



**rimanakuy**  
GUADERNOS DE TRABAJO PARA EL DIÁLOGO

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL BUEN VIVIR

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

**Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo**

Pabel Muñoz

**Subsecretario General de Planificación para el Buen Vivir**

Andrés Arauz

**Subsecretario de Planificación Nacional**

Santiago Vásquez

**Concepto y Coordinación General**

Subsecretaría de Planificación Nacional

Dirección de Políticas Públicas, SENPLADES

**Consejo Editorial**

Andrés Arauz, Santiago Vásquez, Vania Preciado, Ana Gabriela Arias, Ana Hidrovo, Jorge Luis Ramos, Juan Pablo Bermeo, Walter Bustos, Iván Carrazco y Bolívar Quispe

**Senplades**

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Juan León Mera No. 130 y Av. Patria, Quito, Ecuador

Tel: (593) 2 3978900 ext. 2714 / Fax: (593) 2 256332

[www.planificacion.gob.ec](http://www.planificacion.gob.ec)

**Nota:**

Los criterios vertidos en esta obra son de responsabilidad de sus autores, y no necesariamente reflejan la opinión de la Senplades. Los contenidos de la publicación se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales, y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.

Publicación de distribución gratuita, no comercializable.

© **Senplades, 2014**



ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL BUEN VIVIR

**SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO**

Número 1, octubre de 2014



Secretaría Nacional  
de **Planificación**  
y **Desarrollo**

# Índice

## **PRESENTACIÓN**

*Santiago Vásquez Cazar* ..... 08

## **EDITORIAL, LA CONSTRUCCIÓN DE FUTURO Y LA TRAGEDIA DE LA PROXIMIDAD**

*Jorge Luis Ramos* ..... 10

## **1. ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA**

*Santiago Vásquez C* ..... 19

## **2. ¿TRANSGÉNICOS EN EL ECUADOR? UN ANÁLISIS DESDE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

*Geovanna Lasso* ..... 25

## **3. LA LEY DE GALÁPAGOS NECESITA RE-EVOLUCIÓN**

*Walter Bustos* ..... 45

## **4. EI SECTOR TURÍSTICO EN EL ECUADOR: INEQUIDADES Y LIMITANTES PARA LA INCLUSIÓN DE LOS ACTORES DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA**

*Heleana Zambonino* ..... 53

## **5. LA EDUCACIÓN SUPERIOR DESDE UN ENFOQUE DE GÉNERO**

*María Fernanda Sáenz* ..... 63

## **6. UNIVERSIDAD EMPRENDEDORA E INNOVATIVA**

*Eduardo Guerrero* ..... 73

## **7. ¡FUERA OXY! ESCENARIOS Y CONSECUENCIAS DEL ARBITRAJE PROMOVIDO POR LA COMPAÑÍA OCCIDENTAL PARA LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO NACIONAL**

*Andrés Arauz, Adrián Cornejo y Rommel Tejada* ..... 89

# Presentación

La planificación nacional atraviesa momentos de grandes desafíos. Si bien los logros del último lustro han representado grandes conquistas en ámbitos como viabilidad, salud, educación, defensa, entre otros; hoy nos preparamos para un segundo momento, cuyo reto decisivo, es el que todas las grandes ideas y propuestas técnicas plasmadas en objetivos, políticas e indicadores nacionales, se materialicen en el curso de la acción pública y sean implementados de manera contundente en una verdadera transformación de la calidad de vida de las y los ecuatorianos.

Desde tal reflexión, Rimanakuy (diálogo) se perfila como un escenario de puntos de convergencia entre miradas diversas que nos permite ubicarnos de manera firme en el presente y construyendo una visión compartida sobre el futuro deseado donde el común denominador sea el Buen Vivir.

En tal expectativa, presentamos Rimanakuy, una publicación trimestral de la Dirección de Políticas Públicas de Senplades que como institución rectora de la planificación nacional, posiciona las líneas de discusión y se constituye como eje articulador del pensamiento y el análisis de los grandes proyectos nacionales. En ese marco, Rimanakuy pretende convertir esta publicación en un amplio foro de construcción y debate en torno a las políticas públicas que constituyen el corazón de la acción pública y son la pieza clave para la reversión de las relaciones de poder que han generado exclusión y asimetrías.

Estos cuadernos de trabajo son una apuesta democrática donde la convergencia del pensamiento nutre el debate público e incorpora las diversas motivaciones de los actores, conjugando las herramientas y metodologías, los objetivos y las políticas, la crítica y el análisis, apuntando siempre a la construcción de una sociedad políticamente inteligente, es decir una sociedad ética, consciente y solidaria.

Las contribuciones que presentamos en este primer número surgen de la necesidad de traer a discusión las preocupaciones en torno a las grandes prioridades del desarrollo nacional. En esta edición, se abren varias y puntuales interrogantes: ¿Cómo influye el ordenamiento territorial en la erradicación de la pobreza? ¿Es conveniente para el país la introducción de cultivos transgénicos? ¿Cómo desarrollar la economía local con los emprendimientos turísticos? ¿Cuál es la situación de la Ley Orgánica del Régimen Especial de Galápagos? ¿Cuál es el papel de la innovación en la Universidad ecuatoriana? ¿Cómo mejorar los problemas de género en la educación superior? ¿Qué pasa con el arbitraje promovido por la Oxy?. Apostamos que estos cuadernos de trabajo puedan guiar la construcción de las respuestas a estas interrogantes e incentivar la discusión para repensar el presente, el pasado y el futuro.

Estos son tiempos de gran complejidad donde las recetas ortodoxas no pueden ni deben servir como guía en la elección de alternativas para solventar los problemas y desafíos nacionales, por lo que, resulta necesario considerar todos los enfoques. Las políticas públicas como directrices del gobierno deben pensarse y repensarse en el transcurrir del tiempo, someterse al debate riguroso plural y permanente. El resultado de su implementación depende no solo de factores técnicos sino de un radical compromiso social y político.

Estamos avanzando con la firmeza y la convicción de que nos dirigimos hacia adelante. Los logros en Políticas Públicas son incuestionables, sin embargo nos queda mucho por hacer. Buscamos la madurez necesaria para proponer e implementar políticas que nos permitan alcanzar más rápido el Buen Vivir. Las respuestas son múltiples y complejas y el desarrollo tiene muchas condiciones necesarias pero ninguna suficiente, como nos recuerda siempre nuestro Presidente.

Rimanakuy propone un espacio para el debate, análisis y el aporte a la generación de políticas deseables y posibles frente a las problemáticas y oportunidades del Ecuador. En este curso de ideas, diagnósticos y valoraciones esperamos que Rimanakuy se constituya en un instrumento de análisis que catalice el proyecto revolucionario y la construcción de las políticas nacionales de largo plazo, acercándose cada vez más a la superación del paradigma civilizatorio actual.

**Santiago Vásquez**  
**Subsecretario de Planificación Nacional**  
**Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo**

# EDITORIAL LA CONSTRUCCIÓN DE FUTURO Y LA “TRAGEDIA DE LA PROXIMIDAD”<sup>1</sup>

*“La historia es una señora de digestiones lentas y de andar suave. No cambian las cosas en una semana, ni en un mes. Es legítima la necesidad humana de que el mundo cambie mientras estoy vivo, y yo quiera ver esos cambios. Esta es una pasión humana absolutamente comprensible y compartible pero no coincide con la realidad. La realidad se toma sus tiempos y el mundo no camina en línea recta ni hacia arriba ni hacia abajo”*

Eduardo Galeano

1. Expresión utilizada por el Presidente Rafael Correa en Cochabamba el 4 de julio de 2013 en su discurso de homenaje a Evo Morales. Esta expresión da cuenta del daño que causa al proceso revolucionario las demandas populares con una exigencia inmediata de cumplimiento y sin una visión coherente y sostenible con el largo plazo y los objetivos nacionales. La frustración de algunos sectores al no ver cumplidas sus expectativas genera un distanciamiento con el proceso.

El ejercicio de la planificación nacional y prospectiva desde el 2007, ha significado -hasta la fecha- una profunda ruptura teórico – práctica, cuya dinámica ha transitado en varios espacios de reflexión y pensamiento<sup>2</sup>. Su quehacer cotidiano se ha dedicado a la reinención de inéditas formas de comprender, explicar y re-construir la realidad social. La puesta en evidencia de los supuestos del desarrollo y el progreso, consagrados por largo tiempo como axiomas insuperables, ha venido paralelamente acompañada de un esfuerzo sostenido en la creación de categorías sociales, económicas y culturales que dibujan las líneas de diálogo y conocimiento en torno al fortalecimiento del pacto social<sup>3</sup>. En ese contexto, la matriz del debate sobre la construcción de futuro del Estado ecuatoriano empieza desde la definición de la “visión de largo plazo”<sup>4</sup> cuyo imaginario de transformación y síntesis es el “Buen Vivir”.

El enlace entre la idea del “Buen Vivir” y el proyecto de futuro, no resulta un ejercicio exento de complejidades. Si bien los conceptos se encuentran en permanente disputa y generan tensiones dinámicas, se vuelve imperativo seguir dotándolos de sustrato, entender y consensuar al menos sus dimensiones generales como punto de partida para anclar nuestro presente a la visión de largo plazo.

El Buen Vivir es una idea social movilizadora, que va más allá del concepto de desarrollo – que se encuentra vigente en la tradición occidental-, pues está asociado a una noción más amplia de progreso. No se trata de un nuevo paradigma de desarrollo, sino de una alternativa social, liberadora, que propone otras prioridades para la organización social, diferentes del simple crecimiento económico implícito en el paradigma del desarrollo (Falconí, Senplades, 2013: 16).

Sobre esta concepción y desde una mirada realista, queremos resaltar en esta primera entrega de Rimanakuy que el “Buen Vivir”, al constituirse como una “alternativa social liberadora” supone elementos de disputa y conflicto con las “prioridades de organización social” del modelo civilizatorio vigente para la construcción de la “Sociedad del Buen Vivir”<sup>5</sup> en el corto, mediano y largo plazo. En otras palabras, la “alternativa” o las “alternativas” se contienden y se construyen. Esa construcción debe ser política y programática, pues en la apuesta por el futuro existen intereses antagónicos de grupos

2. Los espacios de construcción y debate han sido múltiples (academia, ciudadanía, función pública, etc.). Se ha reconocido todos los aportes de pensamiento comprendiendo que todos somos sujetos de conocimiento.

3. El pacto social al que hacemos referencia es la Constitución Política del Ecuador 2008, aprobada por la Asamblea de Montecristi.

4. “La visión de largo plazo define hacia dónde y cómo deben darse los siguientes pasos para la profundización del nuevo modo de acumulación, distribución y redistribución” (Senplades, 2013: 62).

5. El Programa de Gobierno 2013 -2017 declara que “el horizonte de la Revolución Ciudadana es el Socialismo del Buen Vivir el cual propone un cambio de paradigma que no solo busca dejar atrás las miradas convencionales asociadas con el capitalismo, sino construir una sociedad que tenga como eje la garantía de las condiciones de vida de los seres humanos y de la naturaleza: la Sociedad del Buen Vivir” (Movimiento Alianza País, 2012: 29).

de poder nacional e internacional que definen acciones de resistencia al cambio, y por otro lado, la planificación, los avances normativos y los esfuerzos formales no logran por sí solos efectividad en la referida disputa, sino que requieren construcción desde los imaginarios y pactos por el futuro común.

Una de las lecciones que dejan lo transitado en planificación y prospectiva, es que el diseño y construcción de nuevas formas dinámicas de interacción social no pueden surgir por decreto, ni desde la gestión burocrática 4x4<sup>6</sup> sino que son producto de una transición que toma tiempo, busca consensos, fomenta diálogo ciudadano y planifica desde los territorios. Como se señala, este tránsito atraviesa también grandes resistencias, obstáculos y limitaciones. Por esto, más allá de las buenas intenciones y la voluntad política es vital el diseño de una estrategia que nos permita superar los desafíos y situaciones que implica toda transformación. En síntesis, la construcción de un imaginario y visión estratégica de futuro<sup>7</sup> se torna imperativa en la planificación nacional y prospectiva.

Sin el desarrollo de un pensamiento estratégico que se afirme en el principio de la soberanía y en una visión de futuro de largo plazo, los países latinoamericanos y la comunidad de países en procesos de integración, tienen menos condiciones de hacer frente a las enormes presiones generadas por esta situación de disputa, donde está en juego, en última instancia, la capacidad de re-organización de proyectos hegemónicos y la emergencia de proyectos contra-hegemónicos. (Bruckmann, 2013:26)

La contundencia de Bruckmann (2013) corrobora la urgencia de actualizar -sobre la marcha- las estrategias para el trazado del proyecto común. Uno de los principales desafíos para la construcción de una visión de largo plazo radica en rebasar el cortoplacismo de las decisiones. Comúnmente, toda la atención ciudadana, e incluso la de la gestión pública, se encuentra focalizada en temas coyunturales y la presión de las demandas sociales de toda índole conlleva a la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno, muchas veces no deseables e incompatibles con la estrategia de futuro. “Tomar una decisión es una actividad compleja que supone realizar distintas acciones de forma coordinada y en una secuencia determinada”. (Serra del Pino, 2014: 14) Sin embargo, de manera paralela y cuasi contradictoria, algunos espacios de deliberación ciudadana exigen tiempos considerables por un lado y resultados inmediatos por otro. En esta línea, García Linera<sup>8</sup> (2012) ilustra

6. Expresión que da cuenta de una tradición burocrática de la planificación. 4x4 “Cuatro consultores trabajando en cuatro paredes y definiendo planes de acción en cuatro días”.

7. “La única manera que existe de influir en el porvenir es mediante la planificación y coordinación de las acciones que se emprenden en el presente, ahí radica su importancia son el único instrumento para modelar el futuro” (Serra del Pino, 2014: 45)

8. Álvaro García Linera, Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Actualmente en el cargo desde el 22 de enero de 2006.

la tensión entre exigencias inmediatas y los procesos de deliberación colectiva en el caso boliviano, que no resulta tan ajeno al nuestro:

Como Gobierno se nos exige concentración rápida y oportuna de la toma de decisiones. La gente espera acciones ejecutivas prontas que den respuestas concretas a sus necesidades materiales. Pero a la vez, como organizaciones sociales indígenas campesinas, obreras y populares en el Gobierno, se tiene una dinámica orgánica que exige debate, deliberación, reconsideración de temas y propuestas, ampliación de participantes en torno a esas decisiones. (22)

Aquí el argumento es claro: como se presenta en el caso boliviano, de la misma manera en nuestro país, existen demandas que se contraponen entre la inmediatez y el largo plazo, generando momentos de incertidumbre y tensión frente a la poca claridad o carencia de un pacto social de futuro. La “tragedia” surge entonces donde existe una incomprensión social sobre la dinámica de los procesos de transformación en el tiempo. A esto se suma la labor de algunos medios de comunicación, sobredimensionando las consecuencias de los eventos inmediatos y generando grandes niveles de incertidumbre y tensión en la opinión pública.

Sin embargo, a partir de la incertidumbre y la tensión se pueden generar espacios para replantear mediante el diálogo los procesos con mayor lucidez. Este replanteamiento no significa la negación absurda de la realidad.

El mundo está en permanente transformación bajo el impulso de los cambios de la sociedad humana. Estos cambios son dinamizados por distintas contradicciones, producto del conflicto social. Desde la llamada comunidad primitiva, ninguna sociedad conocida hasta el presente ha sido homogénea y armónica. Desde el momento mismo en que una comunidad se asentó en un territorio y otra aspiró al mismo, surgieron los conflictos. (Rodríguez, .Escándanlo Snowden, 81)

En nuestro país, existe discrepancia de ideas, cuestión que es absolutamente comprensible en procesos democráticos y de transformación en permanente disputa. Pero es ahí donde es importante alentar el debate serio y comprometido con diversidad y pluralidad de visiones que incluso pueden ser contrapuestas. Pero no debemos olvidar que “La política en términos democráticos supone inevitablemente confrontación entre posiciones políticas diferentes. De hecho, para que exista consenso, debe haber previamente desacuerdos o disensos” (Ramírez, 2010: 6).

Ahora, se advertirá que todos los debates, independientemente de las visiones disímiles, deben instarse con la ética como elemento “vinculante” de nuestras posiciones y argumentaciones. En este sentido se sugiere como apremio a esta primera edición, que la prioridad inmediata no solo del Go-

bierno Nacional, sino de todos quienes nos encontramos buscando una transformación social, antes de la erradicación de la pobreza extrema, deba ser la erradicación de la pobreza ética. La transformación social debe encarnarse en cada una de nuestras acciones cotidianas, tomando nuestros ideales, nuestras convicciones y nuestros principios inquebrantables como única brújula para el camino. Creemos que la ética es el único elemento que puede articular inteligente y conscientemente todas las expectativas ciudadanas que nos permitan consolidar transformaciones y encontrar objetivos comunes.

No se puede realizar transformaciones revolucionarias sin transformar, como mínimo, nuestras propias ideas, sin abandonar nuestros prejuicios y convicciones más queridas, sin renunciar a diversos derechos cotidianos, y sin someternos a un nuevo régimen de vida cotidiana, sin cambiar nuestros papeles políticos y sociales, sin reasignar nuestros derechos, deberes y responsabilidades y sin alterar nuestros comportamientos para mejor conformarnos a las necesidades colectivas y a la voluntad común (Harvey, 2010: 15).

Este punto de vista sugiere que el desarrollo de esta transformación implica una actitud decidida, ética y sensata que nos una como Estado y como país para que podamos reconocer el lugar y el momento en que nos encontramos como sociedad; para que examinemos nuestra situación social, ambiental, económica y política en el mundo; para que sepamos hacia dónde queremos dirigirnos; para que estemos conscientes de nuestros límites, pero sobre todo de nuestras capacidades. Una transformación que nazca de nuestra experiencia histórica, que propenda al bienestar colectivo y que nos permita tomar decisiones coherentes pensando en las próximas generaciones. Además, debemos estar conscientes del escenario en que nos encontramos:

Sin una decidida voluntad de cambiar el mundo, éste seguirá siendo lo mismo. Pero quien pretenda acometer esa tarea deberá saber dos cosas: primero, que al hacerlo se enfrentará con la tenaz y absoluta oposición de las clases y grupos sociales dominantes, que no dejarán recurso por utilizar, desde la seducción y persuasión hasta la violencia más atroz, para frustrar cualquier tentativa transformadora (Borón, 2012: 78).

Examinando estos criterios se puede concluir, que es necesaria la sobriedad política para la implementación de alternativas éticas y coherentes con la perspectiva de futuro que deseamos construir. Debemos ser lo suficientemente cautos para evitar el despilfarro en acciones innecesarias de corto plazo que respondan a demandas clientelares y coyunturales. Solamente con diálogo y reflexión podremos construir un proyecto común de largo plazo. Consecuentemente “La Planificación del Buen Vivir, como una línea rectora, es contraria a la improvisación, que genera enormes costos a una sociedad con escasez de recursos. Si sabemos a dónde vamos llegaremos más rápido” (Senplades, Falconí, 2013, 14).

### Reflexionando sobre los desafíos para la construcción de futuro

En las siguientes páginas se plantean varias perspectivas que refuerzan las aspiraciones de materialización del “Buen Vivir” y la visión de futuro. Abrimos el diálogo de esta edición con un artículo de Santiago Vásquez, quien presenta varios casos exitosos de grupos sociales que, a partir de un real ejercicio de ordenamiento territorial, han potenciado sus sistemas sociales y solidarios, mejorando su capacidad productiva y consecuentemente han generado riqueza en sus comunidades. Vásquez entiende el ordenamiento territorial como un proceso político urgente para revertir las relaciones de poder, superar las inequidades, potenciar los recursos y fundamentalmente garantizar el bienestar de las generaciones presentes y futuras. El ordenamiento territorial se presenta como una brújula que guía nuestro accionar y nos permite tomar decisiones coherentes en la construcción de la visión de futuro.

En un segundo momento, Geovanna Lasso presenta un análisis de varias experiencias sobre países que incursionaron en biotecnología transgénica, exponiendo sus resultados y la heterogeneidad de posiciones políticas con respeto a este fenómeno. A partir de este estudio, Lasso examina la viabilidad de implementar procesos de producción con biotecnología transgénica en nuestro país y advierte que un modelo como éste, basado en la dependencia tecnológica, podría atender a la supervivencia y porvenir de las comunidades locales en el Ecuador, en detrimento de la Soberanía Alimentaria y los derechos del Buen Vivir.

En un tercer momento, consideramos que uno de los temas más importantes, para que las futuras generaciones del mundo tengan la posibilidad de conocer y valorar uno de los espacios que alberga una vida natural excepcional es la conservación de las Islas Galápagos. En este sentido, Walter Bustos detalla un breve devenir histórico de la Ley Orgánica del Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos - LOREG; el contexto político, social, institucional, migratorio y de conservación del Archipiélago. La LOREG sin duda, define radicalmente un conjunto de restricciones para la sociedad que posiblemente causará polémica, pero que en definitiva son necesarias por el carácter patrimonial de las Islas Galápagos. A diferencia de otras regiones del Ecuador, Galápagos vive un régimen especial reconocido por la Constitución de la República y que a veces es difícil dimensionar. Este artículo tiene por objeto proveer al lector de insumos que le permitan tener una visión más amplia del momento político en el que se debate el futuro de este santuario de historia natural y tesoro global.

En un cuarto momento, Helena Zambonino expone una reflexión alrededor de la economía popular y solidaria, explicando que su potenciación es indispensable para alcanzar una sociedad más equitativa donde los recursos sean administrados y distribuidos en la localidad. Zambonino busca visibilizar

permanentes esfuerzos de los actores de la economía popular y solidaria por vincularse al sector turístico en el Ecuador. Expone las condiciones de inequidad bajo las cuales se realiza esta actividad económica, el grado de concentración del mercado turístico en pocas manos y describe un primer acercamiento hacia la búsqueda de condiciones que propicien la inserción laboral e incrementen el número de beneficiarios del turismo.

En otra línea de análisis, Fernanda Sáenz realiza una interesante reflexión sobre la mirada positiva que existe alrededor de la búsqueda de equidad de género en la educación superior y sobre la necesidad de incorporar, en los diagnósticos y análisis, variables que den cuenta de la complejidad de la realidad heteronormativa en el ámbito de la educación superior. Estas consideraciones le permiten concluir a la autora que la construcción de sociedades equitativas, requieren de la deconstrucción de un sistema patriarcal que ha negado por siglos a identidades diversas, entre ellas las mujeres, y ello requiere transformaciones estructurales de la academia y del conocimiento, por ser espacios que legitiman este orden excluyente.

En el mismo espacio de la educación superior, Eduardo Guerrero examina los roles de la universidad dentro del contexto de la Economía Social del Conocimiento. Guerrero realiza una breve reseña respecto a la respuesta del Estado ecuatoriano. Aquí, el autor enfatiza que la innovación y la economía del conocimiento nos permitirán, no solo mejorar como país sino optimizar recursos, siendo vital la construcción de una sociedad de oportunidades mediante los procesos de investigación.

Finalmente, al cierre de esta edición, presentamos un artículo de Andrés Arauz, Adrián Cornejo y Rommel Tejada. En este documento, los autores evidencian que el Ecuador figura como uno de los países con mayor número de casos de arbitraje e inversión en su contra, así como el país que ha recibido la mayor condena en la historia del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones - CIADI-, el principal foro arbitral del mundo en materia de inversiones. El caso Oxy representa un punto de quiebre en la política ecuatoriana frente al arbitraje de inversiones, no solo por el voluminoso fallo que constituye una amenaza para las políticas de desarrollo nacional, sino también porque muestra las relaciones asimétricas entre Estados periféricos y transnacionales que sirven de plataforma al arbitraje de inversión, el cual tiende a restringir el espacio legítimo de los Estados para regular a la inversión extranjera, mediante decisiones que escapan al control democrático de los Estados con un claro sesgo pro – inversor.

Así concluimos esta primera edición a la espera de abrir el debate colectivo para construir políticas públicas plurales, pensadas desde una visión compartida de futuro de todos y todas. Desde este instante cada lector es actor crítico de este trabajo y está invitado a proponer discusiones,

cambios y ajustes para poder tomar decisiones acertadas y poder construir un pacto social de manera colectiva, ética y propositiva.

