la precisión requerida en este tema.

En este mismo orden de ideas, la duda surge en caso de que se haya provocado un daño ambiental total, que en la práctica se torne en irreparable, atendidas las circunstancias del mismo. Sobre el particular, sólo podemos afirmar que en nuestra jurisprudencia reciente han existido casos de compensación del daño efectivamente causado, basado en aspectos económicos.

Hay que tener presente, sin embargo, que la característica principal de nuestra jurisprudencia es que no es esencialmente vinculante, de conformidad al artículo

3º, inciso segundo del Código Civil<sup>3</sup>, por lo que los análisis y la forma de resolver bien pueden evolucionar en un sentido que hoy no conocemos, incluso escapando de una doctrina netamente civilista que en un principio se siguió para ponderar los daños. En este panorama, la incorporación de los principios científicos al análisis jurídico abre un nuevo horizonte, que puede generar como resultado nuevos puntos de vista que permitan resolver esta clase de conflictos.

## CONCLUSIÓN

El uso de los Servicios Ecosistémicos en la resolución de conflictos socioambientales toma importancia, transformándose en un común denominador entre posiciones antagónicas. Tomando las prevenciones necesarias para transformar la resolución de los conflictos ambientales en la aplicación de un mero tarifario de los daños, permite la ponderación de muchos elementos intangibles que pueden verse afectados por acciones que provoquen daño ambiental y que el sentenciador puede analizar y ponderar con el apoyo de las ciencias sociales, económicas, biológicas, físicas y jurídicas, ampliando el espectro de acción a fin de llegar a una solución más justa de los asuntos de carácter socioambiental que haya sido llamado a resolver.

---

**3** Señala el Código Civil en su Artículo 3º, Inciso 2º: “Las sentencias judiciales no tienen fuerza obligatoria sino respecto de las causas en que actualmente se pronunciaren”.

## BIBLIOGRAFÍA

**1. ASTORGA, Eduardo.** Derecho Ambiental Chileno. Parte General. Tercera edición. Chile: Legal Publishing Chile, 2012. 402 p.

**2. SPADONI, Eliana.** Los conflictos socioambientales en el contexto latinoamericano [en línea]. Argentina: Fundación Cambio Democrático. Sin fecha. [consulta: 24 de noviembre de 2014]. Disponible en: <<http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/resources/ConflictosSocioAmbLatAm%28esp%29.pdf>>

**3. BERMÚDEZ, Jorge.** Fundamentos de Derecho Ambiental, segunda edición. Chile: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014. 549 p.

**4. Decreto con Fuerza de Ley N° 1, Ministerio de Justicia, de 16 de Mayo de 2000.** “Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil...”, entre otras materias. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 30 de mayo de 2000.

**5. Ley N° 20.600.** Crea los Tribunales Ambientales. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 28 de junio de 2012.

**Opinión**  
**NUEVO IMPUESTO  
ESPECÍFICO A LOS  
COMBUSTIBLES: POR UN  
IMPUESTO ESPECÍFICO  
JUSTO Y EQUITATIVO**

**Por Mauro Grossi Pasche**  
Ingeniero Civil Industrial

Cualquier persona es capaz de entender que el uso de combustibles fósiles (principalmente, en motores de combustión interna) genera externalidades negativas como la contaminación. Por eso, se hace necesario gravar su uso entre quienes los usan para compensar dichas externalidades.

Lamentablemente, el Impuesto Específico a los Combustibles (IEC), que corresponde a un gravamen, sólo lo pagan los usuarios que utilizan, aproximadamente, el 20% del petróleo. Por ley, están exentos de cancelar este impuesto las navieras, forestales, líneas aéreas y otros, quienes utilizan el 80% restante. Prácticamente, sólo pagan el IEC los vehículos terrestres motorizados.

Además, el Impuesto Específico a los Combustibles es absolutamente discriminador en su aplicación y costo, ya que tiene distintos valores para las bencinas y el diésel, donde las primeras pagan el equivalente a cuatro veces lo que cancela el segundo. En castellano: las bencinas están gravadas con seis Unidades Tributarias Mensuales por metro cúbico de combustible (6 UTM/m<sup>3</sup>); el diésel, en cambio, solo con 1,5 UTM/m<sup>3</sup>.

Como si todo lo anterior fuera poco, el Impuesto Específico a los Combustibles fue creado con el fin de desarrollar infraestructura vial, la que actualmente es concesionada y requiere la cancelación de un gravamen adicional: cada vez que ingresamos a una autopista y pasamos bajo un pórtico, escuchamos el sonido del TAG, pero sobre desarrollo de calles y avenidas al interior de la ciudad no se oye nada. Por ende, es justo cuestionar el uso de los recursos correspondientes al cobro del Impuesto Específico a los Combustibles: ¿Sabe usted en qué se usa ese dinero? ¿Será la caja chica de los gobiernos de turno?

Por si no lo sabe, el Impuesto Específico a los combustibles recauda un poco más de dos mil millones de dólares al año. Solo en 2012 llegó a los US\$ 2.344 millones, cifra que equivale al 34% de lo que Codelco

entregó al Fisco el año 2011 y al 50% de lo que entregó el 2010 (véase <http://maurogrossi.bligoo.cl/impuesto-especifico-un-absurdo-mas-en-chile>).

Finalmente, tenemos un sistema de estabilización de precios de los combustibles (SIPCO) que, si se considera solo a los consumidores, no parece servir de mucho. Adicionalmente, no considera el tipo de cambio -valor del dólar- para actuar, al punto que en las últimas tres semanas no actuó, pero los precios de los combustibles sí.

Considerando lo planteado en los párrafos anteriores, debiera trabajarse en tres aspectos que podrían impactar significativamente en el precio de los combustibles, mejorando también la recaudación fiscal: la primera corresponde a sincerar la realidad; la segunda, a democratizar el impuesto; y la tercera, a eliminar el carácter discriminador de este último.