Jorge Luis Ramos

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Borón, A. (2012). *Socialismo del siglo XXI. ¿Hay vida después del neoliberalismo?* Quito: IAEN.
- Bruckmann, M. (2013). *Recursos naturales y la Geopolítica de la integración Sudamericana*. Venezuela. *Presidencia de la República*.
- Correa, R. (2011). *La economía Solidaria consolida el Buen Vivir*. Quito: Ministerio Coordinador de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- De Sausa Santos, B. (2005). *Globalización contrahegemónica y diversa*. En León, I. (Coord.), *Diversidades* (pp. 11-21)
- García Linera, A. (2012). *Las tensiones creativas de la Revolución*. Quito: Vicepresidencia de la República del Ecuador.
- Harvey, D. (2010). *Organizarse para la transición anticapitalista*. En *Contre Temps 7*. Traducción VIEN-TO SUR.
- Movimiento Alianza PAIS (2012). *Programa de Gobierno 2013-2017. Gobernar para profundizar el Cambio: 35 propuestas para el socialismo del Buen Vivir*. Quito: sede.
- Ramírez, R. (2010). *La política como esperanza*. Quito: Senplades. –
- Serra del Pino, J. (2014). *Inteligencia y análisis prospectivo: La gestión de la incertidumbre*. Secretaría Nacional de Inteligencia, Ed. Eskeletra.
- Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2013) *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013- 2017*. Quito: Senplades.

# ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

---

*Santiago Vásquez*

El ordenamiento territorial es una propuesta política del gobierno ecuatoriano que busca el cambio en las relaciones de poder mediante el reordenamiento del territorio que ha sido afectado por los poderes fácticos generando inequidad y pobreza. El desorden territorial provocado por las fuerzas del mercado ha desplazado a la mayoría de los ecuatorianos a las zonas más sensibles, de alto riesgo y de menor productividad para beneficiar al gran capital monopólico.

El reordenamiento territorial permite garantizar para el presente y el futuro espacios de producción, de convivencia y de conservación que dignifiquen la vida de quienes habitamos Ecuador y nos permita fortalecer la unidad nacional y la consolidación de la paz.

En este sentido, la transformación productiva debe potenciar a gran nivel el establecimiento de sistemas sociales y solidarios que permitan a estos grupos alcanzar escalas, volúmenes, calidad y condiciones de producción y comercialización para generar riqueza para sus comunidades, y superar inequidades históricas de degradación ambiental, acceso a servicios y empleo.

El presente artículo describe varias iniciativas exitosas de grupos sociales que han elevado el nivel de vida de sus miembros en el marco de una planificación y ordenamiento territorial de sus actividades de vida, de producción y de relacionamiento con la naturaleza.

### El rol determinante de la acción colectiva en las cadenas productivas

La Unión de Organizaciones Campesinas Cacaoteras del Ecuador (Unocace), nace en 1999, agrupa a 18 organizaciones y representa a 1.730 productores que poseen 9.600 ha de cacao. El 75% de sus sembríos cuentan con certificaciones orgánicas y están distribuidas en cuatro provincias del país (Los Ríos, Guayas, El Oro y Bolívar). Entre sus factores de éxito se destacan la comercialización asociativa y la estabilidad en el precio del producto. Además, mediante la identificación de zonas territoriales de reconversión, la organización mantiene un programa de renovación de huertas de cacao fino y de aroma que inició en el año 2007. La Unocace tenía un rendimiento de 0,24 tm/ha, menor al promedio nacional de 0,56 tm/ha; en este momento su productividad alcanza a 1,36 tm/ha, por lo que en el año 2015 aspira exportar unas 5.000 tm por año. Es importante recalcar que los directivos de la organización -productores campesinos-, y el equipo técnico de la dirigencia poseen formación académica

de tercer y cuarto nivel lo que les permite manejar su sistema productivo con autonomía y solvencia.

Actualmente mantienen una relación directa con el mercado internacional, lo que ha generado una repartición más equitativa del beneficio del precio entre sus socios. Entre el 2002 y 2012 esta organización ha podido entregar un ingreso promedio adicional por quintal de US\$17 a sus socios, lo que representa un precio superior en un 23% al promedio nacional, y generó en 2012 \$3,2 millones en ventas para la Organización.

Actualmente mantienen una relación directa con el mercado internacional, lo que ha generado una repartición más equitativa del beneficio del precio entre sus socios. Entre el 2002 y 2012 esta organización ha podido entregar un ingreso promedio adicional por quintal de US\$17 a sus socios, lo que representa un precio superior en un 23% al promedio nacional, y generó en 2012 \$3,2 millones en ventas para la Organización.

### La organización comunitaria defiende el desarrollo y el ordenamiento territorial

En la comunidad de Caspigasí, provincia de Pichincha, en las cercanías de la línea equinoccial, se conformó la Corporación para el Desarrollo de la Zona Equinoccial (Codezeq). Miguel Chipantasiq, uno de sus directivos, nos comentó: "...para 1970 el IERAC dispuso que mientras más se explote la frontera agrícola se tendrían mayores posibilidades de ser dueños de la tierra. Esto produjo serias afectaciones al entorno como la deforestación y la explotación de la cal que se realizó sin ningún tipo de organización, ni control." Por su parte, Fabiola Castro, Presidenta de la Asociación "Rosa Vivar" indicó que "en la zona la minería es una de las principales causas del cambio en el paisaje y el deterioro ambiental. Esto conjuntamente con carencias de servicios básicos, pero sobre todo la falta de empleo nos impulsó a los habitantes de la localidad hacia la conformación de la Corporación y de la Asociación.

El éxito de esta estructura dentro de la comunidad les permitió solventar parte de la problemática agraria, minera y ambiental que afectaba su calidad de vida. La directiva comenta que "...para enfrentar esta situación hacia el futuro, surge la necesidad de levantar nuestro Plan de Ordenamiento Territorial con el fin de zonificar la tierra y decidir dónde debería ubicarse la población, donde la conservación para garantizarnos el agua, dónde se realizarían las labores de pastoreo, las plantaciones de hierbas medicinales...Nosotros teníamos que pensar que sería de nuestra comunidad luego de la minería, y por eso planteamos un proyecto turístico comunitario aquí en la Mitad del Mundo. Después de un complejo proceso de negociaciones al interior de la comunidad, en torno a la necesidad de una zonificación, delimitación y uso de suelos se concluyó exitosamente con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial".

Este proceso de construcción social ha llevado a la comunidad hacia un proceso de organización territorial y desarrollo desde la visión local y participativa. “Cada día tenemos un nuevo reto. Todos los que conformamos la comunidad sabemos lo que queremos y estamos comprometidos a seguir trabajando por el desarrollo de nuestro territorio, es la única forma de vivir mejor y lograr el bienestar de nuestras familias” finaliza la dirigente.

### Comercialización directa y beneficio para el productor

La Unión regional de organizaciones campesinas del Litoral (Urocal) nace en 1973 durante el proceso de reforma agraria y la lucha por la tierra. Su accionar ha estado vinculado, en general, a la gestión de programas de desarrollo rural, reconstrucción de viviendas destruidas por causa del fenómeno de El Niño y, a partir de 1990, a la producción y comercialización de banano y cacao. Está integrada por un total de 240 productores de banano y cacao, en una extensión total de 2 mil ha, con un promedio de 6 a 8 ha por productor. De ellos, el 80% son productores agroforestales, es decir, que en una misma unidad productiva se agrupan diversos tipos de cultivos como cacao, banano, frutales y especies forestales. Este sistema, además de mejorar la productividad de la tierra, es ecológicamente sostenible ya que permite mantener la estructura y fertilidad del suelo, reduce la diseminación, el daño por plagas y enfermedades.

Actualmente, a través de mecanismos de comercialización directa, Urocal coloca su producción en países como Alemania, Francia y Canadá a precios más altos que los que percibiría en el mercado local. Esta modalidad de producción y comercialización asociativa ha tenido repercusión significativa en el bienestar de los miembros de la organización. Así, al formar parte del sistema de “comercio justo”, Urocal recibe un dólar adicional por cada caja de banano. Estos ingresos adicionales son empleados en iniciativas como otorgamiento de becas a los hijos de los socios, dotación de insumos en los dispensarios médicos, líneas de crédito para riego y acceso a certificaciones de manejo agroecológico de las fincas.

### El mejor chocolate en barra con 75% de concentración de cacao a nivel mundial

Kallari nace en 1997 como una asociación de productores dedicada al procesamiento de cacao fino de aroma y la producción de chocolates y otros derivados. Actualmente agrupa a 21 organizaciones y sustenta la actividad de 850 familias en el oriente ecuatoriano. Su accionar ha permitido pasar del cultivo de cacao a la elaboración de chocolate, de derivados y al procesamiento de los productos que cultivan como elementos claves para salir de la pobreza.

El esfuerzo por producir con calidad es clave en sus diversos procesos y ha sido una de las forta-

lezas de la asociación desde sus inicios. Esto les ha permitido destacarse en mercados nacionales e internacionales, consiguiendo en el año 2013, en Francia, el premio al mejor chocolate en barra a nivel mundial.

Antes de la existencia de Kallari, el intermediario pagaba a los productores 28 USD por quintal y lo vendía en Guayaquil a 75 USD por quintal. Ahora, comercializando a través de la asociación, el productor recibe un precio estable anual de 130 USD por quintal si el cacao es tradicional, y 145 USD si el cacao es orgánico.

Kallari ha implementado un modelo de involucramiento de los jóvenes miembros de las familias en sus actividades, permitiendo que ellos sostengan la operación de la asociación. Además, este mecanismo ha posibilitado frenar la migración rural juvenil y mantener la pertinencia cultural de sus sistemas productivos.

# ¿TRANSGÉNICOS<sup>1</sup> EN EL ECUADOR? UN ANÁLISIS DESDE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

---

*Geovanna Lasso*

---

1. Los organismos genéticamente modificados (OGM) son todos aquellos organismos cuyo material genético ha sido modificado, utilizando biotecnología (CBD, 2000). Los transgénicos son el único tipo de OGM a los que se les introduce un gen o segmento de material genético de un organismo de otra especie (FAO, 2009)

## Introducción

Durante la segunda mitad del siglo XX y la primera del siglo XXI el hambre y la pobreza se han posicionado como problemáticas que han convocado y edificado grandes foros internacionales. Diagnósticos y análisis han sugerido diferentes respuestas y, después de varios esfuerzos, fallidos en la mayoría de los casos, la pobreza a nivel mundial no ha sido superada. A todas las posibles salidas, se suman los organismos internacionales y empresas transnacionales<sup>2</sup>, que promocionan a la biotecnología transgénica como el mejor mecanismo para solventar los problemas del hambre y la pobreza, incrementar la productividad agrícola y proteger al ambiente disminuyendo el uso de agroquímicos; los mismos argumentos que se utilizaron en la segunda mitad del siglo XX en los Estados Unidos para promocionar la “revolución verde” (Ross, 2003).

Al mismo tiempo, existen argumentaciones que sostienen que las promesas de la biotecnología transgénica no se han cumplido, pues no se han incrementado los rendimientos, no se ha disminuido el uso de plaguicidas, y mucho menos se ha solucionado el problema del hambre y la pobreza en el mundo (Holt y Shattuck, 2011; Holt-Giménez, 2010; Gurian-Sherman, 2009; Lapegna, 2009; Marielle, 2009; Mushita, 2009).

En este marco, este documento expone la situación de los cultivos transgénicos en los principales países en donde son producidos. Analiza, en base a información primaria y secundaria, qué ha sucedido con los rendimientos, el uso de agroquímicos y los costos de producción, en el marco de un modelo de producción basado en la dependencia tecnológica. Examina además el rol de los cultivos transgénicos en la erradicación del hambre y la pobreza en el mundo y expone los actores que se han beneficiado con la expansión de este tipo de cultivos. Finalmente presenta el marco legal en el Ecuador respecto al uso de cultivos transgénicos y lo que en esta materia se ha avanzado en cuestión de política pública.

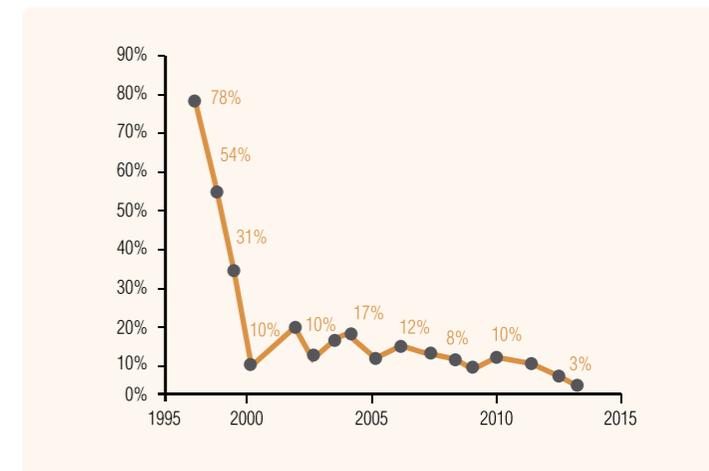
2. Banco Mundial, el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (Consultative Group for International Agriculture Research -CGIAR), el Instituto Internacional de Política de Alimentos (International Food Policy Research Institute – IFPRI), la iniciativa global Nueva Visión para la Agricultura del Foro Mundial Económico (conformada por 33 transnacionales, como Monsanto, BASF, Bayer CropScience AG, The Coca Cola Company, DuPont, General Mills Inc, Nestlé SA, PepsiCo Inc, SABMiller Plc, Unilever, Syngenta International AG, Wal-Mart Stores Inc, y financiada por USAID y la Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) con la colaboración de los países del G8 y G20 (World Economic Forum, 2014), el Servicio Internacional para la Adquisición de Aplicaciones Agro-biotecnológicas (International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications – ISAAA-), y Monsanto, Syngenta y DuPont

## Situación de los cultivos transgénicos en el mundo

### Gráfico 1.

Evolución de la tasa de crecimiento anual de superficie de cultivos transgénicos a nivel mundial

Fuente: Informes Anuales del Estado Global de las Semillas Transgénicas 1996-2013 (James, 2013).  
Elaboración: Senplades, 2014.



La comercialización de los cultivos transgénicos inició en 1996 en Estados Unidos. Desde entonces, la superficie global de cultivos transgénicos ha aumentado 62,6 veces, pasando de 2,8 millones de hectáreas en 1996 a 175,2 millones de hectáreas en 2013 (James, 2013). Actualmente los principales cultivos transgénicos son soya, maíz, algodón y canola, y sus principales características son resistencia a insectos (BT) y a herbicidas (HT).

Actualmente 27 países cultivan transgénicos, 19 son países catalogados como en vías de desarrollo. Los países con la mayor extensión de cultivos transgénicos son Estados Unidos (70,1 millones de ha), Brasil (40,3 millones ha), Argentina (24,4 millones ha), Canadá y China (James, 2013). Los cultivos de soya transgénica son los más extensos, constituyendo el 79% del total de soya que se produce en el mundo (James, 2013).

En este panorama, es interesante observar que la mayor parte de la expansión se dio durante los primeros años y que la tasa de crecimiento de la superficie de cultivos transgénicos se ha desacelerado considerablemente desde su boom en el año 1997 (Gráfico. 1). Adicionalmente, en los últimos años se ha incrementado el número de países que exigen el etiquetado de productos que contienen ingredientes de origen transgénico, y el número de países que tienen restricciones para el cultivo y la comercialización de este tipo de cultivos (Tabla 1). Actualmente son 64 los países que demandan el etiquetado de alimentos, indicando si contienen ingredientes de origen transgénico y en qué propor-

ción, y al menos 16 países los que tienen restricciones para el cultivo y la importación de este tipo de productos.

**Tabla 1.**

Países y regiones que tienen restricciones para el cultivo y comercialización de transgénicos

Países /Regiones	Tipo de restricción
Sur de África: Angola, Malawi, Mozambique, Zambia y Zimbabwe	Prohíben la importación
Francia, Alemania, Grecia, Italia, Polonia, Austria, Hungría, Rumania y Luxemburgo	Prohíben el cultivo y/o importación del maíz MON810 de Monsanto. Polonia prohíbe todo tipo de cultivo transgénico <sup>3</sup> . Austria, Luxemburgo y Hungría prohíben el cultivo de la papa Amflora. (Baltá, et al. 2013)
Japón	Prohíbe el cultivo e importación
Costa Rica	Prohíbe el cultivo. Se encuentra en proceso de erradicación de cultivos.

Elaboración: Senplades

### ¿Incremento de los rendimientos?<sup>4</sup>

*El incremento de los rendimientos depende de la calidad de la semilla utilizada para la transgénesis y no del transgen introducido<sup>5-6</sup>.*

3. La unión Europea ha autorizado dos cultivos transgénicos: el maíz MON810 y la patata Amflora. En el 2010 la Comisión Europea concede la libertad a todos sus estados miembros de permitir, restringir o prohibir el cultivo de OGM en todo su territorio o parte del mismo, (Bruselas, 13 de julio del 2010)

4. Es importante distinguir entre los rendimientos potenciales o intrínsecos del cultivo, de los obtenidos bajo condiciones reales. Los rendimientos potenciales se basan en el máximo rendimiento que el cultivo puede alcanzar dado su potencial genético, mientras los reales están sujetos a plagas y factores de estrés (inundaciones, sequías, heladas o suelos salinos) manejados mediante distintas técnicas (uso de pesticidas, rotación de cultivos, sistemas de riego eficiente, etc.).

5. Varios estudios demuestran esta afirmación Shi et al, 2013; Jost et al., 2008; Meredith, 2006, cit. en Gurian Sherman, 2009; Tollefson, 2006, cit. en Gurian Sherman, 2009

6. De acuerdo a Gurian-Sherman (2009), para analizar correctamente el aporte de una tecnología en el incremento de los rendimientos es indispensable aislar la variable tecnología de todos los otros factores que influyen en los rendimientos, como la estructura genética del cultivo, las prácticas de producción, el uso de pesticidas, la rotación de cultivos, la irrigación, la calidad del suelo y el clima. Los estudios utilizados por Gurian Sherman para el análisis de los rendimientos fueron seleccionados tomando en cuenta la metodología utilizada, privilegiando aquellos que utilizaron campos experimentales en los que se controlaban las variables de estudio.

Uno de los principales argumentos que utilizan las compañías comercializadoras de semillas GM para promocionar y expandir los cultivos a nivel internacional es el aporte de éstas en el incremento de los rendimientos agrícolas (Monsanto, 2014; ISAAA, 2013). Sin embargo, al analizar los rendimientos en los principales países productores, el resultado no valida esta argumentación. Estados Unidos, por ejemplo, inició el cultivo de transgénicos en 1996. Actualmente, los principales cultivos son maíz, soya y algodón y las principales variedades son Bt (resistente a insectos) y HT (resistente a herbicidas). Para el 2013, el 90% del área plantada de algodón, el 93% de cultivos de soya y el 90% de sembríos de maíz eran transgénicos (Fernandez-Cornejo et al., 2014).

El ISAAA en su página web hace referencia al estudio de Brookes y Barfoot (2005) para hablar de los beneficios de los cultivos transgénicos en cuanto a ingresos, rendimientos, uso de agroquímicos y temas ambientales. El documento actualizado de los mismos autores (2013), en su análisis<sup>7</sup> sobre la primera generación de la soya HT en EEUU, afirman que en el período 1996-2011, la soya HT no presenta diferencias significativas en cuanto al rendimiento con los cultivos convencionales y mencionan que existen estudios que demuestran que tienen rendimientos menores.

Al hacer un análisis histórico de los niveles de productividad del maíz y soya, se observa que éstos se han o incrementando establemente durante el último siglo, producto de técnicas tradicionales, convencionales y cambios tecnológicos. De acuerdo al informe realizado por Fernandez-Cornejo y Caswell (2006) para el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), *“los cultivos GM no incrementan el rendimiento potencial de una variedad híbrida. De hecho, el rendimiento puede incluso disminuir si las variedades utilizadas para contener los genes de tolerancia a herbicidas o resistente a insectos, no son las de mayor rendimiento”*. Afirman, sin embargo, que los cultivos GM pueden proteger las pérdidas, comparado con los cultivos híbridos, cuando el nivel de infestación es alto (Fernandez-Cornejo y Caswell, 2006: 9, National Research Council, 2010).

Analizando la información del USDA sobre incremento de rendimientos agrícolas, Gurian-Sherman (2009) demostró que la contribución de la ingeniería genética al mejoramiento de los rendimientos agrícolas se encuentra opacada ampliamente por otros métodos. El autor comparó los rendimientos de cultivos de maíz, soya y trigo cinco años previos a la introducción de cultivos transgénicos, entre 1991 y 1995, con los cultivos entre 2004 y 2008. Los resultados demostraron que el maíz en general incrementó su rendimiento un 28%, de los cuales solamente el 2,3% era contribución del maíz Bt. En el caso de la soya y el trigo, su rendimiento se incrementó en un 16% y 13% respectivamente, sin presentar ninguna contribución de las variedades transgénicas (Gurian-Sherman, 2009).

7. Los autores utilizan para su análisis información primaria y estudios de diferentes autores.

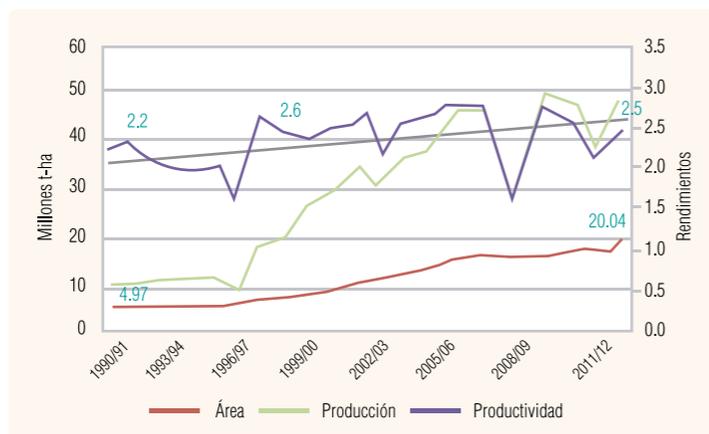
### El caso de la soya

Existen distintos resultados al analizar este cultivo. En un reporte de la USDA, de tres estudios que comparan cultivos de soya transgénica y no transgénica, dos demuestran un ligero incremento y uno un decrecimiento en el rendimiento del cultivo de soya transgénica (Fernandez Cornejo y Caswell, 2006). Otro estudio, utilizando distintas variedades “casi isogénicas<sup>8</sup>”, demuestra que los cultivos transgénicos tienen 5% menos rendimiento, atribuido al uso del gen de tolerancia al glifosato, efecto denominado “caída del rendimiento” (yielddrag) (Elmore et al., 2001, cit. en Gurian-Sherman, 2009). Del análisis de varios estudios<sup>9</sup> seleccionados, Gurian-Sherman(2009) concluye que el transgen GT<sup>10</sup> no incrementa los rendimientos y que por el contrario en algunos casos ha ocasionado un decrecimiento.

#### Gráfico 2.

Histórico de los rendimientos de los cultivos de soya en el Brasil.

Fuente: Compañía Nacional de Abastecimiento, CONAB  
Elaboración: Senplades



El decrecimiento en el rendimiento de la soya GM ha sido también estudiado en otros países. En Brasil, la soya GM empezó a ser cultivada ilegalmente en el país en 1998 (EMBRAPA, 2003). Para la cosecha 2008/9, de las aproximadamente 23 millones de hectáreas de soya sembradas (CONAB, 2014), el 59% era soya transgénica Ropundup Ready (RR) de propiedad de Monsanto (Bianconi,

8. Casi isogénicas: se refiere a variedades que luego de analizadas genéticamente han sido determinadas como “iguales”.

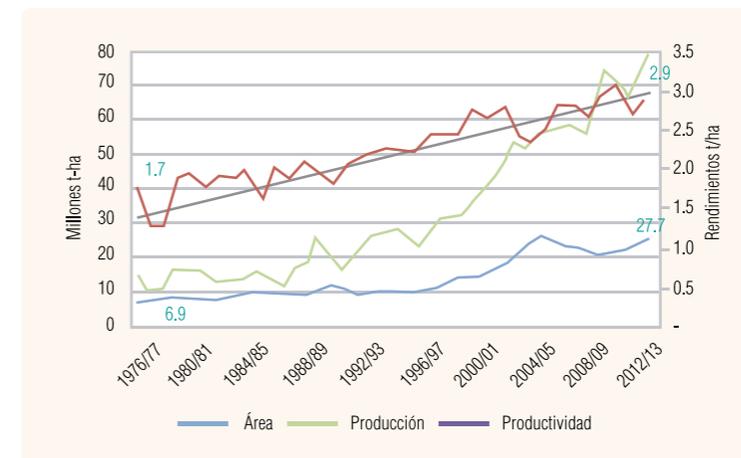
9. Tennessee (1995-1997), Roberts, et al., 1999.

10. Gen Tolerante al glifosato, variedad de soya transgénica utilizada principalmente en EEUU.

#### Gráfico 3.

Histórico de los rendimientos de los cultivos de soya en el Argentina.

Fuente: Sistema Integrado de Información Agropecuaria, SIIA, 2014.  
Elaboración: Senplades



2009). En la cosecha 2012/13 el área cultivada de soya en el Brasil fue de 27,7 millones de hectáreas (EMBRAPA, 2014).

Al analizar los datos históricos del rendimiento de este cultivo, se puede observar que desde 1976 existe un continuo crecimiento del rendimiento (Gráfico 2). La tasa anual de crecimiento del rendimiento entre el período anterior (1976/77 – 1999/00) y posterior (1999/00 – 2012/13) a la introducción de las semillas de soya transgénica, fue de 1,27% y 1,47%, respectivamente (Gráfico. 2), sin haber una diferencia significativa.

Los datos<sup>11</sup> presentados por Batista y Freitas (2013), evidencian como la tasa de crecimiento de los rendimientos pasó de 3,69% en la cosecha entre 1983/4 y 1992/93, a 2,89% en la cosecha entre 1993/94 y 2001/2, hasta 1,03 en la cosecha 2013/2014.

El análisis de los rendimientos de la soya en Argentina también corroboran estos resultados. Argentina posee uno de los cultivos de soya más grandes del mundo; entre 1990 y 2013 el área plantada se incrementó en un 303% (SIIA). Al igual que en Brasil, al comparar la tasa de crecimiento anual de los rendimientos antes y después de la adopción de cultivos transgénicos, se observa un decrecimiento: 2,24% antes de la introducción de transgénicos (1990/91 – 1997/98) y -0,37% después (1997/98 – 2012/13) (Gráfico 3).

11. A partir de los datos de la Compañía Nacional de Abastecimiento del Brasil (CONAB)

De esta manera, la escalada en la producción de soya en Argentina y Brasil estaría explicada por el incremento exponencial del área cultivada, mas no por un incremento en los rendimientos. Los datos evidencian además un estancamiento o disminución de los rendimientos a partir de la incorporación de la soya transgénica RR, lo que debilita uno de los principales supuestos de los promotores de esta biotecnología.

### ¿Se ha disminuido el uso de plaguicidas en los cultivos transgénicos?

Los promotores de los transgénicos afirman que el uso de cultivos resistentes a los insectos y herbicidas ha beneficiado a la salud ambiental gracias a la disminución en el uso de pesticidas (Francisco, et al., 2009). De acuerdo a la información presentada en la página web del Servicio Internacional para la adquisición de Aplicaciones Agro-biotecnológicas (ISAAA)<sup>12</sup>, a nivel global, desde 1996, los agricultores que plantaron soya HT, utilizaron 41 millones de kg menos de herbicidas, y mencionan que una reducción similar se dio en los cultivos de algodón resistente a insectos (IR) y tolerante a herbicidas (HT) (Brookes y Barfoot, 2005, Cit. en ISAAA, 2014).

Sin embargo, al analizar los impactos de la adopción de los cultivos transgénicos resistentes a herbicidas (HR) en EEUU, Fernandez-Cornejo, et al. (2014) observan que el uso de herbicidas en cultivos de soya y algodón decrece ligeramente en los primeros años, pero se incrementa en los años posteriores. En el caso del maíz HR hay un incremento de 1,5 lb/acre entre el 2001 y 2005 hasta 2lb/tn en el 2010, mientras que en los cultivos convencionales ocurre lo contrario. Este incremento en los años posteriores se debe en gran parte a la aparición de plagas resistentes.

Apoyado en el uso de datos del USDA, Benbrook (2009) analizó los efectos de la introducción de cultivos transgénicos en el uso de pesticidas en Estados Unidos desde 1996 al 2008. Los cultivos que se tomaron en cuenta fueron Soya HR, Maíz y algodón Bt y HR. El estudio encontró que el maíz y algodón Bt redujeron el uso de insecticidas en 64,2 millones de libras (29,2 millones Kg) durante los trece años. Sin embargo, los cultivos de maíz, soya y algodón tolerantes a herbicidas, demandaron la aplicación de 383 millones de libras (174 millones Kg) adicionales de herbicidas de lo que se hubiese necesitado en ausencia de las semillas transgénicas. Solo entre 2007 y 2008 el incremento en el uso de herbicidas representó el 46% del incremento a lo largo de los 13 años de cultivo de las tres variedades de cultivos resistentes a herbicidas. El reporte expone también a la expansión de

12. La información presentada en la página web del ISAAA proviene de varias fuentes externas. En el caso de los datos de uso de pesticidas hacen referencia al estudio de Brookes y Barfoot, 2005. Para el análisis se presenta los datos actualizados que los mismos autores presentan en el 2013. Los autores analizan tanto fuentes primarias como otros estudios.

malezas resistentes al glifosato como la principal causa para el incremento del uso de herbicidas.

En la India, el Instituto Central para la Investigación del Algodón (CICR) confirma el fracaso del maíz transgénico Bt en el control de plagas y su efecto en la generación de nuevas plagas ha conllevado a un aumento en el uso de pesticidas (Daniel, 2009).

### Plagas resistentes y sus consecuencias

Los cultivos transgénicos, manejados bajo sistema de monocultivo, y dependientes de un solo tipo de plaguicida, generan resistencia a los herbicidas por un proceso de selección. En Brasil, el Instituto Central para la Investigación del Algodón (CICR) confirma el fracaso del maíz transgénico Bt en el control de plagas y su efecto en la generación de nuevas plagas ha conllevado un aumento en el uso de pesticidas<sup>13</sup> (Daniel, 2009). La plaga de la Lagarta de la Espiga (*Helicopervazea*) y la Lagarta del cartucho (*Spodoptera frugiperda*) en los cultivos transgénicos de maíz Bt y soya HR ha ocasionado enormes pérdidas en los estados de Bahia, Matto Grosso, Matto Grosso do Sul, Minas Gerais, Sao Paulo, Paraná, Goias, Distrito Federal, Maranhao y Piagui (Mesquita, 2013). Solo en Bahia las pérdidas ascienden a 2 mil millones de reales (Melgarejo, 2013). La incidencia de la plaga en los últimos años pasó de 1/m<sup>2</sup> a 15/m<sup>2</sup> y la productividad pasó de un promedio de 180 sacos/ha a 100 sacos /ha. El incremento en el costo de producción a causa del mayor uso de insecticidas fluctúa entre los R\$250 y R\$300/ha<sup>14</sup> adicionales (Mesquita, 2013). En Bahía, el costo de producción de la soya pasó de R\$100 a R\$200/ha (Melgarejo, 2013).

En Argentina, se han identificado varias plagas resistentes al glifosato, ocasionado el uso masivo de éste y otros herbicidas más potentes como el 2.4D, atrazina y endosulfan, incrementando los casos de contaminación de fuentes de agua, ecosistemas y poblados (Lapegna, 2011). En Monte Azul, sus pobladores han presentado enfermedades de la piel, vómitos y enfermedades respiratorias, por la contaminación causada por las fumigaciones aéreas<sup>15</sup> con glifosato. La contaminación

13. El Instituto Brasileiro de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables determinó que durante el período de expansión de plantaciones transgénicas el uso de glifosato se incrementó en un 95%, y de otros herbicidas en conjunto en un 29,8%. Solo en Rio Grande do Sul, el principal Estado productor de Soya RR, el uso de glifosato se incrementó en un 162% (Bianconi, 2009). Actualmente Brasil es el país que más agrotóxicos utiliza en el mundo, con un promedio de 5,2 litros por habitante, de acuerdo al Sindicato Nacional de Productos de Defensa Agrícola (Sindage) (ACRISUL<sup>14</sup>, 2014).

14. Reales brasileiros

15. Se ha demostrado que la aplicación aérea de glifosato puede dispersarse hasta 800m y perdurar en el suelo entre 1 y 3 años (Lapolla, 2004)

también causa pérdidas de los cultivos de los campesinos.. Las plagas resistentes también han incrementado el uso del Round-up y de 2,4D en Canadá (Engler, 2013).

El incremento de la cantidad de químicos utilizados genera también un incremento en los residuos de éstos en los productos finales. En el 2006 el Gobierno de Paraná monitoreó los cultivos de soya transgénica y encontró que el 70% de las muestras contenían residuos de glifosato mayores a lo permitido (Bianconi, 2009).

A pesar de la contundencia de los precedentes citados, Monsanto, entre otros, siguen promocionando la capacidad que tienen sus semillas para reducir hasta en un tercio el uso de energía y mejorar la calidad del agua (Monsanto, 2014)

### Un modelo de producción basado en la dependencia tecnológica

En la página de la Monsanto, se pueden leer lemas como “producir más, conservar más, mejorando las vidas de los agricultores”<sup>16</sup>. Sin embargo, muchas de las experiencias en torno al uso de semillas transgénicas están aún significativamente lejos de tal objetivo.

Las semillas transgénicas son manejadas bajo el sistema de patente, a través del cual las transnacionales impiden el uso libre de las semillas (almacenamiento, reproducción, intercambio) e incrementan el precio de sus semillas para recuperar la inversión y maximizar sus utilidades (Benbrook, 2009). La adopción de las semillas implica además el uso de determinados agroquímicos (en el caso de la soya y maíz HR y Bt, se utiliza principalmente glifosato y la formulación de Monsanto RoundupReady), constituyendo así el kit tecnológico.

A esta incapacidad de uso libre de la semilla se suma la incapacidad de reproducirse- semillas infértiles- de algunas variedades de semillas transgénicas, conocidas como semillas *terminator*<sup>17</sup>. Esto se traduce en que el productor debe comprar las semillas después de cada cosecha, creando una dependencia tecnológica. Esta dependencia es parte del modelo que incluye a las semillas certificadas y la normativa internacional para su promoción, y es insostenible para pequeños y medianos productores. En los países productores de transgénicos, este modelo ha generado endeudamientos, con

16. <http://www.monsanto.com/improvingagriculture/pages/default.aspx>

17. Para mayor información sobre esta tecnología y sus riesgos (contaminación genética, pérdida de variedades, mayor dependencia de agricultores, abandono de la práctica agrícola, pérdida de seguridad alimentaria, entre otros), revisar el informe elaborado por la Convención de Diversidad Biológica, en <http://www.cbd.int/doc/meetings/tk/wg8j-04/information/wg8j-04-inf-17-en.pdf>

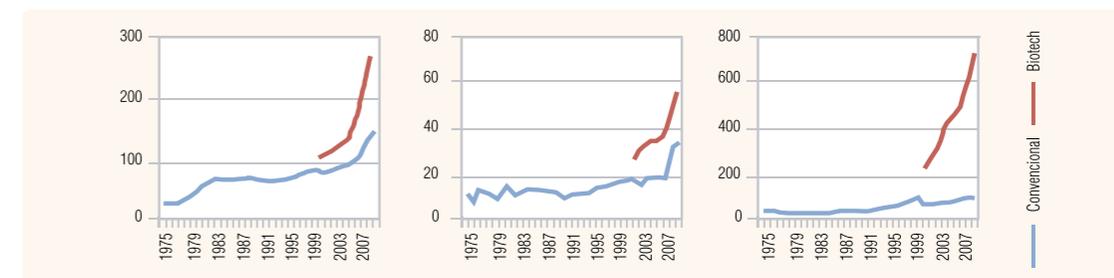
efectos devastadores como en el caso de la India<sup>18</sup>, un incremento en la renta y venta de la tierra para poder solventar las deudas, acentuando acaparamiento de tierra, migración campo ciudad y pobreza. La inevitable contaminación genética ha ocasionado que este modelo afecte aún a los productores que no han decidido adoptar esta biotecnología, lo cual ha conllevado a pérdidas económicas por parte de productores orgánicos a quienes se les rechaza su producto, y varios cientos de casos de juicios<sup>19</sup> por el tema de patentes<sup>20</sup> por parte de las transnacionales.

Respecto a los costos de las semillas, según datos reportados por la USDA, la diferencia de precios entre semillas tradicionales y semillas transgénicas es significativa. Para el caso del algodón, en el 2011 el precio promedio por cada 100 libras de semilla tradicional fue de U\$242 mientras que su equivalente transgénica alcanzó los U\$702. La diferencia de precios entre la semilla convencional y transgénica de maíz y de soya fue de U\$76 y U\$17,5 por cada bushel<sup>21</sup> (56 libras y 60 libras respectivamente) en el 2011 (USDA, 2013).

Al analizar la evolución de los precios, se observa que la diferencia entre el precio de las semillas tradicionales y las semillas genéticamente modificadas ha aumentado consistentemente, tanto para el maíz como para la soya y el algodón (Figura 4).

### Gráfico 4.

Evolución precio (\$) promedio de semillas de A. maíz (por bushel), B. soya (por bushel) y C. algodón (por CWT) entre 1975 y 2010



Fuente: (USDA, 2013), Elaboración: Senplades

18. En la India, el 95% de las semillas de algodón está controlado por Monsanto, luego de haber introducido cultivos experimentales de manera ilegal. Después se impuso a los campesinos el uso de semillas patentadas y sistemas de licenciamientos para otras compañías. A esto se sumó la contaminación genética por la polinización abierta y el cambio de sistema de cultivo, de diversificado a monocultivo, lo que ocasionó vulnerabilidad a plagas y mayor endeudamiento (Shiva, 2013)

19. Se puede dimensionar los casos y su gravedad en los siguientes links: <http://www.bloomberg.com/news/2011-07-01/bayer-to-pay-750-million-to-end-lawsuits-over-genetically-modified-rice.html>;

20. Un análisis profundo del sistema de patentes de semillas transgénicas y sus impactos se puede ver en [http://www.centerforfoodsafety.org/files/seed-giants\\_final\\_04424.pdf](http://www.centerforfoodsafety.org/files/seed-giants_final_04424.pdf)

21. Los bushels se utilizan para medir la compra y venta de granos, son siempre unidades de masa. Para realizar esto se le asigna un peso estándar a cada grano, con el fin de poder calcular los bushels correspondientes a cada uno, que por lo tanto son diferentes entre sí.

La misma situación se registra en otros países que han adoptado esta tecnología. En Filipinas, por ejemplo, al 2009 el costo de las semillas híbridas oscilaba entre 1.800 y 2.000 pesos filipinos, mientras el de sus similares transgénicas Bt oscilaba entre los 4.800 y 5.800 pesos filipinos (López, 2009). Otro ejemplo es Brasil, donde de acuerdo a EMBRAPA Agropecuaria Oeste (CPAO), el 54% del costo<sup>22</sup> total de producción de la soya transgénica corresponde al pago por la tecnología utilizada (CI Soja, 2014).

### ¿A quién beneficia la biotecnología transgénica?

Del análisis anterior se puede evidenciar que la biotecnología transgénica se inserta en un modelo de producción capitalista que no beneficia a los pequeños productores, como afirman las transnacionales y agencias que los promocionan. Cabe la pregunta entonces de a quién beneficia esta biotecnología?

Fuglie et al (2012) identifican seis grandes transnacionales como las principales firmas que manejan el mercado global de semillas transgénicas: Monsanto, DuPont, Syngenta, Bayer, Dow y BASF<sup>23</sup>.

En US\$ millones	Monsanto	DuPont	Syngenta
Ventas netas			
2011	11 822	33 681	13 268
2012	13 504	34 812	14 202
2013	14 861	35 734	14 688
Ganancias netas			
2011	6 079	3 559	1 570
2012	7 045	2 755	1 850
2013	7 653	4 848	1 649

**Tabla 2.**

Ventas y ganancias de las principales empresas productoras de semillas transgénicas

Fuente: (Monsanto, 2013: 88), (DuPont, 2013: 15) y (Syngenta, 2013: F-3).  
Elaboración: SGPBV/Senplades

*Nota: los reportes son globales, no distinguen las líneas de negocio de sus productos.*  
*¿A quién beneficia la biotecnología transgénica?*

22. Los costos por el manejo del cultivo representan tan solo el 18,6%, los costos de recolección el 15,2% y los costos de manejo del cultivo alcanzan solamente el 11,9%.

23. La consolidación de estas seis grandes transnacionales se ha dado por la fusión de diversas compañías, incluyendo farmacéuticas y de agroquímicos, incrementado la concentración del poder en la industria de alimentos (Neuman, 2010). En este proceso, los pequeños y medianos emprendimientos (Small and Medium Enterprises/SMEs) son cada vez menores; para el 2008, según la USDA, apenas 30 SMEs estaban activos en Estados Unidos (Fuglie et al., 2012).

En el 2008, el 85% de patentes de maíz transgénico y el 70% de patentes de maíz no transgénico en los Estados Unidos pertenecían a las tres compañías de semillas más grandes del mundo: Monsanto, DuPont y Syngenta (Howard, 2009). El incremento de sus ventas y ganancias en los últimos años ha sido constante y acelerado (Tabla 2) (Monsanto, 2013). Como resultado de este proceso de consolidación, la concentración del mercado de insumos para el sector agropecuario se ha intensificado. Para el 2009, las 4 principales firmas que invirtieron en las industrias de insumos agrícolas representaron más del 50% del mercado global, siendo la industria de semillas y biotecnología la que más creció entre 1994 y 2009 (Fuglie, et al. 2011). En 1994 las cuatro principales compañías de semillas representaron el 21% del mercado global de semillas, y las 8 principales compañías el 29%; mientras que en el 2009, su porcentaje de participación fue de 54% y 63% respectivamente (Fuglie, et al. 2011).

### ¿Cultivos transgénicos para disminuir el hambre y la pobreza?

Su capacidad de erradicar el hambre y la pobreza del mundo es uno de los principales argumentos que utilizan organismos internacionales<sup>24-25</sup> y transnacionales como Monsanto, Bayer y Syngenta (Monsanto, 2014).

Sin embargo, las Naciones Unidas estimaron que el número de personas con inseguridad alimentaria ascendió a 923 millones en el 2007 (FAO 2007). Con la crisis económica global este número alcanzó la cifra histórica de 1.02 mil millones, más de la sexta parte de la humanidad (Holt-Jimenez y Shattuck, 2011)<sup>26</sup>. Más del 90% de la población que sufre de hambre en el mundo simplemente no tiene suficiente dinero para acceder al alimento (Holt-Jiménez, 2010).

Sorprendentemente, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) indica que actualmente se produce suficiente comida<sup>27</sup> para alimentar a toda la población

24. Banco Mundial, el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (Consultative Group for International Agriculture Research -CGIAR), el Instituto Internacional de Política de Alimentos (International Food Policy Research Institute - IFPRI), la iniciativa global Nueva Visión para la Agricultura del Foro Mundial Económico, el Servicio Internacional para la Adquisición de Aplicaciones Agro-biotecnológicas (International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications - ISAAA), y el Foro Mundial Económico. Constituidos y auspiciados, entre otros, por las mismas Transnacionales Bayer, Monsanto, Syngenta, Dupont, CropLife International.

25. El ISAAA está formado por una red de institutos de investigación, con sedes en Nairobi (Kenia), Cornell University (Nueva York) y los Baños (Filipinas), financiada por Bayer, CropScience, CropLife International, Maharashtra Hybrid Seeds Pvt. Ltd (Mahyco), Monsanto Company, United States Department for Agriculture, United States Agency for International Development (USAID), Vibha Agrotech Pvt. Ltd., entre otros (ISAAA, 2014). También está el Foro Mundial Económico "Nueva visión para la Agricultura", cuyo Comité Ejecutivo está conformado por 33 socios, entre los que se destacan Monsanto, BASF, Bayer CropScience AG, The Coca Cola Company, DuPont, General Mills Inc, Nestlé SA, PepsiCo Inc, SABMiller Plc, Unilever, Syngenta International AG, Wal-Mart Stores Inc, entre otros. Entre los principales financistas de la iniciativa figuran la USAID y la Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) con la colaboración de los países del G8 y G20 (World Economic Forum, 2014).

26. Esos 1,000 millones de personas con hambre conviven otros 1,000 millones de obesos (igualmente mal nutridos, aunque bajo otra forma); 2/6 partes de la humanidad padece de algún trastorno alimentario grave (Patel, 2008).

mundial y que es totalmente factible, con métodos agrícolas tradicionales, producir lo suficiente para alimentar a 12 billones de personas (Ziegler, 2002). Igual de sorprendente es saber que en el mundo 300 mil millones de toneladas anuales de alimentos se desperdicia (FAO, 2013).

El hambre y la pobreza del mundo tienen su origen en problemas estructurales. La tierra arable, que a nivel mundial se encuentra en declive y está siendo acaparada por países industrializados (Magdoff y Tokar, 2010), está en su mayoría orientada a la producción de commodities para la exportación, para los agrocombustibles y la producción de granos utilizados en la ganadería (Bello y Baviera, 2010; Westhoff, 2010), a costa del desabastecimiento interno de alimentos<sup>28</sup> (Patnaik, 2010). Se suma la especulación del mercado financiero sobre los alimentos, la falta de acceso a recursos productivos por parte de los campesinos y campesinas encargadas del abastecimiento alimentario local, y el incremento de las importaciones de alimentos subsidiados- gatilladas por las políticas neoliberales y tratados de libre comercio- que compiten injustamente con los productos locales (Magdoff y Tokar, 2010). Se acentúa así el modelo productivo capitalista que busca la maximización de los ingresos a expensas del deterioro social y ambiental.

En el 2008, tanto el Banco Mundial como la FAO identificaron como una de las principales causas de la crisis de alimentos del 2007-2008 al boom de los biocombustibles (Mitchell, 2008; FAO, 2008). Ante esto, es interesante observar que varios de los cultivos transgénicos, como la soya, la caña de azúcar, el trigo y el maíz, son aprovechados para la generación de bio-combustibles. Es el caso de Estados Unidos, en donde el uso de maíz para la elaboración de combustibles pasó del 31% del total producido en 2008/9 al 40% en 2010/11 (USDA<sup>29</sup>, 2011).

De igual manera, gran parte de la producción transgénica de soya y maíz es utilizada en la industria intermedia de balanceados para la industria ganadera. Por ejemplo, en el 2011 Argentina exportó 37,65 millones de toneladas de soya y Brasil exportó 37,34 millones de toneladas de soya, de las cuales 71,26% y 30,32%, respectivamente, fueron torta de soya (FAOSTAT, 2011), utilizada en la elaboración de balanceados para la alimentación animal. Cabe preguntarse entonces si los cultivos transgénicos están realmente cumpliendo con el fin de alimentar al mundo y disminuir la pobreza.

27. En el mundo se produce más alimento per cápita que nunca: 4.3 libras de alimento por persona (incluyendo granos, nueces, carne, leche, huevos, frutas y vegetales) (Rosset, 2005). En la crisis alimentaria del 2008 había al menos 1.5 más alimento que la demanda actual (Holt-Giménez, 2010). Con la cosecha de granos record en 2008 (2,287 millones de toneladas métricas) hubo suficiente comida para alimentar a todo el mundo. Durante los últimos 20 años, la producción de alimentos se incrementó constantemente en más de 2% anual, mientras que la población tuvo un crecimiento anual promedio de 1.2% durante las dos décadas precedentes.

28. Argentina es un dramático ejemplo de esto. Las exportaciones de soya se han incrementado exponencialmente a costa del desplazamiento de campesinos, el desabastecimiento interno y altos índices de hambre y pobreza (Lapegna, 2011; Lapolla, 2004)

29. Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

### Ecuador país libre de transgénicos

El Ecuador está tipificado como país libre de cultivos transgénicos en el artículo 401 de la Constitución del 2008, disposición ratificada en el artículo 26 de la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria (LORSA). Además, la Constitución prohíbe “el desarrollo, producción, tenencia, comercialización importación, transporte, almacenamiento y uso...()... de organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud” en el artículo 15. Sin embargo, desde septiembre del 2012, ha surgido la posibilidad de que esta condición cambie.

En este marco, el Proyecto Implementación del Marco Nacional de Bioseguridad del Ministerio del Ambiente, ha realizado talleres de capacitación en torno a temas de Bioseguridad y de OGMs, publicidad radial y a través de folletos sobre los mitos y beneficios de los OGMs, una consultoría sobre las percepciones de distintos actores en torno a la introducción y posibles impactos de cultivos transgénicos de maíz, papa, soya y banano, identificación de laboratorios de biotecnología, elaboración de documentos metodológicos para la identificación y detección de OGMs.

Por su lado, el Ministerio de Agricultura, ha expuesto la posibilidad de utilizar semillas de soya transgénica dentro de su estrategia de cambio de matriz productiva.

En este sentido, y tomando en cuenta lo expuesto a lo largo de este documento, es necesario profundizar sobre la viabilidad de utilizar esta biotecnología en el país, así como dimensionar los desafíos inherentes para la política pública.