### **Sincerar la realidad**

Se debe asumir y comprender que un país que importa prácticamente el 98% del petróleo que consume no puede tener un sistema de estabilización de precios que funcione, ya que no maneja las variables externas y, menos, en un escenario de escasez del petróleo y sostenidas alzas en su precio en conjunto con una política cambiaria libre como la de nuestro país.

Por otro lado, debe sincerarse de una vez por todas el uso de los recursos por concepto de recaudación de impuesto específico a los combustibles y redefinirlo de ser necesario, pero con mucha transparencia.

La propuesta en este punto es eliminar cualquier tipo de sistema o modelo de estabilización de los precios de los combustibles y que parte de la recaudación del IEC se destine en Investigación y Desarrollo (I+D) para disminuir el uso de combustibles fósiles y/o desarrollar alternativas más sustentables.

### **Democratizar el Impuesto Específico a los Combustibles**

Todos quienes usamos -quemamos- el petróleo (diésel o bencinas) generamos en mayor o menor medida externalidades negativas en el ambiente, pero sólo un 20% del petróleo consumido está afecto al Impuesto Específico a los Combustibles.

La propuesta en este punto es que todos los que usan petróleo (bencinas y diésel) paguen el Impuesto Específico a los Combustibles.

### **Eliminar el carácter discriminador**

Actualmente, existen distintos valores a pagar entre quienes usan bencina y los que ocupan diésel: 6 UTM/m<sup>3</sup> para los que utilizan la primera y 1,5 UTM/m<sup>3</sup> para los que usan el segundo. Esto tiene un carácter absolutamente discriminador y, más aún, cuando cada vez más marcas de automóviles tienen dentro de sus versiones modelos diésel, generando consumidores de primera y segunda categoría debido a que se les cobra un impuesto distinto.

La propuesta en este tercer punto es que el Impuesto Específico tenga el mismo valor para todos los consumidores por igual, el cual debería estar en el rango de 1,0 a 1,5 UTM/m<sup>3</sup>.

Por todo lo expuesto anteriormente, se justifica una campaña “Por un Impuesto Específico justo y equitativo” para poder hacer frente a la situación actual del IEC y cambiarla.





# NORMAS DE PUBLICACIÓN

## ALCANCE Y POLÍTICA EDITORIAL

Los trabajos a ser considerados en la Revista Chilena de Economía y Sociedad, deben ser inéditos, no publicados en otras revistas o libros.

Excepcionalmente el Comité Editorial podrá aceptar artículos que no cumplan con este requisito.

**Arbitraje:** Los artículos recibidos serán sometidos a evaluación, a recomendación del Director de la Revista, donde el Comité Editorial enviará los trabajos a árbitros independientes para su aceptación o rechazo. En este último caso, se emitirá un informe al autor/a donde se señalen las razones de la decisión. El Comité Editorial podrá solicitar trabajos a autores de reconocido prestigio, quienes no serán sometidos al proceso de evaluación por árbitros.

## FORMA Y PREPARACIÓN DE MANUSCRITOS

**Extensión:** El artículo deberá tener una extensión entre 12 y 15 páginas (aproximadamente entre 8.000 y 10.000 palabras), tamaño carta, a espacio simple, cuerpo 12, incluidos gráficos, cuadros, diagramas, notas y referencias bibliográficas.

**Idiomas:** Se aceptan trabajos en castellano portugués e inglés, los cuales serán publicados en su idioma original.

**Resumen y palabras claves:** El trabajo deberá tener un resumen en español e inglés en la primera página, de no más de 200 palabras, que sintetice sus propósitos y conclusiones más relevantes. De igual modo, deben incluirse tres palabras claves, que en lo posible no se encuentren en el título del trabajo, para efectos de indización bibliográfica. Además, se incorporará el Código: Journal of Economic Literatura (JEL).

**Nota biográfica:** En la primera página, en nota a pie de página, deben consignarse una breve reseña curricular de los/as autores/as, considerando nacionalidad, títulos y/o afiliación profesional actual y su dirección de correo electrónico, para posibles comunicaciones de los/as lectores/as con los/as autores/as.

**Referencia bibliográfica:** Utilizar para las referencias bibliográficas la modalidad de (Autor, Año) en el texto, evitando su utilización a pie de página. Ejemplo: (González, 2000). Agregar al final del texto, la bibliografía completa, sólo con los/as autores/as y obras citadas, numeradas y ordenadas alfabéticamente. Para el formato de la bibliografía, utilizar la “Guía para la presentación de referencias bibliográficas de publicaciones impresas y electrónicas” disponibles en formato electrónico en: <http://eprints.rclis.org/6944/1/ReferenciasBibliograficas.pdf>

**Derechos:** Los derechos sobre los trabajos publicados, serán cedidos por los/as autores/as a la Revista. Investigadores jóvenes: El Comité Editorial considerará positivamente el envío de trabajo por parte de investigadores/as jóvenes, como una forma de incentivo y apoyo a quienes comienzan su carrera en investigación.

**Ejemplares de cortesía:** Los/as autores/as recibirán cinco (5) ejemplares de cortesía del número de la revista en que se publique su artículo.

## ENVÍO DE MANUSCRITOS

Todas las colaboraciones deberán ser enviadas impresas en duplicado. Los autores podrán remitir sus artículos en, CD o a los correo electrónicos:

editorial@utem.cl  
clmolina@utem.cl



UTEM

UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA  
*del Estado de Chile*



UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA  
*del Estado de Chile*



EDICIONES UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

ISSN: 0718-3933 (formato impreso)  
ISSN: 0719-0891 (formato on-line)