### Conclusión: ¿Le conviene al Ecuador introducir cultivos transgénicos?

La biotecnología transgénica ha sido promocionada por su potencial para incrementar los rendimientos, disminuir los impactos ambientales de la agricultura y solventar los problemas del hambre y de la pobreza en el mundo. El análisis del estado situacional de en el escenario internacional en torno al uso de esta biotecnología conduce a detenerse para realizar un minucioso escrutinio sobre su potencial para producir beneficios económicos, ambientales y sociales, o si por el contrario, es conducente a un modelo de producción capitalista que no solo no es beneficioso en los ámbitos antes mencionados, sino que tiene el interés del monopolio del sistema agroalimentario.

Ecuador es un país con un déficit de tierra arable, con un sistema productivo ya ineficiente biofísica y energéticamente- dependiente de insumos químicos- que genera además un grave problema de salud pública. Adicionalmente, existe un claro contexto de disminución de la población cuya actividad

económica es la agricultura, de creciente migración campo-ciudad y dependencia a la importación de alimentos. En este contexto, revertir esta realidad es uno de los principales desafíos de la política pública en el ámbito agrario.

En un país con estas características, la introducción de cultivos transgénicos acentuarían estas condiciones, ocasionando severos impactos económicos, sociales y ambientales, y particularmente al sistema agroalimentario, poniendo en riesgo la capacidad de autoabastecimiento.

Por el contrario, la realidad y contexto ecuatorianos demandan transitar hacia un sistema productivo basado en las capacidades endógenas de los territorios, en la pequeña y mediana producción y en la aplicación de principios agroecológicos. Esta forma de producir permitiría optimizar el uso de la tierra arable disponible, minimizar los procesos de erosión y pérdida de fertilidad del suelo, diversificar y agregar valor a la producción, y al mismo tiempo, solucionar las causas estructurales de la pobreza en la ruralidad, apoyando y empoderando al pequeño y mediano productor/a. Tal como lo menciona el Relator para la Alimentación de las Naciones Unidas, Oliver de Shutter (2009), el apoyo decidido a la agricultura familiar campesina y a la agroecología es la mejor manera de maximizar la productividad, diversificar y agregar valor a la producción, maximizar la generación de empleo, reducir la pobreza, y maximizar la resiliencia y adaptación en el contexto actual de cambio climático.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACRISUL. (17 de febrero del 2014). *Brasil é o país com maior consumo de agrotóxicos por habitante*. Recuperada el 13 de mayo del 2014 de <http://www.acrissul.com.br/noticias/ver/8193/brasil-e-o-pais-com-maior-consumo-de-agrotoxicos-por-habitante>

Baltá, A., J. Baró y V. Blanco. (2013). *Alimentos transgénicos: la realidad no siempre supera a la ficción*. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona-España.

Batista, F. y Freitas. (08 de octubre de 2013). *Productividade desacelera na última década*. Recuperado el 12 de febrero de 2014, de <http://www.valor.com.br>

Bello, W. y M. Baviera. (2010). *Food Wars. En Agriculture and Food in Crisis: conflict, resistance and renewal*. Monthly Review Press. New York.

Benbrook, C. (2005). *Rust, resistance, run down soils, and rising costs—Problems facing soybean*

Benbrook, C. 2009. *Impacts of genetically engineered crops on pesticide use in the United States: The first thirteen years*. The Organic Center. Critical Issue Report.

Bianconi, G. 2009a. *Transgenic contamination of soy in Brasil: who pays the bill?. En EED and Partners. Genetic engineering and food sovereignty: Sustainable agricultural is the only option to feed the world*. (págs. 3-10). Boon, Germany.

CI Soja (Centro de Inteligencia da Soja) (2014). *Produtor de MS gasta R\$ 188 a maíz por hectárea para cultivar soja*. Recuperado el 6 de marzo del 2014, de [www.cisoja.com.br](http://www.cisoja.com.br).

CONAB. 2010. *Series históricas. Cultivo soya*. Recuperada el 21 de febrero del 2014 en [http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1252&t=2&Pagina\\_objcmsconteudos=3#A\\_objcmsconteudos](http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1252&t=2&Pagina_objcmsconteudos=3#A_objcmsconteudos).

Daniel, Joy. (2009). *Bt Cotton in Maharashtra*. En EED and Partners. *Genetic engineering and food sovereignty: Sustainable agricultural is the only option to feed the world*. (págs. 17-21). Boon, Alemania.

EMBRAPA Soja. (2003). *Cronologia do embargo judicial*. Recuperada el 1ero de marzo del 2014 de [http://www.cnpso.embrapa.br/download/cronologia\\_sojar.pdf](http://www.cnpso.embrapa.br/download/cronologia_sojar.pdf)

EMBRAPA Soja. (2014). *Soja Livre*. Recuperado el 1ero de marzo del 2014, de [http://www.cnpso.embrapa.br/index.php?op\\_page=394&cod\\_pai=1](http://www.cnpso.embrapa.br/index.php?op_page=394&cod_pai=1).

Engler, Verónica. (4 de marzo de 2013). *Los transgénicos están destruyendo el tejido social*. Página 12. Recuperado el 15 de abril del 2013 en <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-215029-2013-03-04.html>.

FAO. (2011) *Global Food Losses and Food Waste*. International Congress Save Food. Dusseldorf, Alemania.

FAO. (30 de diciembre de 2004). *Año internacional del arroz, 2004*. Recuperado el 10 de marzo de 2014, de <http://www.fao.org/rice2004/es/concept.htm>

FAOSTAT. (2011). *Exportaciones: productos por país*. Recuperado el 15 de mayo del 2014 en <http://faostat.fao.org>

Fernandez-Cornejo, J., S. Welchsler, M. Livingston y L. Mitchel. (2014). *Genetically Engineered Crops in the United States*. ERR-162. USDA Economic Research Service. Economic Research Report Number 162.

Fernandez-Cornejo, M. y M. Caswell. (2006). *The first decade of genetically engineered crops in the United States*. USDA Economic Research Service. Economic Information Bulletin No. 11.  
Food and Agriculture Organization (FAO) 2014. *Situación Alimentaria Mundial*. 2014. Recuperado el Disponible en: <http://tinyurl.com/4rzub3>

Fuglie, K., P. Heisey, J. King y D. Schimmelpfening. (2012). *Raising Concentration in Agricultural Input Industries Influences New Farm Technologies*. USDA Economic Research Service. Economic Research Report Number 130.

Gurian-Sherman, Doug. (2009). *Failure to yield. Evaluation the performance of genetically engineered crops*.

Union of concerned scientists (UCD) *Food and Environment Program*. Recuperado el 6 de abril del 2013 de [www.ucsusa.org](http://www.ucsusa.org).

Holt-Giménez, Eric. (2010). «From food crisis to food sovereignty». En Magdoff Fred y Brian Tokar, Eds.

*Agriculture and food in crisis: conflict, resistance and renewal*. Monthly Review Press, New York: 207-224.

Holt-Jimenez, Eric y Annie Shattuck. (2011) *Making a new food system possible*. En Holt-Jimenez, Eric (ed).. *Food Movements United*. Food First Books. Oakland, California

Howard P. (2009). *Visualizing consolidation in the global seed industry: 1996–2008*. Sustainability. 1: 1266-1287

ISAAA. (2013). *International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications*. Recuperado el 7 de Marzo de 2014, de <http://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/46/executivesummary/default.asp>

James, C. (2013). *Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops*. Ithaca, NY.

Lapegna, P. (2007). *Transgénicos, desarrollo sustentable y (neo)liberalismo en Argentina*. Actores

sociales y redes transnacionales en la creación de un sentido común. En *Cultura y Transformaciones sociales en tiempos de globalización. Perspectivas Latinoamericanas* (págs. 87-104). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Lapolla, Alberto. (17 de Junio de 2004). *Impacto social de la Biotecnología transgénica en la Argentina*. Recuperada el 15 de abril del 2013, de Rebelión: <http://www.rebelion.org/hemeroteca/ecologia/040617lapolla.htm>.

Lopez, Victoria. (2009). «The Impact of GM corn in the Philippines». En *EED and Partners. Genetic engineering and food sovereignty: Sustainable agricultura is the only option to feed the world*. Boon, Alemania: 22-29.

Magdoff, F. y B. Tokar. (2010). *Agriculture and Food in crisis: an overview*. En Magdoff, F. y B. Tokar (Eds). *Agriculture and Food in crisis: conflict, resistance and renewal*. Monthly Review Press. New York.

Marielle, Catherine. (2009). «Transgenic contamination of Mexican maize: civil struggles in defense of maize and food sovereignty». En *EED and Partners. Genetic engineering and food sovereignty: Sustainable agricultura is the only option to feed the world*. Boon, Alemania: 39-47.

Melgarejo, Leonardo. (2013). *A transgenia está mudando para pior a realidade agrícola brasileira* (entrevista).

Recuperada el 7 de agosto del 2013, en Instituto Humanitas Unisonos: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/520591-a-transgenia-esta-mudando-para-pior-a-realidade-agricola-brasileira-entrevista-especial-com-leonardo-melgarejo>.

Mesquita, A. (2013). *Lavoura Furada*. Agro DBO, 24, marzo 2013.

Mitchell D. 2008 *A note on rising food prices: Policy Research Working Paper 4682*. The World Bank Development Prospects Group. July 2008.

Monsanto. (2014). Recuperado el 10 de Marzo de 2014, de <http://www.monsanto.com/whoweare/pages/fighting-rural-hunger.aspx>

Monsanto (2014.) Recuperado el 3 de abril del 2014 de <http://www.monsanto.com/improvingagriculture/pages/default.aspx>

Mushita, Andrew. (2009). «GMOs and food aid in Southern África». En *EED and Partners. Genetic engineering and food sovereignty: Sustainable agricultura is the only option to feed the world*. Boon, Germany: 30-38

National Research Council (NRC). 2010. *The Impact of Genetically Engineered Crops on Farm Sustainability in the United States*, Washington, DC: National Academies Press

Rosset, Peter. (2005). «Transgenic crops to address third world hunger? A critical analysis». *Bulletin of science, Technology & Society*, Vol. 25, No. 4: 306-313.

Shi, G., J.-P. Chavas, J. Lauer, y E. Nolan. 2013. «An Analysis of Selectivity in the Productivity Evaluation of Biotechnology: An Application to Corn,» *American Journal of Agricultural Economics* 95(3): 739-754.

Shiva, Vandana. (2013). *The seeds of suicide: hoy Monsanto destroys farming*. Recuperado el 5 de junio del 2014 de <http://www.globalresearch.ca/the-seeds-of-suicide-how-monsanto-destroys-farming/5329947>.

USDA, 2011 *World Agricultural Supply and Demand Estimates*, April 8, 2011, United States Department of Agriculture.

Westhoff, P. (2010). *The Economics of Food: how feeding and fueling the planet affects food prices*. FT Press, New Jersey.

USDA (2013). *Statistics of hays, seeds and minor crops*. Recuperado el 12 de febrero del 2014 de [http://www.nass.usda.gov/Publications/Ag\\_Statistics/2012/chapter06.pdf](http://www.nass.usda.gov/Publications/Ag_Statistics/2012/chapter06.pdf)

Ziegler, J. (2002). *Economic, social and cultural rights: The right to food*. United Nations Economic and Social Council: Commission on Human Rights. Geneva: UNESCO E/CN.

# LA LEY DE GALÁPAGOS NECESITA RE-EVOLUCIÓN

---

*Walter Bustos*

La Ley de Galápagos ha sido una de las herramientas más importantes para la conservación del territorio insular ecuatoriano. Cuando se la concluyó, en 1998, permitió establecer un régimen estricto para la protección del archipiélago. Su elaboración no estuvo exenta de polémica, entre otras cosas, porque la conservación ambiental finalmente primó sobre actividades extractivas como la explotación pesquera, porque se establecieron los primeros controles migratorios y se determinó quiénes resultarían ser residentes permanentes y quienes debían resignarse a retornar a continente.

Debido a la ausencia de un Estado ecuatoriano fuerte, la política insular estuvo dominada durante mucho tiempo por la visión de ONGs nacionales e internacionales, organizaciones corporativizadas y la empresa privada. Estas atendían, básicamente, temas de investigación, manejo de las áreas protegidas, algunos aspectos sociales e intereses del creciente turismo. Esto permitió que los voceros de dichos gremios se convirtieran en voces fuertes y fueran tomados como “representantes de la ciudadanía” para las resoluciones en espacios de decisión política. Ese era el caso del Instituto Nacional Galápagos (Ingala), que tenía la función de definir políticas públicas específicas para las Islas. Sin embargo, armonizar decisiones entre catorce entidades con roles diametralmente opuestos (aún cuando existían objetivos comunes), resultaba una tarea altamente desgastante.

La composición de este cuerpo colegiado, previo al actual Consejo de Gobierno de Galápagos, obligaba a que entidades estatales –con roles de la regulación y control– se sentaran a decidir política pública junto con entidades privadas (con fin de lucro y no gubernamentales, que debían estar sujetas a control). Para tomar una sola decisión, se necesitaba de representantes de la autoridad ambiental, del Ministerio de defensa, ONGs, turismo, comercio exterior, industria y pesca, productores agropecuarios, además del gobernador, el prefecto provincial, un representante de los municipios, y de una fundación asesora científica que participaba con voz pero sin voto.

La estructura de la gobernanza planteada suponía que el Ejecutivo sumaba menos votos que el resto de entidades. De esta forma, iniciaba un proceso de ingobernabilidad y desestructuración de Estado en Galápagos, como consecuencia del período neoliberal. Una década más tarde, el proceso constituyente de Montecristi, corrigió esta situación y generó un nuevo escenario de gobernanza. Se creó el Régimen Especial de Galápagos y el Estado asumió más control.

En 1998, la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos (LOREG) –que aún sigue vigente– se desarrolló bajo el anterior sistema de gobernanza en el que el Estado tenía poca presencia. Se creó bajo tres aspectos clave que contextualizaron su estructura: el ecológico-climático, el económico y el político.

**El ecológico-climático:** las Islas Galápagos sufrieron tres fenómenos de El Niño (en 1982, 1985 y

probablemente uno de los más fuertes, en 1998). Este último se configuró como un evento devastador para varias especies de flora y fauna. Se registró, por ejemplo, que una colonia de piqueros de patas rojas (*sula-sula*) de la Isla San Cristóbal, redujo su población a apenas treinta individuos, de una población saludable de unos trescientos que se habían registrado. El problema se agravó porque hasta aquel entonces había una enorme cantidad de especies introducidas como chanchos, chivos, gatos cimarrones, ratas, hormigas, avispa, plantas foráneas que proliferaron hasta impedir que las especies endémicas logren restablecer sus colonias y reponer sus nichos ecológicos destruidos por los fenómenos climáticos. Las especies introducidas son propagadoras de plagas y pueden causar la extinción de plantas afectando la biodiversidad.

**El económico:** durante décadas, Galápagos estuvo abierto a la extracción pesquera de grandes barcos atuneros del continente –de Ecuador y otros países– y se regía por un sistema económico-turístico que incentivó un éxodo de ecuatorianos hacia las Islas. Otras actividades que marcaron la economía insular fueron el “boom” de la extracción de los pepinos de mar para los mercados asiáticos y la pesca nociva protagonizada por las grandes embarcaciones que saqueaban los fondos marinos.

**El político:** fue un período en el que la doctrina neoliberal del socialcristianismo y la democracia cristiana apuntaban la deconstrucción del Estado. Es la misma época en la que nació una constitución del Ecuador (que originó el colapso financiero nacional). Es decir, que los responsables de la crisis fueron básicamente los mismos actores que finalmente aprobaron la LOREG.

Como toda Ley, la LOREG guarda elementos positivos y negativos. Entre lo positivo se destaca la generación de enormes beneficios para cimentar la vocación de conservación del espacio insular. Esto se logró con la creación de la primera Reserva Marina Insular del Ecuador y una de las más grandes del mundo que contó con un manejo participativo de los usuarios (sector pesquero, turístico, organismos técnicos y Estado) entorno a la Junta de Manejo Participativo y la Autoridad Interinstitucional de Manejo.

En su momento, estas instancias se convirtieron en una alternativa adecuada para administrar una porción marina de Galápagos. Quizás fue una oportunidad para la participación, manejo y resolución de controversias. Con el tiempo, sin embargo, estas instancias abandonaron su carácter técnico y se degeneraron en espacios de lucha de poderes, acuerdos de media noche y más de una oportunidad para el candidato de turno.

Esta Ley permitió además, alejar a la pesca industrial del archipiélago, establecer un control migratorio básico y cimentó la base de lo que hoy es el Régimen Especial de Galápagos acogido en la Constitución del 2008.

Dentro de los aspectos negativos está que, a través de esta ley, los grandes empresarios turísticos se adjudicaron como propios los cupos de operación turística, incluyendo candados jurídicos para mantenerlos a perpetuidad, heredarlos, comercializarlos o hacerlos un activo de sus finanzas particulares. Es necesaria la rectificación legal al considerar que los cupos de operación turística de Galápagos son un patrimonio del Estado ecuatoriano.

Otro elemento lesivo es la forma de gobierno corporativizada que propuso la LOREG. En los entes de decisión política, el Estado era un voto más entre las asociaciones privadas, ONGs y representantes gremiales. Esto cambió con la Constitución del 2008 al establecer una nueva forma de hacer gobierno en Galápagos y cuyo esfuerzo fue reconocido por la UNESCO en el 2010 al liberar a las Islas de la Lista de patrimonios en peligro.

Si bien el ejercicio de participación mantuvo tranquila a la sociedad y, en cierto sentido, estuvo representada, a la larga resultó contraproducente para la definición de políticas de Estado con una visión de largo plazo. La LOREG aún guarda nombres y apellidos de organizaciones privadas que atendían cuestiones que normalmente corresponden al Estado. Es el caso del control, la norma y la regulación.

Desde hace tres años, se está discutiendo una nueva Ley para las Islas Galápagos que debe adecuarse a la constitución actual y que tiene enormes tareas pendientes. La reforma está esperando entrar a segundo debate.

Los artículos 242 y 258 de la Constitución configuran una forma especial de ejercer gobierno en las Islas Galápagos generando un conjunto de elementos estructurales que condicionan y direccionan las decisiones del Estado, del sector privado y de la sociedad hacia la lógica de la sustentabilidad ambiental y el Buen Vivir. Por ejemplo, el 258 especifica que la “planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado...”

Entre las principales tareas pendientes que debe resolver la nueva ley están:

**1.- La Gobernanza:** Se debe estructurar un sistema eficiente de gobernanza liderado por el Consejo de Gobierno (CGG) del Régimen Especial de Galápagos, que lejos de convertirse en un gobierno paralelo al nacional, debe ser el espacio de alta coordinación de la política pública y de la intervención de las entidades rectoras en territorio. Citemos un ejemplo sobre la política energética y la energía renovable de Galápagos. Existe una autoridad nacional sobre la materia que podría intervenir directamente en el territorio insular, sin embargo, el rol del CGG es precisamente coordinar, orientar y direccionar dicha intervención. Su rol, sin embargo, no es convertirse en la autoridad local de la energía renovable.

La Ley debe tipificar claramente las especificidades de lo que significa el Régimen Especial de Galápagos pero sobre todo debe detallar el alcance de las entidades que intervienen el quehacer político de las Islas. El Consejo de Gobierno de Galápagos es el único espacio en el país en el que ejecutivo y gobiernos autónomos descentralizados toman decisiones de carácter provincial que normalmente corresponderían solo al Estado central.

La enorme tarea pendiente está en la tipificación del rol de los gobiernos seccionales en el marco del Régimen Especial de Galápagos. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) es claro al señalar que los gobiernos de Galápagos tienen facultades normativas limitadas. Los municipios forman parte de las decisiones provinciales y el ejecutivo puede y debe tomar decisiones a nivel cantonal y parroquial. De no ejecutarse una línea programática en este sentido, no cabe la estructura de Régimen Especial.

**2.- Control y política migratoria:** Una de las tareas pendientes es la concreción de políticas públicas eficientes para fortalecer el control y la regulación de la migración proveniente del continente e incluso de otras partes del mundo. La migración, sin embargo, no debe verse como un fenómeno espontáneo o aislado. Los procesos migratorios responden a fenómenos naturales, sociales y –en el caso de Galápagos– a la salud económica sostenida que mantiene el archipiélago desde hace varias décadas. La tasa de crecimiento poblacional anual de las Islas es del 3.2%, el doble de la del continente según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Inec), esto es consecuencia, sobretodo, de la expansión turística promovida en los centros poblados de las Islas.

El turismo es una actividad económica del sector servicios (no del industrial) que requiere cada vez más personas que puedan atender al creciente número de visitantes. Ello supone una paradoja en que el fenómeno expansivo del turismo motive más migración continental conociendo de antemano que esta se encuentra restringida.

**3.- Régimen del Buen Vivir insular:** Para la protección de las Islas, el Gobierno del Ecuador tuvo el arrojo de incluir a nivel constitucional los articulados que dan forma a un Régimen del Buen Vivir sustentando en un conjunto de restricciones. Esto supone que la sociedad ecuatoriana renuncia a una gama de libertades y derechos para proteger las Islas. Los ecuatorianos que tienen categoría de residentes permanentes en Galápagos tienen acceso preferente a los recursos y actividades económicas sostenibles. Pero el sacrificio por Galápagos lo hacemos todos. Las restricciones son básicamente de libre movilidad, migración, compra de bienes, inversiones y demás actividades públicas o privadas que pudieran afectar al ambiente. Esto implica que quien no esté dispuesto a vivir en el marco de un régimen altamente restrictivo como el de Galápagos, debería buscar otro espacio de vida en el continente.

**4.- Inversiones y cupos de operación turística:** El Estado debe recuperar los cupos de operación turística que se encuentran otorgados “a perpetuidad” a operadores de turismo. Se deben establecer límites de su uso y período claros para su usufructo. Hay que apuntalar un ejercicio de democratización del turismo. El régimen restrictivo de las Islas aplica además al sector privado que debe considerar que toda inversión en Galápagos debe tener el respaldo de tres elementos: la planificación del desarrollo, el ordenamiento del territorio y los límites ambientales al crecimiento (carga).

**5. Régimen de sanciones y derechos de la naturaleza:** El proyecto de Ley de Galápagos debe fortalecer y actualizar su “régimen de sanciones” de las infracciones ambientales y migratorias ya que un buen sistema de control en estos ámbitos permitirá que dos de los componentes más sensibles y de mayor cuidado que tiene el archipiélago, como son la protección de la salud ecológica y patrimonial y la bioseguridad, cuenten con herramientas disuasivas altamente eficientes.

En paralelo, el tema de los derechos de la naturaleza debe ser un asunto transversal en Galápagos, como una ecuación aritmética en la que la sumatoria de sus partes debe darnos bienestar humano, al mismo nivel que el bienestar de la naturaleza. Galápagos es posiblemente el único lugar del mundo en donde se pueda aplicar a cabalidad el hecho de que la naturaleza sea sujeto de derecho.

**6.- Consolidación del estado unitario:** Un ejercicio de alta trascendencia es la consolidación del Ecuador como un Estado unitario. Las Islas Galápagos han carecido de la presencia de un Estado eficiente que resuelva gran parte de los problemas insulares. Su presencia y sus políticas públicas deben aproximarse a las Islas, romper el manejo discrecional y corporativo y asumir el rol que le da la Constitución de la República. El artículo 242 dice que “el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.”

Es importante que las Islas Galápagos conserven su aislamiento geográfico con la misma intensidad que el fortalecimiento de su aproximación y conexión política con el Estado.

**7.- El deber ser:** La reforma a la Ley de Galápagos solo tiene sentido si podemos proyectar una visión hacia un horizonte de treinta años. Esto debe permitirnos a los ecuatorianos hablar de Galápagos como un patrimonio natural de la humanidad, pero también como uno tecnológico. Debe ser la tierra de la generación de un nuevo ser humano consciente del espacio en donde habita. Nuestra oportunidad para configurar un modelo de vida distinto al de la “mano invisible del mercado”, al de la velocidad del consumismo o al de la oferta y la demanda, y aproximarse más bien a un Buen Vivir planificado, a una forma de vida más lenta y ordenada y con base en los límites que proveen los ecosistemas.

Galápagos debe acercarse a un ejercicio de nacionalización y diversificación de la ciencia, una bioagricultura científica, un sistema de autosubsistencia, una movilidad sostenible (menos autos y más bicicletas), un consumo del carbono cercano al cero. También debe apuntar a descontinentalizar su actual forma y ritmo de vida, debe tomar un rumbo distinto al sistema económico capitalista que ha demostrado ser depredador de la naturaleza, y alejarse de las intenciones de las grandes corporaciones -por más buenas que sean-. Las Islas Galápagos deben proveer al mundo de la información suficiente para demostrar a la humanidad que es posible vivir de una forma sustentable, en respeto a los derechos de la naturaleza, la profundización del Régimen del Buen Vivir insular. De ello debe ocuparse en gran medida la nueva Ley de Galápagos.

# EL SECTOR TURÍSTICO EN EL ECUADOR: INEQUIDADES Y LIMITANTES PARA LA INCLUSIÓN DE LOS ACTORES DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA

---

*Heleana Zambonino*

El turismo en el Ecuador es uno de los sectores con mayor potencial de desarrollo económico e inclusión de la población en actividades que dinamicen la economía a nivel local promoviendo la conservación de la diversidad biológica y la diversidad cultural como materia prima para la generación de divisas y un eslabón fundamental para la reproducción material de la vida.. Representa la actividad económica que con más fuerza reconoce de manera pecuniaria los servicios ambientales de belleza escénica y diversidad biológica en las comunidades locales. El sector turístico es un eje fundamental dentro de una matriz productiva basada en una economía de servicios, con externalidades reducidas y basado en los saberes de la localidad; el turismo de naturaleza es capaz de producir recursos financieros adicionales con externalidades mínimas en comparación con otras actividades productivas (Wunder 1999).

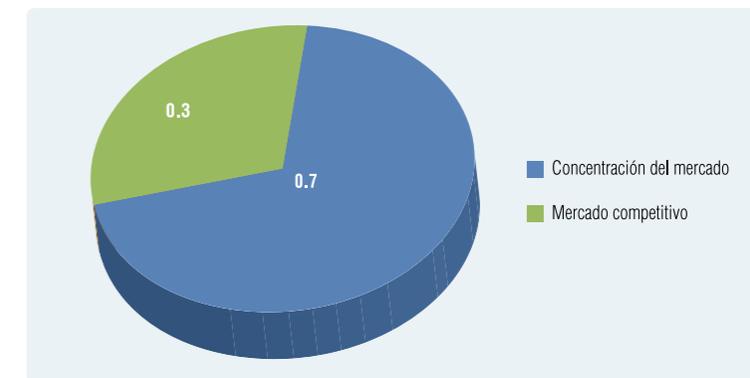
El sector turístico representó un ingreso de US\$ 1896.3 millones de dólares entre el 2012 y 2013, según el reporte de cuentas nacionales de alojamiento y transporte. Sin embargo se debe tomar en cuenta que la métrica para el turismo no es suficiente ya que no da cuenta de la informalidad en el sector. Existen de momento más de 1550 agencias de viajes y operadoras de turismo registradas en el catastro turístico del Ministerio de Turismo (MINTUR(a) 2014) de las cuales no se ha podido registrar cuáles de estas pertenecen al sector de la Economía Social, Popular y Solidaria. Según los cálculos basados en un examen de su constitución y el Catastro Turístico Nacional 2014 (único elemento de registro del MINTUR); apenas el 2% de las agencias tenían como representante legal a una persona miembro de una comunidad indígena o asociado directamente a una unidad económica popular. La carencia de indicadores claros del sector oculta su verdadero tamaño y las divisas que genera tanto por ingreso de visitantes extranjeros como la distribución de ingresos en lo que concierne al turismo interno.

Otro factor que es importante destacar está relacionado con una alta concentración del sector demostrada a través de la cantidad de ingresos que las cuatro empresas más grandes manejan, que en total representa el 70% de todos los ingresos producidos por el sector turístico (Secretaría de Control del Poder de Mercado 2014) (Ver gráfico 1); de estas 4 empresas se demuestra que tienen el 52% de la representación en todas las actividades y en la prestación de servicios de asistencia a los turistas como el suministro a los clientes de información sobre los viajes, actividades de guías de turismo y actividades de promoción turística tienen incluso más del 72% de las ventas, es decir la cuota de mercado; demostrando la alta concentración del sector turístico. A partir de este hecho se puede explicar por qué únicamente el 4% de la población económicamente activa está relacionado con actividades dentro del sectorial turístico acorde a las cifras presentadas por ENEMDU (INEC 2012).

### Gráfico 1.

Concentración del mercado

Fuente: Secretaría de control y poder de mercado, 2014  
Elaboración: H. Zambonino, DPP-Senplades, 2014



Durante el año 2013, ingresaron 1.3 millones de turistas (MINTUR(b) 2014), de los cuales de acuerdo con estadísticas presentadas por el MINTUR (2014), el 73% viajaron hacia las islas Galápagos; y de acuerdo a entrevistas con los operadores turísticos se identificó que la mayoría de turistas internacionales viajando a Galápagos, hicieron la reservación de dos maneras: i) basando su decisión en las islas Galápagos y adhiriendo más días y visitando el continente o ii) realizaron la reservación de su viaje a Ecuador y posteriormente reservaron una visita a las islas Galápagos a través de los operadores internacionales que tenían operación en el continente y en el archipiélago (USAID 2006).

A pesar de la inversión realizada en promoción turística del Ecuador en el exterior (actualmente una de las más grandes de la historia) y con todo el efecto positivo y favorable que esto representa para el país; se debe señalar que existe un déficit y una deuda histórica con el desarrollo de la industria turística como motor de la economía local debido a que no se han realizado actividades que fomenten la inclusión en el sector, como muestra de esto, únicamente 2 de cada 50 personas de la Población Económicamente Activa (PEA) se encuentran involucradas en actividades relacionadas con la restauración (servicios de Restaurantes y alimentación) y alojamiento (I. N. INEC 2012). Es decir, del 71% de turistas que tienen como país favorito de América Latina al Ecuador (MINTUR(b) 2014), apenas 1.6 de cada 100 ecuatorianos (INEC 2012) interactúa, se beneficia o es partícipe del efecto multiplicador del turismo, lo cual resulta inaudito e incomprensible partiendo de que el turismo se basa en recursos infinitos: el conocimiento, el capital humano y la belleza escénica de nuestro país.

En cuanto a la formalización de las actividades turísticas, este proceso no tiene un sistema de incentivos que permita a las unidades económicas populares en las localidades rurales visibilizarse para el sistema estadístico nacional como tampoco para las instancias de administración pública con el objeto de que puedan generar políticas adecuadas que promuevan su integración a la economía en condiciones de igualdad. Como consecuencia, existe la posibilidad de restricciones al acceso a oportunidades de capacitación, eventos de difusión y ferias de promoción turística. Existen esfuerzos recientes por incluir a los actores de la Economía Popular Social y Solidaria (EPSS) como el proyecto de ferrocarriles del Ecuador; sin embargo, el sector de la EPSS es amplio y los esfuerzos aún aparentan ser insuficientes.

La cadena de gobernanza o las dinámicas de poder que se generan alrededor de la operación turística como los lugares que se visitan, los métodos de transporte, los tipos de alojamiento seleccionados y las actividades que se realizan en un destino turístico (Tejada, Santos y Guzman 2010) reproducen relaciones de oligopolio y desventaja que canalizan el beneficio y el capital generado por el turismo únicamente hacia las empresas que manejan el mercado y tienen capacidad de posicionarse internacionalmente.

La naturaleza compleja del sector turístico hace que el análisis del sector sea más complicado no solamente que el de otras industrias sino más complejo que el de otros sectores de servicios terciarios ya que los gastos dentro del sector turístico no incluyen únicamente servicios terciarios (Tejada, Santos y Guzman 2010); en este sentido es indispensable contar con un análisis claro de cadena de valor ya que es un instrumento necesario para entender la política económica del turismo.

A continuación se realiza una comparación entre la información de empresas del sector de operación turística y agencia de viajes que permite visualizar la concentración del sector en función de la declaración del impuesto a la renta. Como se puede observar en el gráfico de abajo, la diferencia de ingresos en función de la cantidad declarada es bastante grande. En el 2012 y 2013 una sola empresa declaró más de un millón de dólares y cuatro empresas más de cien mil dólares, mientras que la mayor cantidad de empresas y agencias de viaje declaran menos de diez mil dólares.

En este caso vale la pena señalar que se han hecho intentos por cruzar la base de datos del Catastro Turístico Nacional, información de declaraciones del SRI e información de la Superintendencia de Compañías sin éxito, ya que en muchas ocasiones la existencia de empresas fantasmas con las que se promueve la evasión fiscal es una práctica que oculta la verdadera dimensión y concentración del sector.

### Gráfico 2.

Empresas turísticas y agencias de viaje que declararon impuesto a la renta en USD

Fuente: Catastro Consolidado MINTUR, 2014; SRI, 2014  
Elaboración: Senplades, 2014



La relación del impuesto a la renta declarado por una sola empresa de operación turística se realiza tomando en cuenta que el 4% de la PEA está involucrado con actividades turísticas según ENEMDU (2012); esto señala que apenas el 0.13% de la población está involucrado con una misma organización que declara más de 1 millón de dólares al año, mientras que el 2.26% de la PEA (más de la mitad de las personas involucradas en actividades turísticas) estarían vinculadas a empresas de operación turística que declaran menos de USD 10 000 al año; como evidencia de la alta concentración de la distribución de la riqueza en el sector turístico.

Los pequeños emprendedores y las medianas empresas se mantienen al margen de la operación turística con la búsqueda de nuevos mercados que les permitan expandir sus ingresos para asegurar la subsistencia de sus emprendimientos, así como también deben ajustarse al acceso limitado a los beneficios de capacitación, participación en ferias internacionales y acceso a material de promoción turística que les permita posicionarse y obtener una cuota de mercado. Es aún más grave la situación de las comunidades rurales en donde se realizan estas actividades.

En la mayoría de los casos, se sigue replicando un modelo implementado a partir de los años 70s y el cual refleja serias debilidades en torno a la generación y fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales, situación que persiste como limitante para el desarrollo de las actividades turísticas; en este aspecto, es una desventaja para muchas comunidades indígenas la temática de tenencia de tierra ya que constituye un impedimento para el acceso a financiamiento para desarrollar o implementar actividades turísticas (Rivadeneira 2014).

### Las comunidades indígenas y la operación turística

La operación turística se inicia en el Ecuador en los 70s. Las primeras operaciones turísticas en Ecuador continental tuvieron lugar en el río Napo en el Parque Nacional Cuyabeno a cargo del Flotel Orellana (Reyes 2010); otros emprendimientos surgen de la mano de los indígenas Zábalo (Wunder 1999). La habilidad de las comunidades locales para obtener beneficios económicos es mucho más importante para la competitividad y la sostenibilidad, los modelos basados en la propiedad del negocio (una empresa que opera con base en los productos turísticos que ha diseñado y de los cuales es dueña) propician el enriquecimiento en figuras de monopolios.

Las comunidades locales únicamente han sido capaces de vincularse a las operaciones turísticas a través de acuerdos con cartas o contratos de trabajo que establecen obligaciones mutuas. Estos acuerdos suscribían como compromiso del operador proveer empleo local, entregar una cabeza de ganado al mes, garantizar la provisión de alimentos, ofrecer servicios médicos, transporte fluvial, transporte aéreo de manera ocasional, proveer uniformes escolares, pagar el salario para un profesor, cursos de educación local como obligaciones de la contraparte de la operación, sin ningún tipo de reconocimiento económico o laboral; mientras que eran obligaciones de la comunidad: la protección de recursos naturales, el cuidado del área de intrusos externos, abstenerse de las actividades de caza y actividades que puedan degradar el área de operación turística y facilitar el acceso a la operación turística y proveer acceso al área (Wunder 1999, Burns 2004).

Estas prácticas persisten hasta la actualidad y muchas comunidades indígenas han iniciado su vinculación con la operación turística. De esta manera, a través de convenios de cooperación y colaboración en los que las comunidades han tenido que aceptar cualquier condición permitan implementar actividades de integración al mercado turístico. Este es el caso también de Napo Wildlife Center, una de las operaciones turísticas símbolo del Ecuador dada su estructura y manejo netamente a través de la comunidad indígena Kichwa Añangu.

En múltiples casos las soluciones que se presentan como alternativas de desarrollo turístico en las áreas rurales y dado el escaso posicionamiento que logran las comunidades, termina siendo opacado por otras actividades y presiones que ensombrecen las aspiraciones de desarrollo local endógeno basadas en la existencia de recursos naturales y estas quedan marginalizadas (Burns 2004) propiciando dinámicas de integración económicas diferenciadas para las personas de las comunidades rurales quienes son sujetos históricos de discriminación

La razón principal de esta configuración del entorno jurídico, legal y legislativo es consecuencia de la confianza inconsciente en la figura más utilizada para obtener el involucramiento de la sociedad

civil en la elaboración de planificación: las cámaras y los comités (Burns 2004). En el caso específico de nuestro país a partir de las Cámaras de Turismo y como se señala en la Ley de Turismo (2002), la representación se realiza a través de la FENACAPTUR (Federación Nacional de Cámaras de Turismo) en donde son no sólo más relevantes los actores del sector privado que componen estas instancias de toma de decisiones, sino que en ocasiones son los únicos que tienen acceso a componer estas instancias.

Estas instancias de normatividad e instrumentos para la implementación de políticas públicas no contemplan a todos los actores de la cadena de valor del turismo como por ejemplo a las actividades de los guías en ninguno de los aspectos de la Ley de Turismo de 2002 sino que lo establece que se harán a través de instancias posteriores; esto es especialmente preocupante ya que los patrones de actualización y mejora tanto de conocimientos, infraestructura como provisión de servicios están estrechamente vinculados con el tipo de cadena de valor y su relación con la cadena de gobernanza que los actores del sector turístico son capaces de desarrollar (Tejada, Santos y Guzman 2010, Ordoñez y Navarro 2005) además de dar cuenta de la jerarquía que se otorga a la empresa privada como eje articulador de la actividad turística por sobre otras instancias de planificación o consumación de la actividad.

En su momento, las organizaciones de la sociedad civil, especialmente durante la década de los 90s e inicios del 2000, trabajaron en la implementación espontánea de políticas públicas y prácticas de normatividad dentro del sector turístico comunitario, a la vez que fueron una de las principales fuentes de financiamiento, teniendo como resultado que la cooperación internacional estableciera las prioridades de desarrollo del sector turístico (Reyes 2010).

### La planificación del Turismo en el Ecuador

El PLANDETUR 2020 se estableció como un instrumento de planificación estratégica para la priorización de las intervenciones públicas y como directriz para las inversiones estatales en materia de turismo (Reyes 2010); en un contexto en el que las condiciones precarias de desarrollo turístico “empírico” fuera de los círculos de influencia y operación turística de los monopolios, se ven descritas como una metáfora que hace eco de los valores neoliberalistas y las fuerzas de mercado que conducen el desarrollo del sector turístico como la única alternativa para su planificación (Burns 2004) lo cual resulta inevitablemente en desventajas competitivas dentro de áreas donde la población no tiene las capacidades mínimas para hacer frente a la exigencia de estándares de servicio y calidad.

La planificación turística en el Ecuador es un proceso administrativo que en función de una visión integrada de los intereses de los actores involucrados incorpora los estándares que han sido aprehen-

didados como los más funcionales para el grupo objetivo que se toma en cuenta para la planificación y en el que se debe tener una fase de seguimiento y evaluación. Hasta la actualidad no se cuenta con una evaluación de impactos o evaluación de resultados del PLANDETUR 2020 o del Plan Integral de Marketing Turístico (Díaz 2014).

El Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017 contiene un lineamiento concerniente a la actividad turística, que señala “8.9.k Fomentar el turismo comunitario y el turismo social” (Senplades 2013-2017) sin establecer un indicador o meta que permita medir su cumplimiento; esto es un avance, sin embargo en planes de desarrollo anteriores el turismo no ha sido contemplado más allá de la lórica o de presentarse como una “alternativa” de desarrollo económico en la fase de diagnóstico sin profundizar en su estado actual, métrica o su planificación.

Para superar los obstáculos y barreras es importante el fortalecimiento de capacidades de los actores locales y cómo estos definen su proceso de planificación incluyendo todas las aristas (social, económica, cultural, ambiental) (CI 2006) yendo más allá de las respuestas momentáneas a estas necesidades con estructuras limitadas al corto plazo de asistencia técnica y capacitación (Burns 2004) que pierden consistencia a lo largo del tiempo y no tienen un efecto de enriquecimiento del tejido social en el largo plazo. En este caso se presentan según Burns (2004) dos concepciones según la inclinación política, de la siguiente manera:

**Tabla 1.**

Paradigmas de los enfoques de planificación turística según orientación ideológica e intereses económicos

Enfoque de izquierda “el desarrollo primero”	Enfoque de derecha “el turismo primero”
1. Desarrollo sostenible del ser humano	1. Ensanchamiento económico
2. El turismo como sistema	2. Turismo como una industria
3. El turismo como cultura	3. Turismo como consumo
4. Sistemas del mundo moderno	4. Globalización
5. Periferia	5. Centro
6. Subdesarrollo	6. Modernización
7. Holístico	7. Economicista
Tiene como objetivo una destinación diferenciada con dependencia mínima del centro, se enfoca en el desarrollo sostenible, con metas de desarrollo humano definidas en función de los intereses de los actores locales y los saberes locales. Responde a la pregunta ¿Qué tipo de turismo podemos ofrecer sin ocasionar daños locales?	Tiene como objeto la maximización del mercado a través de la familiarización del producto. No diferenciado, homogenizado, dependiente del centro con un enfoque en alcanzar las metas de crecimiento turístico impuestas por planificadores externos y por la industria turística internacional.

Fuente: Burns, 2004

Las respuestas de política pública deben adaptarse al contexto en búsqueda del desarrollo social que tome en cuenta al ser humano por sobre el capital deben ser un intento de superar el estilo de la social democracia y el neoliberalismo (Burns 2004). Es necesario conciliar la avidez por recursos económicos y por resultados inmediatos con metas que tengan balance social y sean fijadas en el largo plazo, en este aspecto, la respuesta más adecuada tiene como factor principal a la sociedad civil y el beneficio de la población, en función del fin de la planificación para el desarrollo: propiciar mejores condiciones de vida para la población.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Burns, P. “Tourism Planning: A third way?” *Annals of Tourism Research (Elsevier)* 31, no. 1 (2004): 24-43.

CARE. *Proyecto de Turismo Responsable “De la nieve al Mangla”*. MINTUR, 2010.

CI, *Conservation International*. “2nd global tourism team workshop. Summary report.” Costa Rica, 2006.

Díaz, A., *interview by H. Zambonino and P. Romero*. Director de Planificación (s); Ministerio de Turismo (Mayo 2, 2014).

EFE. “Experto francés subraya “potencial enorme” de turismo de aventura en Ecuador.” *Vistazo*, 03 29, 2014.

Farsari, I. “Complexity in Tourism Policies: A cognitive mapping approach.” *Annals of Tourism Research* 38, no. 3 (2011): 1110-1134.

INEC. “ENEMDU.” 2012.

INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. “ENEMDU.” 2012.

MINTUR. "Plan estratégico de desarrollo de turismo sostenible para Ecuador." 2006.

MINTUR(a). "Catastro turístico consolidado nacional." 2014.

MINTUR(b). "Boletín Cifras Clave." 2014.

Ordoñez, M., and F. Navarro. "Políticas de empleo en la planificación turística local de Ecuador. Herramientas para su formulación." *Mujer y Desarrollo CEPAL*, 2005.

Reyes, M. "Tourism strategies for "advantaging" the Amazon rainforest region: The Ecuador model." *Worldwide Hospitality and Tourism Themes (Emerald Group) 2, no. 2 (2010): 163-172.*

Rivadeneira, J., interview by S. Gunduz, P. Romero and H. Zambonino. *Gerente General Napo Wildlife Center (Mayo 6, 2014).*

Secretaría de Control del Poder de Mercado. "Concentración por actividad." 2014.

Senplades. *Plan Nacional del Buen Vivir. Quito, 2013-2017.*

Tejada, P., F. Santos, and J. Guzman. "Applicability of global value chains analysis to tourism: issues of governance and upgrading." *Applied Economics I*, 2010.

UNESCO. "Declaración Universal sobre la diversidad cultural." 2001.

USAID. "Nature-Oriented Tourism in Ecuador. An assessment applying the value chain and nature, wealth and power frameworks." 2006.

Wunder, S. *Promoting forest conservation through Ecotourism income? A case study from the Ecuadorian Amazon region.* CIFOR, 1999.

# LA EDUCACIÓN SUPERIOR DESDE UN ENFOQUE DE GÉNERO

---

*Fernanda Sáenz*

*“Si la costumbre fuera mandar a las niñas a la escuela y enseñarles las ciencias con método, como se hace con los niños, aprenderían y entenderían las dificultades y sutilezas de todas las artes y ciencias tan bien como ellos”.*

### Cristina de Pizán

Tanto los aspectos sociales, económicos, políticos, religiosos, culturales como el género forman parte un orden determinado que denotan significados hegemónicos que subjetivizan el cuerpo y que han consolidado un mundo patriarcal con sus legitimaciones y resistencias. Esta subjetivación del cuerpo en el mundo patriarcal implica una estandarización de conductas a través de un tipo de masculinidad aceptada como identidad hegemónica, por medio de la cual se valora y se distingue la pertenencia o no de un estado y de las instituciones como la familia, el colegio, entre otras.

En la medida en que la democracia representativa elitista, de los estados nacionales, buscaba consolidar una forma de gobierno “superior” las decisiones públicas y las instituciones debían consolidarse por fuera de pasiones y ambiciones. De ahí que este “gobierno superior” esté ligado a la institucionalización de la razón. Es así como la tecnocracia, la estadística, se apoderan de la administración pública evitando así “ilusiones efímeras” o “pasiones pasajeras” y dando más estabilidad a los gobiernos. Es entonces como lo productivo, la fuerza, la razón, serán algunas de las características que se legitiman en detrimento de lo afectivo, lo reproductivo. Así lo político, económico, cultural, religioso, etc. son esferas que se desarrollan de manera imbricada y que van traduciendo a prácticas concretas y cotidianas la reproducción de los valores de cada época.

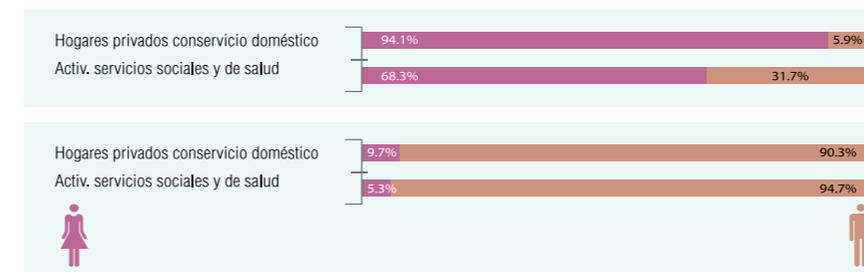
El rol de las instituciones educativas, consiste en encargarse de que las estructuras objetivas cobren un sentido subjetivo, es decir normar valores, concepciones, conductas acorde a la forma ideológica dominante de la época, a través del conocimiento pero también de formas de organización, de conductas. En este caso serán reproductoras de las características heteronormativas otorgadas al hombre y a la mujer y por ende serán justificadoras de los roles que ocupen en la sociedad. “La universidad (es) un tipo de catalizador de la sociedad que queremos tener” (Ramírez: 2010), de ahí que cualquier transformación de este orden de género patriarcal, que ha excluido a muchas identidades entre ellas las feminidades, pero también otras masculinidades, requiere de una nueva mirada y estructuras en la academia y también del conocimiento.

La educación y la academia se configuraron como parte de un adoctrinamiento o disciplinamiento dogmático curricular que legitimaba, desde la colonización de la diferencia, un determinado orden de género, un mundo pensado desde y para la masculinidad, es decir un mundo silenciado para lo femenino.

Los roles que se desarrollan para hombres y mujeres ocupan un espacio determinado. Tanto el espacio

público como el privado son espacios que vienen a ser normados con un orden social que apela a roles de género, a comportamientos, a cosas que deben ser dichas y cosas que no. El espacio público es un lugar de miradas que aprueban y que desaprobaban, es decir que a partir de aquí se estructuran relaciones de poder que colonizan prácticas, espacios y actores que se desenvuelven en el. Las calles, las empresas y hogares, nos cuentan la historia de mujeres dedicadas al cuidado del hogar y las labores domésticas y hombres a la providencia de los alimentos. Esto determina que sean los hombres los encargados del manejo de lo público, de los negocios, de las actividades productivas y las mujeres de actividades de reproducción, de costumbres, comportamientos en el hogar, en el espacio privado. Tanto el espacio público, como el privado coexisten, dependen uno del otro, sin embargo lo productivo es lo que cobró visibilidad y relevancia social y fue un espacio delegado para lo masculino.

Un ejemplo claro de ello se ve en la ocupación de las distintas ramas laborales. La rama laboral que más ocupan las mujeres está ligada a trabajo doméstico y servicios sociales. En el caso de los hombres la rama laboral más ocupada es la construcción y la explotación de minas y canteras.



**Gráfico 1.**

Mujeres, ligado a trabajo doméstico y servicios sociales

Fuente: Mujeres y hombres del Ecuador en cifras III serie información estratégica

En el espacio de la educación no sólo se está disputando quienes ingresan y quienes no a el, sino que se está tejiendo todo un mundo a partir de ejercicios de poderes de quienes forman parte o no de la nación. El ingreso al sistema educativo abre las puertas a un espacio importante del conocimiento, de ese saber/poder, donde además construye los cimientos que prolongarán el camino a la vida laboral, al tema del salario, del reconocimiento.

Este orden heteronormativo reproducido en la academia, designó las aulas de la educación superior como un espacio designado para los hombres. Hoy por hoy, después de luchas y conquistas, en el Ecuador se observa que en algunas carreras históricamente masculinas como la administración, ahora hay más alumnas mujeres que hombres.

1. No con ello se está queriendo decir que no existen otras formas, como la educación no formal, el acceso en la actualidad al conocimiento a través de herramientas como el internet. Pero si se están configurando espacios privilegiados que requerirán de menos esfuerzo y/o mayor reconocimiento.

**Tabla 1.**

Mujeres y hombres del Ecuador en cifras III serie información estratégica

Fuente: Mujeres y hombres del Ecuador en cifras III serie información estratégica

Ciencias Administrativas	6.251	69.9%	2.689	30.1%	100%
Administración de Empresas	1.501	61.7%	933	38.3%	100%
Administración Pública	446	69.2%	199	30.8%	100%
Contabilidad y Auditoría	4.157	73.9%	1.470	26.1%	100%
Distancia Administración de Empresas	53	50.5%	52	49.5%	100%
Distancia Administración Pública	14	53.8%	12	46.2%	100%
Distancia Contabilidad y Auditoría	78	77.2%	23	22.8%	100%

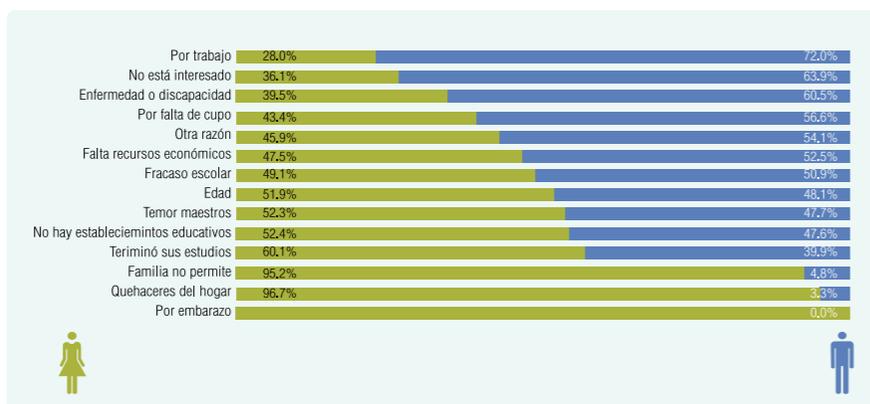
Además de ello, a pesar de que no existen datos sobre qué porcentajes de mujeres terminan las carreras universitarias se puede observar, de acuerdo a los datos proporcionados por el CEAACES (2013), son las mujeres las que acceden mayoritariamente a la formación universitaria, alcanzando el 56% frente a los hombres con un 44%. A partir de estos datos podríamos considerar al mundo universitario como un espacio en el que se ha ganado la equidad, por lo menos entre hombres y mujeres, y hasta de una posible reversión de esta realidad en sentido opuesto. Peligro al que estamos enfrentados cuando hablamos desde datos que no reflejan la complejidad de la realidad.

Si bien estos datos nos pueden mostrar una parte de la realidad, es importante entender que a partir del acceso no podemos garantizar la equidad en la educación superior. Ahí cabe preguntarnos cuántas mujeres y cuántos hombres se están graduaron. Para ello, y a pesar de la carencia de datos, podemos ver que en promedio son las mujeres las que más abandonan sus carreras.

**Gráfico 2.**

Mujeres y hombres del Ecuador en cifras III serie información estratégica

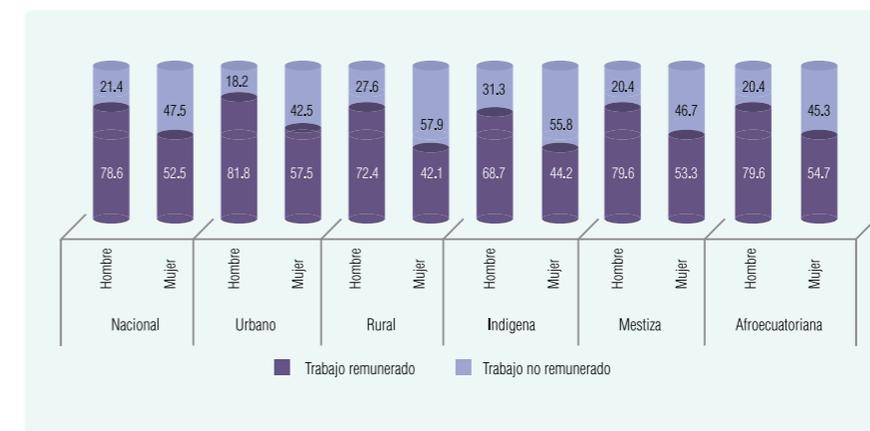
Fuente: Mujeres y hombres del Ecuador en cifras III serie información estratégica



En promedio el 53.07% de las mujeres abandonan la universidad, por “quehaceres del hogar” por ejemplo a comparación de un 40.76% de los hombres que lo hacen por temas de trabajo, entre otras razones. Las causas y la diferencia de porcentajes para no poder terminar los estudios, responden a la misma realidad de reproducción de roles de género que siguen generando realidades inequitativas no solo en la experiencia estudiantil sino también para las mujeres que consiguen graduarse.

El acceso de las mujeres a un espacio históricamente designado para los hombres no necesariamente ha significado una transformación de las estructuras sociales. En otras palabras, a pesar de que hay más mujeres estudiando, que las mujeres se preparan más, este sigue siendo un mundo de inequidades y privilegios para mujeres y hombres, respectivamente. Según la ENMDU del 2012 en promedio, las mujeres trabajan en promedio 12 horas semanales más que los hombres a nivel nacional. Las mujeres trabajan en labores remuneradas y no-remuneradas un promedio de 62.9 horas semanales mientras que los hombres 50.5 horas.

Además de ello, según la encuesta del INEC “del uso del tiempo” hecha en el 2009, de la carga global de trabajo, los hombres destinan el 21.4% de su tiempo a trabajo no remunerado, y el 78.6% es trabajo remunerado, mientras que las mujeres el 47.5% es trabajo no remunerado, y el 52.5% es remunerado, lo cual evidencia una brecha importante en cuanto al trabajo no remunerado.

**Gráfico 3.**

Distribución porcentaje del trabajo remunerado y no remunerado

Fuente: Encuesta de Uso del Tiempo, CONAMI INEC, 2008

2. Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo que tiene como propósito proporcionar información sobre el Mercado Laboral Ecuatoriano, a través de la recolección de datos, con periodicidad mensual en las principales ciudades y trimestral en el total nacional urbano, siguiendo las normas y recomendaciones internacionales de la OIT.

Si bien en un punto importante de la historia de cada pueblo y nación, se volvió para el feminismo un reto fundamental conquistar estos espacios negados para las mujeres, y aún lo sigue siendo, no se puede dejar de considerar que esto no ha garantizado la equidad. Muchas veces por el contrario este acceso a la educación, trabajo, en definitiva ocupar el espacio público para las mujeres, ha significado adquirir características masculinas para lograrlo. Y esto es una alerta en donde se evidencia que lo femenino sigue siendo negado.

¿Cómo se muestra este orden de género en instituciones de educación superior en relación a temas de acceso?

**Tabla 2.**

Matrícula en las universidades ecuatorianas (1968-2008)

Fuente: CONEA, 2009a: 80

	Hombres	Mujeres	Total	IPG
1968	-	-	14.826	-
1968	-	-	186.618	-
2008	211.894	252.715	464.609	1.22
%	45.6	54.4	-	-

Silva (Silva: 2010) muestra que a partir del 2008 se empieza a dar una paridad en el ingreso a las instituciones de educación superior. Existe un 54% de ingreso de mujeres y un 55% de hombres (Silva, 2010: 128). Si bien esto sucede en el cuerpo estudiantil en la docencia se muestra un porcentaje muy inferior de mujeres que ocupan estos cargos, 72% lo ocupan los hombres y un 28% las mujeres. Lo cual nos muestra que existe todavía una tendencia marcada a que sean los hombres (ciudadanos de primer orden) los que ocupen mayores cargos.

Hay que recalcar que si bien el número de docentes y/o número de estudiantes, que sean más/ menos mujeres que hombres solo es un indicador que evidencia parte de la realidad, no la complejidad entera de la misma. Por ello no podríamos necesariamente decir que cuando los porcentajes de hombres y mujeres estén equiparados, en acceso, egreso, docencia, existe equidad de género. Las condiciones a las que se enfrentan los unos y los otros para llegar a ocupar por ejemplo cargos similares son harto distintos. Esto se evidencia no solo en más o menos puestos que ocupan los hombres docentes, sino también en los salarios, como muestra Silva.

Existe también una asimetría en términos de docentes dedicados a la investigación, Silva muestra como del 3,6% de docentes dedicados a la investigación 26.7% corresponde a mujeres y el 73.3% son hombres.

Promedio docentes TC hombres	Promedio docentes TC mujeres	Porcentaje respecto a lo que ganan los hombres	Promedio docentes TP hombres	Promedio docentes TP mujeres	Porcentaje respecto a lo que ganan los hombres	Promedio docentes por hora hombres	Promedio docentes por hora mujeres	Porcentaje respecto a lo que ganan los hombres
1.074,45	930,98	86,65	451,50	403,92	89,46	306,62	296,96	96,85

**Tabla 3.**  
Promedio remuneración docente según dedicación y género (2008)

Fuente: CONEA, 2009a: 65

Más allá de lo que pueda mostrar uno u otro dato es importante comprender que un nuevo orden de género, generar estructuras y realidades equitativas, requiere de acciones afirmativas desde muchos frentes. Pero sobre todo es importante comprender que hablar de equidad no implica dar acceso a las mujeres a un mundo masculino<sup>3</sup> sino construir una sociedad basada en un pacto social amigable, no discriminatorio hacia las diversidades sexo-genericas.

### Conocimiento con un nuevo enfoque de género.-

*"Me vi enfrentado a la visión del mundo de otro hombre y entre en contacto con apreciaciones completamente distintas a las mías... A medida que traducía sus palabras fui empezando a pensar que ninguno de los dos poseía la hegemonía de la verdad" (Cowan: 1997)*

Hablar de educación superior implica necesariamente hablar del conocimiento o de los conocimientos. Establecer nuevas condiciones y nuevos términos de convivencia social desde un nuevo orden de género requiere también entablar un pacto basado en nuevas relaciones de ciencia(s) y conocimiento(s). Estos deben ser los encargados de tender puentes de comunicación para identificar prioridades, políticas públicas y agendas de trabajo que configuren un contrato social que al fin de cuentas construya ese marco de bienestar humano.

El conocimiento, la ciencia, el saber y por ende los espacios educativos fueron planteados y legitimados como verdades universales. El conocimiento hegemónico se organiza y se legitima alrededor de un método científico, una epistemología occidental que siempre tuvo pretensiones de neutralidad

3. El sistema patriarcal no solo ha generado sistemas de violencia para mujeres y la comunidad LGBTI, sino también para otras masculinidades, es decir la que se muestran por fuera de la norma, de lo hegemónico. De ahí que por ejemplo haya una castración en la demostración de los afectos para esta masculinidad.

a la hora de justificar su pertinencia. La legitimación de ese conocimiento occidental ha objetivado la realidad desde la razón, institucionalizando así un determinado poder que ha colonizado otros saberes y conocimientos.

En el caso de los saberes ancestrales, por ejemplo, fueron folklorizados. Tanto los indígenas como los saberes ancestrales fueron pensados como parte del patrimonio, entonces son imaginados como algo inmutable e incapaz de transformación en el tiempo. Así se configuró en el sentido común la representación de lo ancestral como algún conocimiento pasado, aún cuando “la matemática andina se basa en teorías actuales, muy actuales, incluso muchas de ellas consideradas futuristas” (Cujji Llugna: 2011). Lo que diferencia y distancia al conocimiento de los saberes y sentidos entonces es su método y su epistemología. Es decir que los saberes entran simplemente en términos de una categoría menor que serían las creencias y no en la de conocimientos, o de manera menos segregadora, estos saberes son considerados únicamente válidos para las comunidades epistémicas pertinentes (Villoro, 1982).

Es así como algunos autores proponen una nueva organización del conocimiento en el que se promueva conocimientos situados y al mismo tiempo se logre “provincializar el conocimiento europeo” (De la Cadena: 2008 y Escobar: 2008). Con esto los conocimientos serán aprehendidos como temporales y determinados, lo cual rompería categorías como la universalización, jerarquización e inclusive el almacenamiento instrumental.

Una nueva epistemología, es el medio por el cual se pueden subvertir “los regímenes de representación y relevancia y logre hacer visibles conocimientos y agentes que de otro modo permanecerían ausentes” (de Sousa Santos: 2009:208). Subvertir los regímenes de representación implica recuperar todo lo que la ciencia moderna despreció y marginó, entre esas cosas están las experiencias sensibles, lo ético, lo político y también lo estético como propuestas fundantes y generadoras de un nuevo tipo de relaciones (Ghiso: 2000). Para ello es fundamental entonces recuperar las memorias, las imágenes, las nociones, poner al descubierto las contradicciones del propio/ajeno pensar, hacer y sentir todo a través de la mediación del lenguaje de los otros y las otras.

Si el país pretende superar las inequidades y exclusiones, con el cambio de matriz productiva y si esta consiste básicamente en generar bienes y servicios con valor agregado a partir de conocimiento, ciencia e investigación, es importante considerar que los caminos por recorrer deben ser elecciones éticas.

Nos queda preguntarnos ¿cuál es la elección y el camino que se avizora para el género desde esta cultura informática que se está generando en la educación superior y la ciencia, entendiendo que estos serán los espacios de construcción de nuevos capitales simbólicos, culturales y económicos?

### Conclusiones:

Los valores, el nuevo capital simbólico, económico, social y cultural que se está generando requieren una mirada de género con políticas puntuales y tangibles. Si bien la educación superior plantea adoptar en sus estructuras formas de justicia social, este sigue siendo un concepto demasiado amplio que no ha sido operativizado. Es decir es un significante vacío que al no tener pautas concretas, de cómo se va a hacer justicia en cuestiones de género por ejemplo, puede terminar por no solo no conseguir cambios profundos y garantizar estructuras equitativas, sino que puede terminar por afianzar más las diferencias e inequidades.

Es importante plantear nuevos paradigmas del conocimiento y de la academia, paradigmas específicos y concretos que sostengan esa utopía<sup>4</sup> de la construcción de un nuevo orden de género que transforme esta sociedad jerarquizada y excluyente. Si bien es importante haber pensado en políticas, programas y proyectos que democratizen el acceso y egreso de la universidad, existen otros desafíos como fortalecer dentro de la visión de lo productivo las especialidades tradicionalmente femeninas que son de menor prestigio social y que dan acceso a empleos mal pagados.

El conocimiento es una forma de poder que ha sostenido y legitimado dicotomías sociales, es por ello que ahora es pertinente lograr que la configuración de espacios públicos y privados, estén habitados sin fronteras de género, etnia, clase, etc. Es importante mirar que el determinismo tecnológico puede ser una nueva forma de jerarquización y colonización de los eruditos del conocimiento, estas pueden ser nuevas fronteras de poder desde las cuales se sigan estructurando condiciones de inequidad.

Las reformas en la educación, desde un nuevo orden de género, y para garantizar que sea un espacio de justicia social requieren no sólo una mirada cuantitativa, de cuántos hombres y mujeres ingresan, se gradúan, sino que inclusive requieren una feminización de la producción y reproducción del conocimiento con paradigmas en un diálogo con el método científico.

Parte de esta cultura patriarcal ha impedido la incapacidad de escuchar y de aprender del otro. De ahí que el conocimiento hegemónico se haya basado en un monólogo en el cual para ser escuchado es necesario sustentarse en referentes con autoridad científica, es decir que para afirmar ideas hay que “sentarse en hombros de gigantes” (Humberto Eco). Nuestra mirada hacia la ciencia y al conocimiento ha sido “necesariamente ideológico, encubridor, justificante de la dominación” (Dussel: 2007:

4. Utopía entendida no como algo inalcanzable sino como un referente movilizador y direccionado de esfuerzos de la sociedad y del estado

264). Por ello los desafíos que se presentan ahora desde la educación son más que técnicos, son desafíos éticos “llevamos ya mucho retraso respecto de las grandes aspiraciones [...] tratemos no de aumentarlo con nuestra desconfianza, nuestra indolencia o nuestro escepticismo. No hay tiempo que perder” (Bobbio: 1997).

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aróstica, Fernández Pamela, “China en transición a la sociedad del conocimiento: implicaciones para América Latina”, CEPAL-ILPES, Chile, 2014

Bobbio, Norberto, *El tercero ausente*, Ediciones Cátedra, Madrid, 1997 pág. 170

De Sousa Santos, Boaventura, “Una epistemología del Sur: La reinención del conocimiento y la emancipación social”. CLACSO y Siglo XXI, México 2009

Dussel, Enrique, “Política de la liberación, historia mundial y crítica”, Editorial Trotta, Madrid, 2007. *Encuesta de Uso del Tiempo*, CONAMI INEC, 2008

*Mujeres y hombres del Ecuador en cifras III serie información estratégica*

Ramírez, René, “Justicia distributiva en la universidad ecuatoriana, 1996-2006 (Disputa teórico/práctica y política de la gratuidad en la educación universitaria) en “Transformar La Universidad para transformar la sociedad”, Colección debates N 1, 2010

Silva, Erika, “Feminización estudiantil y masculinización docente en la universidad ecuatoriana” en “Transformar La Universidad para transformar la sociedad”, Colección debates N 1, 2010

# UNIVERSIDAD EMPREENDEDORA E INNOVATIVA

---

*Eduardo Guerrero*

## Introducción

Si la creciente globalización de la que nuestro planeta está siendo testigo es aprovechada adecuadamente, esta puede ofrecer interesantes oportunidades para las economías locales y regionales del mundo. Sin embargo, cuando estas oportunidades no se gestionan con un enfoque que garantice la planificación, las regiones pueden perder sus ventajas competitivas en relación a otras. Afortunadamente, sin embargo, se puede ver una mayor conciencia en los gobiernos de todo el mundo en relación a la Innovación y el papel clave que desempeña dentro del desarrollo económico, al ser el principal instrumento para mejorar la competitividad de las empresas y salvaguardar las oportunidades de crecimiento de las economías locales.

La Innovación es el fruto de la Sociedad o Economía del Conocimiento, la cual provee a mercados que demandan productos y servicios con alto valor agregado; es decir, bienes y servicios cuyo desarrollo involucra una alta intensidad de investigación y de capital financiero. El alto nivel de competitividad a nivel global, así como la inherente complejidad de los procesos de innovación, obligan a que los distintos actores de la Economía del Conocimiento interactúen intensamente para así generar sinergias entre una variedad de esfuerzos colectivos hacia el desarrollo de patrones tecnológicos especializados. Esto, entre otros, implica grandes retos para las naciones del mundo: fortalecer a los principales actores de este tipo de economía - Industria, gobiernos, y Academia (Universidades e Institutos de Investigación); garantizar una infraestructura sólida y suficiente; y co-crear de la mano de la ciudadanía un ecosistema regulatorio y de incentivos que promueva y recompense todos aquellos procesos que llevan a que los principales actores de esta economía innoven exitosamente.

Dentro de este Sistema de Innovación, la Universidad juega un rol muy importante al ser una fuente de conocimiento fundamental, y en ocasiones, una fuente de tecnología industrialmente relevante. Así, esta investigación se ha planteado el objetivo de examinar los roles de una universidad dentro del contexto de una Economía Social del Conocimiento, así como el de explorar el estado actual de este tipo de economía en el Ecuador y, finalmente, se hará una breve reseña respecto a la respuesta del Estado Ecuatoriano.

## Conceptualización

### Sociedad o Economía del Conocimiento

Antes de ahondar en las actividades que tiene que ejecutar una universidad para lograr un alto impacto en las dinámicas y capacidades del sector industrial, revisaremos brevemente el Sistema de

Innovación del cual una Universidad de Investigación es parte; esto debido a que, como ya se ha mencionado antes, los procesos de Innovación que llevan a que una 'Economía del Conocimiento' se consolide no dependen nada más de las actividades aisladas de los distintos actores, sino también del número y calidad de las interacciones que existan entre las distintas organizaciones para el intercambio de conocimiento, y el co-desarrollo de nuevos productos y servicios altamente complejos.

### Sistemas de Innovación

El (re)descubrimiento de la Ciencia como un proceso social argumenta que el conocimiento se produce ahora en muchos más lugares de los que previamente se pensaba; la Innovación es considerada, al menos por 30 años ya, un fenómeno de naturaleza dinámica y sistémica. Esta perspectiva post-neoclásica de la investigación, la innovación y el cambio tecnológico ha dado lugar a varios conceptos y modelos que tratan de capturar los mecanismos que fomentan la innovación en una sociedad, a través de observar también el ecosistema y la atmósfera en el que las organizaciones (empresas, universidades e institutos de investigación) están inmersas. Uno de los modelos heurísticos más usados es el de "Sistemas de Innovación", los cuales se definen como:

*Un complejo sistema de redes económicas, sociales, políticas y organizativas entre organizaciones de los sectores público y privado, cuyas competencias, estructuras de incentivos, actividades e interacciones desarrollan, importan, modifican y difunden nuevos conocimientos y tecnologías.*

La literatura en Sistemas de Innovación apunta a una serie de categorizaciones para los mismos; mientras que algunas se refieren al tipo de tecnología o servicio que desarrolla el sistema de innovación, otros abordan el tema desde una perspectiva territorial. Chung (1999) y Braczyk et al. (1998) explican que se pueden identificar distintos niveles territoriales de sistemas de innovación, entre los que los más utilizados son los Sistemas Regionales de Innovación (SRIs) y los Sistemas Nacionales de Innovación (SNIs). Como se puede apreciar en la Figura 1, esta misma distinción ha sido también reconocida por Lim (2006), quien ha diferenciado claramente varios niveles de abstracción en lo que respecta a los sistemas de innovación.

**Gráfico 1.**

Niveles de Abstracción en Sistemas de Innovación (Lim, 2006)



Es importante visualizar cómo, mientras que la economía basada en el conocimiento se desarrolla como un sistema dinámico en el plano global, trascendiendo así las fronteras nacionales o geográficas, la riqueza que se produce a partir del conocimiento tiene que ser retenida localmente. De tal manera que los SNIs y los SRIs pueden ser considerados como mecanismos de retención de dicha riqueza.

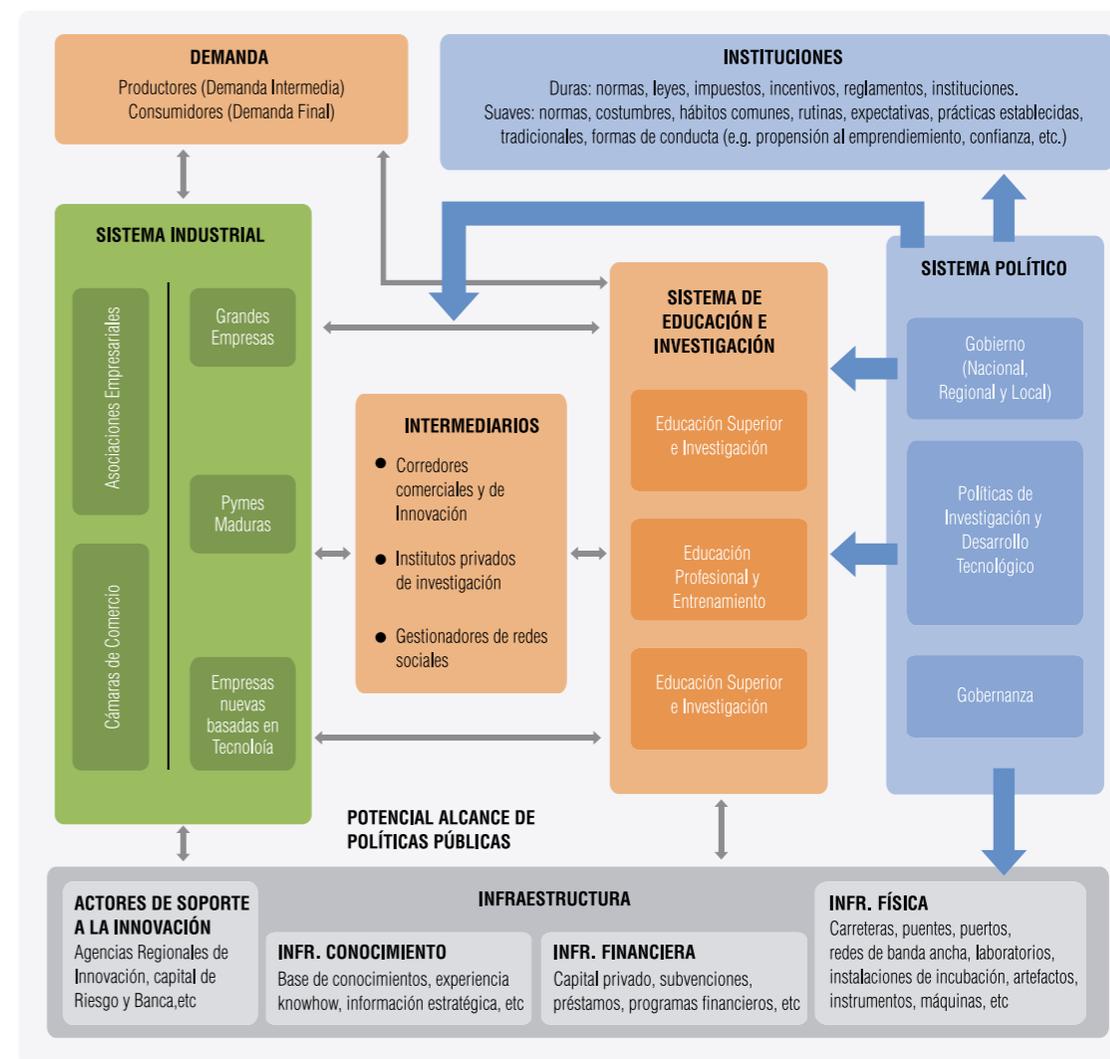
Como se puede visualizar en la Tabla 1, basada en Kuhlmann & Arnold (2001) y en Wieczorek & Hekkert (2012), los Sistemas Nacionales y Regionales de Innovación se componen de cinco grupos diferentes de actores o “subsistemas”, los cuales tienen un comportamiento dinámico y sistémico representado en la Figura 2:

**Tabla 1.** Dimensiones Estructurales de un Sistema de Innovación, y sus Subcategorías. Fuente: Wieczorek & Hekkert, 2012; y Kuhlmann & Arnold, 2001.

Dimensiones Estructurales	Subcategorías
<b>Actores</b>	<p><b>Subsistema Industrial:</b> Nivel Individual: Empresas Nuevas Basadas en Tecnología, PyMES, Grandes Empresas, EMNs. Nivel de Redes: Asociaciones Empresariales, Cámaras de producción y comercio.</p> <p><b>Subsistema de Educación &amp; Investigación:</b> Universidades, Institutos Técnicos y Tecnológicos, Institutos públicos de Investigación y Tecnología.</p> <p><b>Subsistema Político:</b> Gobierno Nacional, Regional y Local, agencias de desarrollo económico.</p> <p><b>Actores de soporte a la Innovación:</b> Agencias Regionales de Innovación, Capital de Riesgo &amp; Banca, Intermediarios (brokers) de conocimiento e innovación, etc.</p> <p><b>Demanda:</b> consumidores finales y productores.</p>
<b>Instituciones</b>	<p><b>Duras:</b> normas, leyes, impuestos, incentivos, reglamentos, instrucciones.</p> <p><b>Suaves:</b> costumbres, hábitos comunes, rutinas, expectativas, prácticas establecidas, tradiciones, formas de conducta.</p>
<b>Interacciones</b>	<p><b>A nivel de redes.</b></p> <p><b>A nivel de contactos individuales.</b></p>
<b>Infraestructura</b>	<p><b>Física:</b> carreteras, puentes, puertos, redes de banda ancha, laboratorios, instalaciones de incubación, artefactos, instrumentos, máquinas, etc.</p> <p><b>De Conocimiento:</b> base de conocimientos, experiencia, know-how, información estratégica, etc.</p> <p><b>Financiera:</b> capital privado, subvenciones, préstamos, programas financieros, etc.</p>

**Gráfico 2.**

Modelo de un Sistema Nacional y Regional de Innovación e Investigación; basado en Kuhlmann & Arnold (2001) y en Wieczorek & Hekkert (2012).



Creemos que el Sistema Regional de Innovación es el modelo que mejor se adapta a ciudades o regiones con una economía basada en el conocimiento, como es el caso de lo que será ‘Yachay: Ciudad del Conocimiento’, en el cantón San Miguel de Urcuquí. En referencia a IKIAM, sin embargo, su expediente indica que se espera que esta universidad emblemática no sea un polo que incentive el crecimiento y migración a su zona de influencia. Esto quiere decir que esta región no será transformada en un SRI, sino que más bien, esta universidad emblemática será una fuente clave de conocimiento fundamental acerca de nuestra Biodiversidad para el Sistema Nacional de Innovación del que Yachay también será parte.

### La Universidad Emprendedora e Innovativa

Para un correcto funcionamiento de un sistema de innovación, una Universidad tiene a su cargo, entre otras, cuatro conjuntos principales de actividades: a) educación, b) balance entre la investigación fundamental y aplicada, c) una contribución directa a la Innovación a través de la capitalización de los resultados de la investigación, y d) una contribución a la creación de estrategias de innovación encaminadas al Desarrollo. A continuación un estudio detallado de cada uno de estos conjuntos de actividades.

#### Educación

La principal contribución que las universidades pueden ofrecer para el desempeño competitivo de una economía del conocimiento es el suministro continuo de empleados altamente calificados a las empresas y los centros de conocimiento que se encuentran en la región o el país. A continuación una lista de requerimientos de política pública para que esto sea efectivo:

- Garantizar relevancia de la formación académica a través de intercambio de estudiantes con la industria o institutos de investigación.
- Promover que la industria financie posiciones de posgrado o becas para estudiantes de maestría o doctorado a cambio de proyectos de tesis que sean de directo uso para sus negocios.
- Debido al alto grado de especialización que requieren algunos sectores industriales y tecnológicos por su inherente complejidad, se deben habilitar la creación de programas de ‘Aprendizaje Permanente’. Lo cual va de la mano con programas de capacitación que fomenten un pensamiento más innovador en la población.

#### Equilibrio entre investigación básica y aplicada

Previo a la capitalización a partir de nuevos conocimientos, viene la responsabilidad de la ejecu-

ción de investigación básica y aplicada. Este conjunto de actividades, sin embargo, no puede ser realizado por los institutos de conocimiento por sí solos. En el caso de la investigación básica, las universidades y los IPIs (institutos públicos de investigación) necesitan la ayuda financiera de los gobiernos debido a los altos costos de las instalaciones, equipos y capital humano. La investigación aplicada no es diferente de la investigación básica en términos de demanda de recursos, sin embargo, la investigación aplicada necesita la intervención de la industria para garantizar la alta relevancia de los estudios realizados.

A continuación un listado de requerimientos que necesitan ser habilitados a través de política pública en este respecto:

- Financiación directa para I&D de parte de gobiernos nacionales y locales: existen dos modos principales de financiación, el institucional y el basado en proyectos. La financiación institucional ayuda a asegurar una financiación estable y a largo plazo de la investigación, mientras que el financiamiento basado en proyectos puede promover la competencia dentro el sistema de investigación e identificar áreas estratégicas.
- No son solamente las universidades quienes ejecutan proyectos de investigación básica; institutos públicos y privados de investigación también realizan estas actividades. Por ello, se plantea como necesidad el que una universidad construya un ecosistema de intercambio de innovaciones entre universidades y centros de investigación.

Cuando el sector empresarial enfocado en la economía del conocimiento apenas se empieza a desarrollar en un país, es necesario que el Estado apoye sus actividades de I&D. Para esto, Dosi et al. (2006) distingue tres mecanismos:

- Programas diseñados para la reducción de costos de I&D mediante becas, préstamos, y medidas fiscales.
- Pagos directos del gobierno a empresas industriales que financian I&D como parte de los programas de Compras Públicas.
- El apoyo público a “infraestructuras de investigación” dirigidos específicamente al desarrollo industrial, lo cual no implica ningún tipo de transferencia financiera a las empresas privadas. Un programa que sobresale en esta categoría es el de “Cupones de Innovación”, el cual consiste en que el gobierno distribuye cupones a empresas que luego estas pueden canjear en universidades por servicios de I&D, es decir, el acceso a investigadores e infraestructura que contribuyan a los propósitos de la empresa.

Algo también clave dentro de la investigación aplicada es la necesidad de que la universidad innova-

tiva albergue centros tecnológicos que sirvan como apoyo tanto a empresarios como a ciudadanos en general para el desarrollo y testeo de nuevas ideas y conceptos.

Y una vez que el SNI se encuentre en una etapa de desarrollo más avanzada, con el fin de promover la investigación aplicada, es importante habilitar la posibilidad de que el sector empresarial sea capaz de financiar proyectos de I&D que sean ejecutados por la academia. De esto se beneficia la universidad no solamente al recibir ingresos de una nueva fuente, sino también de la posibilidad de realizar publicaciones co-escritas por investigadores universitarios e industriales; Mowery y Sampat (2005) afirman que la investigación en estos trabajos de coautoría es menos “básica” que en artículos académicos sin coautores industriales, es decir, más relevante, lo cual puede llevar a que la universidad aumente su reconocimiento y prestigio dentro de redes académicas internacionales.

### Valorización de Resultados de Investigación

Una universidad cuenta con varias posibilidades de percibir ingresos económicos, los cuales pueden llegar en diversas formas, que varían acorde al tiempo y a la industria. Entre estos “productos” de relevancia económica de la investigación universitaria, podemos encontrar: información científica y tecnológica capaz de complementar y aumentar la eficiencia de la I&D aplicada a la industria, orientando la investigación hacia las salidas más fructíferas; renta de equipos e instrumentos a empresas nacionales, así como a universidades y negocios extranjeros; capital humano (i.e. estudiantes y miembros de la facultad) quienes colaboran con la industria a cambio de sueldos y regalías; redes de capacidades científicas y tecnológicas que facilitan la difusión de nuevos conocimientos y prototipos para nuevos productos y procesos; y spin-offs universitarios.

### Información científica y tecnológica

Para tratar de mantener un equilibrio entre la investigación básica y aplicada, las universidades pueden optar por:

- a) patentamiento selectivo, el cual, de ser gestionado apropiadamente, puede incrementar el monto de conocimiento disponible para compra o licenciamiento;
- b) la concesión de licencias no exclusivas (llegando incluso a licencias abiertas) las cuales, además de permitir una transferencia tecnológica eficiente, no tienen un impacto perjudicial en la sociedad al no retardar la difusión de conocimiento o tecnologías en la forma en la que el licenciamiento exclusivo lo hace.

### Capital Humano

Gestionar la transferencia de tecnología entre el sector empresarial y la universidad permite a investigadores de la universidad trabajar con las empresas que adquieren las licencias generadas por la universidad, y así capitalizar en la forma de regalías, mientras que la empresa se beneficia del acceso a un amplio cuerpo de conocimiento especializado.

Como indica (Fabrizio, 2006), esta manera de gestionar la transferencia de tecnología puede facilitar las negociaciones de licencia para tener acceso a los resultados de investigación de las universidades. Se espera que esto aumente más la interacción entre universidades y empresas, llegando incluso a generar dinámicas de movilidad de trabajadores entre universidad e industria. Y finalmente, se estima que esto proteja los incentivos de los investigadores de las universidades para llevar a cabo la investigación fundamental. Esto puede también desembocar en el desarrollo de un mercado de investigadores freelancers, quienes pueden ser partícipes tanto de universidades como del sector empresarial.

### Spin-offs universitarios

Una última opción disponible para que las universidades como YACHAY (de investigación aplicada) valoricen de su propia investigación es la iniciación de nuevas empresas (spin-offs), para las cuales el patentar las nuevas tecnologías básicas se realiza en las mismas condiciones que para una empresa privada. Los ‘spin-offs’ universitarios se producen debido a la falta de socios industriales interesados y/o capaces de explotar la nueva tecnología, o cuando los investigadores participantes encuentran mejores oportunidades de explotar los resultados de la investigación universitaria en relación a la venta o la concesión de licencias de patentes.

En referencia a este mismo tema cabe señalar la necesidad de programas de entrenamiento a empresas y universidades en temas de comercialización del conocimiento.  
Creación de Estrategias de Innovación para el Desarrollo.

Un último rol clave de una Universidad Emprendedora e Innovativa es desarrollar y ejercer su capacidad de influir en el Desarrollo de la región y el país al que pertenece. En específico, la UNESCO y la OCDE (2009) distinguen tres conjuntos de actividades principales que deberían ser habilitadas a través de política pública:

1. Contribuir a la identificación y generación de soluciones relacionadas con la innovación para los países en desarrollo:

- a. Producir resultados de investigación que traten temas de alta complejidad, pero que al mismo tiempo se ajusten a los cronogramas de formulación e implementación de políticas públicas.
  - b. Enfoque en el desarrollo de estudios de casos.
  - c. Involucrar a los consumidores finales de innovación y tecnología en procesos de retroalimentación para una continua innovación, e incluso en procesos de decisión respecto a trayectorias tecnológicas.
2. Facilitar el diseño, tanto de la dirección como de la visión de la estrategia de innovación:
    - a. Consolidar información de una manera integral que pueda servir como insumo a la formulación de políticas públicas.
    - b. Adecuar la terminología para que la información encaje en varias dimensiones del desarrollo.
  3. Fomentar la transparencia y la participación de las partes interesadas en el diálogo sobre cuestiones de política pública desde un inicio - enfoque de “abajo hacia arriba”.

### Conclusiones

Una ‘Universidad Emprendedora e Innovativa’ es central dentro de un Sistema de Innovación debido a su importantísimo rol como generador de conocimiento básico y (en ocasiones) aplicado, así como por su (potencialmente) gran influencia sobre la cultura y estrategia de desarrollo de un territorio. Sin embargo, para que este tipo de universidad llegue a tener un nivel de incidencia tangible en el Sistema de Innovación, es necesario habilitar y asegurar varias de sus actividades mediante, entre varias otras, un financiamiento pertinente, estructuras de incentivos adecuadas, la creación de redes sólidas de intercambio de conocimiento, y movilidad de recursos humanos entre la academia y empresas con alta intensidad de I&D.

Por ello se espera que IKIAM sea, por su ubicación estratégica, un eje para el aprovechamiento de la biodiversidad del Ecuador hacia la creación de valor y riqueza para sus habitantes; y así mismo, esto justifica el que la ciudad de Yachay se construya alrededor de la universidad que lleva el mismo nombre. Como se vio a lo largo de este capítulo, son procesos de Innovación los cuales permitirán esta transformación.

### Diagnóstico

Desde marzo del 2013 la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), junto al soporte técnico del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), de-

sarrollaron la primera Encuesta Nacional de Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (ACTI). Esta encuesta fue un ejercicio a nivel nacional para levantar información e indicadores que permitan visualizar el estado de la Investigación, Desarrollo e Innovación, así como el talento humano y los recursos dedicados a Ciencia y Tecnología en el Ecuador correspondiente al periodo 2009-2011 (SENESCYT, 2013).

La información fue recolectada desde marzo de 2013, fundamentándose en estándares y normativas internacionales como los Manuales de Oslo y Frascati, guías metodológicas que se emplean a escala mundial, para que los procesos de levantamiento de información sean estandarizados y tengan comparabilidad internacional. Además, se planea construir procesos sistemáticos de actualización anual de información mediante registros administrativos para futuros levantamientos de información.

El ACTI estuvo conformado por dos encuestas: una de Ciencia y Tecnología de 35 preguntas, y una de Innovación de 65 preguntas. La primera de ellas dirigida a Universidades y Escuelas Politécnicas, Institutos públicos de Investigación (IPIs), entidades públicas y organismos sin fines de lucro; mientras que la de Innovación estuvo dirigida a una muestra representativa de empresas productoras de bienes y servicios con más de diez personas en nómina, con el objetivo de obtener información de las actividades de los años comprendidos entre el 2009 y el 2010 solamente. Los resultados de esta encuesta están a disposición de toda la ciudadanía en la página web del INEC, la cual es agregada de los diferentes sectores. Y como es de esperarse, estos resultados han servido como insumo para la generación de políticas públicas en Ciencia, Tecnología e Innovación, enfocada al cambio de la matriz productiva del Ecuador.

También, la intención es explorar los resultados con el sector empresarial y así descubrir conjuntamente oportunidades para apoyar el mejoramiento de su acervo tecnológico, y a la larga, su competitividad tanto a nivel nacional como internacional. Y finalmente, se espera que el ACTI mejore la comprensión de los procesos de innovación que implica el desarrollo de una nueva Economía Social del Conocimiento, a toda la población.

Los resultados del ACTI mostraron que la inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación que realizó el Ecuador en el 2011 fue de USD 1 210 millones. Mientras que países líderes en Innovación como Israel gasta 4.2% de su PIB en I&D y Sur Corea gasta 3.7%, en el Ecuador la inversión fue de USD 269,47 millones, correspondientes al 0,35% del Producto Interno Bruto (PIB); es decir, 10 veces menos. De tal manera que el país se ha planteado la meta realista de alcanzar en los próximos años una inversión del 1,5% de su PIB. Así mismo se identificó que sólo el 7,4% de empresas ecuatorianas introducen nuevos productos al mercado nacional; mientras que el 0,19% es exportado.

En definitiva, y como se ha podido escuchar numerosas veces de parte de representantes del Estado, los resultados indican que las condiciones necesarias para desarrollar un ecosistema social de innovación aún no existen debido a una insuficiente inversión y cantidad de talento humano dedicado a I&D, ineficiente gestión del conocimiento, falta de una cultura creativa, y fallas en el mercado, lo que ha desembocado en una producción con bajo valor agregado, y por ende, ese valor mínimo de exportaciones.

### Respuesta del Estado en temas de Política Pública

Debido al rol estratégico que tienen las universidades en el Sistema de Innovación, el gobierno ha mostrado varios esfuerzos por aumentar su capacidad de generar conocimientos. Y complementario a esto, se busca articular a la academia con el sector productivo y el Estado para así trasladar este conocimiento creado a esferas donde su aplicación sea posible y beneficiosa para la sociedad.

Con el mismo fin de reforzar a la generación de conocimiento en el país, el Gobierno Nacional ha tenido la iniciativa de crear cuatro nuevas universidades emblemáticas: Yachay, especializada en investigación científica; Ikiam, la universidad de la Amazonía, especializada en Ciencias de la Vida y Ciencias de la Tierra; UNAE, la Universidad Nacional para los nuevos educadores; y UNIARTES, enfocada en el arte y la cultura. De estas, las dos primeras serán actores clave dentro del Sistema Nacional de Innovación debido al tipo de conocimiento que ahí se generará, apoyando de forma directa a varios aspectos del Cambio de la Matriz Productiva, como el aprovechamiento estratégico del potencial de nuestra Biodiversidad, el desarrollo de tecnologías y procesos para una extracción de recursos naturales no renovables con mínimo impacto sobre el medio ambiente, la investigación en energías renovables, la nanotecnología, etc.

Con el objetivo de crear una base legal que materialice las políticas públicas y los aportes ciudadanos que aspiran a dar paso a la Sociedad del Conocimiento, durante el primer trimestre del 2014 la SENESCYT presentó el nuevo Código Orgánico de la Economía Social del Conocimiento y la Innovación (COESC+i), así como su herramienta virtual wiki. La herramienta WikiCOESC+i es un espacio de encuentro ciudadano, el primero de su tipo en el país, para la construcción colectiva de esta legislación. Aquí se podrán discutir las propuestas base, comentar, introducir textos alternativos y realizar preguntas.

La propuesta del COESC+i lleva a nivel normativo varias de las directrices establecidas en la Constitución de la República y el Plan Nacional del Buen Vivir que llaman a la construcción de un sistema Económico Social y Solidario; y, a la transición desde una matriz productiva excluyente y

monopólica, basada en la extracción de recursos finitos, a una incluyente y democrática, basada en el uso intensivo de recursos infinitos: el conocimiento, la creatividad y la innovación.

Esto, claramente, parte de haber recuperado la perspectiva de que el conocimiento es un bien que idealmente debería ser público, libre y abierto. Por lo tanto, el COESC+i propone reducir las restricciones de la normativa ecuatoriana al mínimo de los estándares internacionales, para así favorecer la generación de conocimiento endógeno, así como su posterior difusión y utilización en beneficio de la sociedad, pero también buscar revalorizar el rol de los investigadores e innovadores en la sociedad. Y adicionalmente, esta norma contribuye a los procesos de innovación al establecer una institucionalidad, competencias, espacios e incentivos para la generación de conocimientos dentro de la academia, el sector empresarial y el Estado.

Finalmente, una respuesta bastante relevante de parte del Gobierno Nacional ha sido el afianzamiento de acuerdos y firmar cartas de intención con instituciones y organismos estratégicos en países de cuya experiencia podemos aprender. Entre otros, Israel y Sur Corea son naciones que se enfrentaron décadas atrás, como ahora nosotros, al reto de construir un Sistema de Innovación como una vía indispensable para su desarrollo. El entender de sus errores y sus aciertos será de grandísimo valor para alcanzar nuestras metas en el menor tiempo posible,

### Conclusiones

La construcción de la Economía Social del Conocimiento representa ciertamente una potencial evolución en las matrices cognitiva y productiva del Ecuador. Al democratizar e incentivar la generación de nuevo conocimiento y su gestión, el sector empresarial del país tendrá a la mano una mayor capacidad para hacer un uso eficiente de las ventajas competitivas de cada uno de nuestros territorios, y así ofrecer al mundo productos y servicios con un valor agregado cada vez mayor.

Al inspeccionar la historia de otras naciones alrededor del mundo que también han tenido que desarrollar Sistemas de Innovación, se puede apreciar que este es un proceso que lleva décadas de esfuerzo y aprendizaje colectivos. Esto debido a que, como se ha mencionado a lo largo del primer capítulo de este ensayo, la Innovación no es un proceso lineal que dependa de las acciones aisladas de ciertos agentes; sino que más bien, es un fenómeno dinámico y sistémico que se ve altamente influenciado por la cantidad y calidad de interacciones e intercambios entre empresas multinacionales, PyMEs, universidades, institutos de investigación, ONGs, usuarios finales y el Estado. De tal manera que encontramos bastante acertado el que el Estado esté promoviendo la participación ciudadana en este proceso de construcción desde sus inicios, ya que así también

se incentiva a que más instituciones e individuos se sumen a este enorme, pero emocionante reto de crear riqueza para nuestro pueblo a través de generar, intercambiar y potenciar el conocimiento y la creatividad.

Esta es ciertamente una de las vías que llevarán al país a una interesante inserción en cadenas globales de valor y de comercio. Sin embargo, es importante señalar que el que alcancemos soberanía en temas de Ciencia, Tecnología e Innovación no será del todo relevante a menos de que se conjugue con modelos justos de distribución de riqueza, lo cual nos podría llevar rápidamente a materializar la visión del Buen Vivir.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arnold, E. (2004). *Evaluating research and innovation policy: A systems world needs systems evaluations*. *Research Evaluation*, 13(1), 3-17

Asheim, B.T., Gertler, G.S. (2006). *The Geography of Innovation, Regional Innovation Systems*. Dentro de: Fagerberg et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*, (291-317): Oxford University Press.

Braczyk, H., P. Cooke y M. Heidenreich (eds.) (1998), *Regional Innovation Systems* (London: UCL Press).

Carlsson, B. y Stankiewicz, R. (1991). 'On the nature, function and composition of technological systems', *Journal of Evolutionary Economics*, 1: 93-118

Carlsson, B., Jacobsson, S., Holmen, M. y Rickne, A. (2002). 'Innovation systems: analytical and methodological issues', *Research Policy*, 31: 233-45.

UNESCO, OCDE et al. (2009). *Reporte de Resumen, Taller de Innovación para el Desarrollo: Convirtiendo Conocimiento en Valor, Co-Organizado por UNESCO- OCDE, Paris, 2009*.

Cassar, C. (2006). *The Geographical Dimension of Innovation*. Encontrado en: <http://www.alert.com/mt/page.asp?p=197&l=1&i=348>

Chung, S. (1999). *Regional Innovation Systems in Korea*. In *3rd International Conference on Technology Policy and Innovation*. Austin: The University of Texas.

Doloreux, D., Parto, S. (2005). *Regional innovation systems: Current discourse and unresolved issues*. *Technology in Society*, 27(2), 133-154

Dosi, G., Llerena, P. y Labini, M.S. (2006). *The relationships between science, technologies and their industrial exploitation: an illustration through the myths and realities of the so-called 'European paradox'*. *Research Policy*, 35, 1450-1464

Edquist, C. (1997). *Systems of innovation approaches - their emergence and characteristics*. In Edquist, C. (ed.) (1997) *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*, London: Pinter/Cassell.

Edquist, C. (2005) *Systems of Innovation. Perspectives and Challenges*, en: J. Fagerberg, D. Mowery, and R.

R. Nelson (eds.). *The Oxford Handbook of Innovation*, 181-208, Oxford: Oxford University Press.

Fabrizio, K. (2006). *The Use of University Research in Firm Innovation*.

Kuhlmann, S. & Arnold, E. (2001). *RCN in the Norwegian Research and Innovation System*. *Technopolis*

Ltd. Commissioned by the Norwegian Ministry of Church Affairs (Report # 12), Education and Sciences

Leydesdorff, L. (2006). *While a Storm is Raging on the Open Sea: Regional Development in a Knowledge-based economy*. *Journal of Technology Transfer*, 31, 189.

Lim J. D. (2006), "Regional Innovation System and Regional Development: Survey and Korea Case," *Working Paper Series*, Vol. 2006-05, Pusan National University. Ver: <http://www.icsead.or.jp/7publication/workingpp/wp2006/2006-05.pdf>

Malerba, 2002. "Sectorial Systems of Innovation and Production." *Research Policy*, 31: 247-264.

*Mowery, D.C. & Sampat, B.N. (2005). Universities in national innovation systems. En: Fagerberg, J.,*

*Mowery, D.C., Nelson, R.R. (Eds.). The Oxford Handbook of Innovation. Oxford University Press, Oxford, pp. 209–239.*

*Patel, P. and K. Pavitt (1994), “The Nature and Economic Importance of National Innovation Systems”, STI Review, No. 14, OECD, Paris.*

*Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (2013). La SENESCYT implementará la primera Encuesta de ACTI en Abril En varios talleres se difunden los contenidos de las encuestas. En Noticias. Accedido el 17 de Julio, 2014, desde: <http://www.educacionsuperior.gob.ec/la-senescyt-implementara-la-primer-encuesta-de-acti-en-abril-en-varios-talleres-se-difunden-los-contenidos-de-las-encuestas/>*

*Wieczorek, A. & Hekkert, M., (2012). Systemic instruments for systemic innovation problems: A framework for policy makers and innovation scholars. Science & Public Policy, vol.39, pp.74-87.*

# ¡FUERA OXY! ESCENARIOS Y CONSECUENCIAS DEL ARBITRAJE PROMOVIDO POR LA COMPAÑÍA OCCIDENTAL PARA LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO NACIONAL

---

*Andrés Arauz, Adrián Cornejo y Rommel Tejada*

## Introducción

El Ecuador representa un caso singular en la historia del arbitraje de inversiones: fue el primer país de la región en firmar un TBI (Suiza – Ecuador, en 1963), es uno de los países con el mayor número de casos de arbitraje e inversión en su contra, fue el segundo país de la región en denunciar el convenio CIADI, y es el país que ha recibido la mayor condena en la historia del CIADI, el principal foro arbitral del mundo en materia de inversiones. En buena medida el caso Oxy representó un punto de quiebre en la política y actitud del Ecuador frente al arbitraje de inversiones, que pasó de una actitud pasiva a una actitud ofensiva liderando en la región iniciativas que se orientan a cuestionar la legitimidad del sistema.

En poco menos de siete años el Ecuador inició el proceso de denuncia de sus 26 TBI, impulsó con todos los países de UNASUR la construcción de un centro alternativo de solución de controversias con anclaje en la Región, creó una comisión auditora de sus compromisos de inversión, y más recientemente lideró la creación del Observatorio Internacional de Transnacionales que pretende generar estrategias de defensa común en contra del acoso de las transnacionales y de los arbitrajes de inversión.

Este nuevo escenario generado a partir del caso Oxy, no sólo se explica a partir de la cuantía voluminosa del fallo que constituye una seria amenaza para las políticas de desarrollo nacional, sino también porque expresa de forma condensada las relaciones asimétricas entre estados periféricos y transnacionales que sirven de plataforma al arbitraje de inversión: la dinámica del arbitraje de inversión tiende a restringir el espacio legítimo de los Estados para regular a la inversión extranjera<sup>1</sup>; se alimenta de graves conflictos de interés entre los agentes que administran el sistema<sup>2</sup>; y se expresa mediante decisiones que escapan al control democrático de los Estados, y cuyo contenido lo constituyen interpretaciones expansivas de los laudos con un claro sesgo pro – inversor<sup>3</sup>.

## Los hechos

La compañía Occidental Petroleum Corp. ingresó al Ecuador a mediados de la década de 1980, a partir de un contrato de servicios con la empresa petrolera pública del Ecuador. En 1993, se reformó la Ley de Hidrocarburos para establecer una nueva figura contractual (contratos de participación) por la cual las inversiones, costos y gastos de exploración y explotación del crudo son asumidos por el contratista a cambio de una participación en los volúmenes de petróleo extraído. Después de largas

1. Ver, Somarajah, M., *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge, 2010.

2. Ver, Olivet, Cecilia y Eberhardt, Pia, *Cuando la injusticia es negocio*, CEO – TNI, Bruselas/Amsterdam, noviembre de 2012, disponible en [http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/cuando\\_la\\_injusticia\\_es\\_negocio-web.pdf](http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/cuando_la_injusticia_es_negocio-web.pdf)

3. Ver, Van Harten, Gus, *Beware the discretionary choices of arbitrators*, disponible en [http://ccsi.columbia.edu/files/2013/10/No\\_110\\_-\\_Van\\_Harten\\_-\\_FI-NAL.pdf](http://ccsi.columbia.edu/files/2013/10/No_110_-_Van_Harten_-_FI-NAL.pdf)

negociaciones, el 21 de mayo de 1999, Ecuador y Oxy celebraron un Contrato de Participación para explorar y explotar hidrocarburos en el Bloque 15 de la Amazonia ecuatoriana. A fines de 2005 la Oxy participaba del 70% del petróleo extraído del Bloque 15, y el Estado un 30%.

Inmediatamente suscrito el contrato, Oxy comenzó a buscar mecanismos para financiar la expansión de sus operaciones en Ecuador. Con este objetivo suscribió un acuerdo denominado “Farmout” con la empresa canadiense Alberta Energy Corporation Ltd (“AEC”) por el cual AEC adquirió una participación accionaria del 40% en el Bloque 15, a cambio de ciertas aportaciones para financiar el desarrollo y explotación del campo. Este hecho nunca fue comunicado en debida forma al gobierno del Ecuador, a pesar de que la Ley de Hidrocarburos vigente a la época exigía que cualquier cesión de derechos realizado por una contratista del Estado (en este caso, la Oxy) en favor de un tercero (la AEC) debía ser autorizada de forma previa por el Ministerio de Energía y Minas (en adelante “el Ministerio”). La falta de dicha autorización estaba sancionada con la caducidad del contrato, es decir, la terminación unilateral del contrato y el consecuente traspaso de los activos utilizados en la explotación del campo al Estado.

De forma paralela, en el año 2002 la Oxy interpuso en contra del Ecuador un primer arbitraje de inversiones (denominado Oxy I) bajo el amparo del TBI Estados Unidos – Ecuador, en el que solicitó que el tribunal arbitral declare que el Estado, a través del Servicio de Rentas Internas del Ecuador (SRI), violó el TBI al negarse a reembolsar a Oxy los pagos por concepto de Impuesto al Valor Agregado (“IVA”) que había realizado en la compra de bienes y contratación de servicios relacionados con la producción y exportación de petróleo. La corte que conoció el caso, la Corte de Arbitraje Internacional de Londres, decidió en un polémico fallo<sup>4</sup> que el Ecuador había actuado de manera discriminatoria en contra de la compañía, por lo que debía restituir a Oxy el valor no devuelto, que ascendía a US 75 millones, más intereses y costos legales, además de devolver en lo sucesivo a Oxy toda reclamación por pago de IVA petrolero que presentare<sup>5</sup>.

4. Para análisis críticos del fallo, que coinciden en observar la amplia discrecionalidad con la que actuaron los árbitros para interpretar las cláusulas de trato nacional del TBI EEUU – Ecuador, que beneficiaron a la compañía, incluso contra ley expresa del Ecuador, ver, Somarajah, M., *ibidem*; y Van Harten, *Policy Impacts of Investment Agreements for Andean Community States*, September 2008, disponible en [http://papers.ssm.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1461097&download=yes](http://papers.ssm.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1461097&download=yes)

5. De acuerdo con Van Harten, en este caso “el tribunal adoptó una serie de interpretaciones sorprendentemente expansivas del TBI EE.UU.-Ecuador para favorecer la posición del inversor. En este sentido, el laudo carece de credibilidad (...) En cuanto a “trato nacional”, el tribunal recurrió a la obligación de la nación más favorecida del TBI con el fin de eliminar el requisito habitual que el trato nacional sólo exige que los inversores extranjeros y nacionales reciban igualdad de trato sólo “en circunstancias similares”. En cambio, el tribunal concluyó que el trato nacional no se limita a una comparación de los inversionistas nacionales y extranjeros que se encontraban en circunstancias similares, sino que exige que el Ecuador proporcione el mismo tratamiento en las devoluciones del IVA a los “productores” de petróleo (como Oxy), que brindó a otros exportadores, como por ejemplo flores (que a diferencia de “productores” eran elegibles para la devolución del IVA en virtud de la legislación ecuatoriana). Además, el tribunal concluyó que, aunque el SRI no tenía la intención de discriminar a Oxy o empresas de propiedad extranjera, los efectos menos favorables de la decisión del SRI fueron suficientes para violar el trato nacional” (traducción propia), Ver., Van Harten, Gus, *ibidem*.

El proceso arbitral que condujo a este fallo, se realizó en medio de grandes presiones del gobierno norteamericano que condicionó el acceso de nuestro país a los beneficios del ATPDEA, a la resolución pronta y sin dilaciones de la demanda arbitral de Oxy. Este hecho quedó constatado tanto en la admisión de parte de la compañía que en este caso sí acudió a la protección diplomática de los EE.UU. a pesar de que constituía una práctica prohibida por el mismo TBI y el contrato de participación<sup>6</sup>, y en un oficio dirigido por el entonces canciller de la República, Dr. Heinz Moeller, al Procurador General del Estado, Sr. Ramón Jiménez en el que detallaba que el gobierno ecuatoriano había llegado a un acuerdo con los EE.UU. por el cual se comprometía a “tratar sin dilación las preocupaciones (...) (de) las compañías petroleras de EE.UU. respecto del IVA, incluyendo una demanda que Occidental podría presentar conforme al tratado entre EE.UU. y Ecuador (...) El Gobierno del Ecuador acepta responder rápidamente en tal procedimiento arbitral y acelerado en la extensión permitida por el tratado y por el tribunal arbitral (...) Las decisiones arbitrales serán de ejecución automática y no sujetas a apelación”<sup>7</sup>.

El fallo del IVA petrolero u “Oxy I”, fue notificado al Ecuador en 2004. De manera inmediata, dos días más tarde, Oxy solicitó al Ministerio la autorización para ceder los derechos a AEC conforme al acuerdo Farmout. De la revisión del contenido del acuerdo proporcionado ese mismo año por primera vez por parte de la compañía, el Ministerio con asesoramiento de la Procuraduría General del Estado, detectó una posible transferencia ilícita de derechos entre Oxy y AEC que no contó nunca con la aprobación ministerial, por lo que decide iniciar un procedimiento de investigación para determinar si cabía o no la caducidad.

A nivel nacional, la reacción de la opinión pública frente al laudo “Oxy I” fue adversa, una vez que se conoció de la injerencia de la embajada norteamericana y el papel que cumplieron ciertas autoridades de gobierno en este caso. Cuando se conoció que además la compañía había violado el ordenamiento jurídico ecuatoriano y el contrato de participación con la suscripción del acuerdo Farmout, el descontento social se incrementó y poco a poco tomó dimensiones políticas hasta ser incluido en uno de los principales puntos de la agenda de reivindicaciones de los principales movimientos sociales nacionales que exigieron la salida de la transnacional del País<sup>8</sup>.

6. Ver, Caso CIADI No. ARB/06/11, Laudo, ¶1859: “Las Demandantes también afirman que al haber participado en discusiones relativas a la diferencia sobre el IVA con el Gobierno de los Estados Unidos con anterioridad al inicio del arbitraje sobre el IVA en 2002, la Demandada no puede ahora reclamar de buena fe que esas mismas discusiones constituyeron un incumplimiento de la Cláusula 22.2.1”.

7. Ver, “Procuraduría acusa a Heinz Moeller de haber comprometido al país en arbitraje”, disponible en [http://ecuatorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=57429&umt=procuraduria\\_acusa\\_a\\_heinz\\_moeller\\_haber\\_comprometido\\_al\\_pais\\_en\\_arbitraje](http://ecuatorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=57429&umt=procuraduria_acusa_a_heinz_moeller_haber_comprometido_al_pais_en_arbitraje)

8. Ver, “Protesta frente a Embajada: Fuera Oxy -No TLC”, disponible en [http://www.nadir.org/nadir/initiativ/agp/free/imf/ecuador/txt/2005/0922protesto\\_embajada.htm](http://www.nadir.org/nadir/initiativ/agp/free/imf/ecuador/txt/2005/0922protesto_embajada.htm); “Protesta de UNE contra Occidental”, 30 de septiembre de 2005, disponible en <http://www.eluniverso.com/2005/09/30/0001/18/5FDD6B9C19664496951FE350313CB23F.html>; Ecuarunari: por la constituyente y nacionalización del petróleo. Fuera Oxy y no al TLC, 15 de septiembre de 2005, disponible en <http://www.ecuarunari.org/15sept05.html>

El 15 de mayo de 2006, en el contexto de una serie de manifestaciones contra el gobierno y la Oxy, el gobierno de Ecuador, a través del Ministerio competente emitió un decreto (el “Decreto de Caducidad”) que termina con efecto inmediato su contrato de participación con Oxy. El 16 y 17 de mayo de 2006, se incautaron los campos petroleros bajo administración de Oxy en el Bloque 15, incluyendo pozos, taladros e instalaciones de almacenamiento. Dos días después, Oxy presentó una solicitud de arbitraje ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), con sede en Washington.

### El arbitraje. Alegatos de las partes y laudo

La solicitud de arbitraje presentada por Oxy, invocó como fundamento el consentimiento del Ecuador al arbitraje del CIADI previsto en el TBI EE.UU – Ecuador. La Secretaría del CIADI aceptó la solicitud y procedió con la designación de los árbitros de conformidad con el Convenio y Reglamento del Centro: las Demandantes designaron al árbitro neozelandés David A.R. Williams, mientras que por falta de designación de parte del Ecuador, el 25 de enero de 2007, el presidente Interino del Consejo Administrativo del CIADI nombró a la Profesora Brigitte Stern de nacionalidad francesa, como coárbitro y al Sr. L. Yves Fortier, QC, de Canadá como tercer árbitro y Presidente del Tribunal. Desde un principio el Ecuador manifestó su desacuerdo y protesta a la constitución del tribunal, incluso negándose a designar al árbitro que le correspondía<sup>9</sup>.

Una vez establecido el tribunal, durante la fase de jurisdicción, el Ecuador alegó que el CIADI no tenía jurisdicción sobre este caso dado que el Contrato de Participación establecía que las controversias relacionadas con declaratorias de caducidad debían ser procesadas en los tribunales nacionales, excluyendo de esta forma al arbitraje<sup>10</sup>. El contrato no hacía más que reflejar las disposiciones de la Constitución vigente que otorgaba competencia exclusiva a las cortes nacionales para conocer las impugnaciones contra actos administrativos. Además, la Oxy no respetó el periodo de 6 meses de negociaciones directas entre las partes que establecía el TBI EE.UU – Ecuador, antes de someter la diferencia a conocimiento del Centro.

9. Mediante boletín de prensa de fecha 20 de diciembre de 2006, el entonces procurador, Dr. José María Borja anuncia que se abstendrá de designar árbitro como respuesta a las sugerencias realizadas por el presidente recientemente electo, Dr. Rafael Correa, sin embargo declarará que “la posición de la Procuraduría General del Estado y la de los abogados que han intervenido a su nombre ha sido la de oponerse al arbitraje, negando la jurisdicción del CIADI, y la competencia del tribunal. La Procuraduría ha considerado, sin embargo, que esta posición solamente puede ser expuesta y defendida ante el Tribunal de Arbitraje”; Vid., PGE, Boletín de Prensa, “Procurador Borja se abstendrá de designar árbitro en el caso Oxy”, 20 de diciembre de 2006, disponible en <http://www.pge.gob.ec/estructura-organica/877.html>

10. Ver, Contrato de Participación, cláusula 21.4: “La terminación de este Contrato de Participación por cualquier causa distinta a aquellas que producen caducidad, podrá ser demandada por cualesquiera de las Partes con sujeción a los procedimientos convenidos en la Cláusula Vigésima, a falta de acuerdo entre ellas” (resaltados nuestros).

El tribunal CIADI, que es competente para decidir sobre su propia competencia<sup>11</sup>, rechazó los argumentos del Ecuador señalando que el Contrato de Participación no indicaba una intención “explícita” de las partes de excluir el arbitraje CIADI<sup>12</sup>. Además, señaló que la controversia nació a partir de que se inició el proceso de caducidad (2004), y que la compañía esperó un periodo mucho más amplio de 6 meses para solucionar la diferencia de manera directa, hasta que presentó la solicitud de arbitraje en el 2006, por lo que el requisito del TBI había sido satisfecho.

Una vez superada la fase de jurisdicción, las partes presentaron sus alegatos sobre el fondo de la controversia que, en esencia, se refirió a la terminación del Contrato de Participación. Oxy presentó dos argumentos. En primer lugar, su argumento central afirmaba que la terminación del Contrato de Participación se realizó sin fundamento jurídico, sino con motivaciones políticas, por lo que el Ecuador violó sus obligaciones tanto bajo el Contrato de Participación como del TBI. En particular, Oxy argumentó que el Acuerdo Farmout no tuvo por objeto una cesión de derechos, por lo que no violó la legislación ecuatoriana. En segundo lugar, la compañía afirmó que a pesar de que se considere que el acuerdo cedió derechos del contrato de participación, la declaración de caducidad todavía estaría en incumplimiento de las obligaciones del Ecuador contempladas en el TBI y la ley ecuatoriana porque consistió en una medida injusta, arbitraria, discriminatoria y desproporcionada<sup>13</sup>.

Ecuador, por su parte sostuvo que el Acuerdo Farmout, sí efectuó una cesión de derechos, y por lo tanto necesitaba la autorización ministerial, tal como lo exige la ley ecuatoriana. El tribunal ratificó la argumentación del Ecuador: a pesar de la afirmación de la Occidental que el acuerdo sólo proporcionó a AEC un “interés económico” en el proyecto, y que sólo en la segunda fase del acuerdo, se transferirían los derechos a AEC. El tribunal determinó que el acuerdo otorgó a AEC más que un interés económico, sino que AEC también obtuvo derechos de gestión sobre el campo, y derechos de voto sobre los principales aspectos del desarrollo de la inversión. El tribunal concluyó que Oxy cometió un “grave error” al no obtener la autorización del gobierno ecuatoriano de forma previa a la suscripción del acuerdo farmout<sup>14</sup>, sin embargo, el Tribunal consideró que Oxy no habría actuado de mala fe: “(Oxy) y AEC fueron descuidadas, negligentes e imprudentes al no hacerlo. Pero como ya fue establecido, el Tribunal no considera que ello haya constituido mala fe. Puede ser que hayan sido descuidadas e imprudentes, pero no tuvieron la intención de crear confusión. Simplemente, estaban convencidas de que estaban en lo cierto y actuaron en consecuencia sin intención de confundir al gobierno ecuatoriano”<sup>15</sup>.

11. Ver, Art. 32.1 del Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados.

12. Ver, Caso CIADI No. ARB/06/11, *Ibid.*, ¶88 - 89.

13. Ver, *Ibid.*, ¶206.

14. Ver, *Ibid.*, ¶380.

15. Ver, *Ibid.*

Entonces, la primera conclusión central del análisis del tribunal señala sin dudas, que la Oxy incumplió la ley ecuatoriana y el contrato de participación al ceder derechos del contrato de participación a un tercero sin autorización ministerial, y que esta actuación fue un “grave error”, y una conducta “descuidada”, “negligente” e “imprudente”, pero a criterio del tribunal, “sin mala fe”, a pesar que consta en el laudo que la compañía nunca entregó oportunamente para análisis del Ministerio una copia del acuerdo en el momento oportuno es decir el año 2000, y que no existe prueba que haya tratado de comunicar transparentemente los alcances del acuerdo, sino que el gobierno ecuatoriano recién pudo acceder al texto oficial del acuerdo en el año 2004 a instancias de la Dirección Nacional de Hidrocarburos del Ministerio, que conoció el aviso que realizó la empresa auditora Moores Rowland cuando encontró copias no firmadas del acuerdo en los archivos de Oxy<sup>16</sup>.

Una vez resuelto este punto, el tribunal analiza el siguiente punto fundamental: ¿fue la declaratoria de caducidad desproporcional? De acuerdo con el tribunal, si bien la ley de hidrocarburos vigente al momento de la emisión del decreto de caducidad establecía que la cesión de derechos no autorizada “podrá” dar lugar a la caducidad del contrato, esta sanción era de carácter discrecional o potestativo del Ministro de Energía. Éste disponía de varias opciones para reaccionar a la conducta ilícita de Oxy, pero estaba “obligado” por el derecho ecuatoriano a aplicarla de manera proporcional a la conducta de Oxy y sus efectos.

El tribunal concluyó que la sanción de caducidad, y la consecuente incautación de los activos de Oxy fue “desproporcionada”, considerando que el acuerdo no había causado un daño económico a Ecuador. El tribunal señaló que los objetivos de política pública de la caducidad consistían en que el Estado pueda controlar que los contratistas en materia petrolera cumplan con requisitos técnicos, financieros y de gestión apropiados. Lo cual se cumplía en el caso de de AEC, que ya era un operador autorizado en el Ecuador. Además, el tribunal también consideró que la respuesta de Ecuador fue motivada en parte por el hecho de que había perdido recientemente el caso Oxy I<sup>16</sup>.

El tribunal también enfatizó que el gobierno pudo implementar otras opciones menos graves, incluyendo exigir una tasa de transferencia a Oxy, y la revisión del contrato de producción con el fin de mejorar las condiciones para el Ecuador. Finalmente señaló, sin profundizar en la argumentación, que el Ministerio no había aplicado la sanción de caducidad ante infracciones similares de otras compañías. Sobre esta base, que la respuesta de Ecuador no fue proporcionada, el tribunal determinó que dicha

16. Ver, *Ibid.*, ¶442: “resulta claro que el laudo del IVA generó rabia y decepción en los círculos políticos ecuatorianos. No corresponde analizar aquí los méritos o deméritos del Laudo del IVA – basta señalar que parece haber generado mucho rencor contra OEPC, como lo hizo también el descubrir que OEPC había transferido derechos contemplados en el Contrato de Participación en violación de las leyes de Ecuador”.

respuesta constituía una violación del TBI EEUU – Ecuador, particularmente en contra de los estándares de trato justo y equitativo, y la prohibición de aplicar medidas equivalentes a la expropiación<sup>17</sup>.

Sin embargo, el Ecuador demostró que el texto de la sanción de caducidad, no contemplaba un rango de sanciones sino que la declaratoria de caducidad era obligatoria, más aún en el marco del derecho público ecuatoriano en el que las autoridades pueden ejercer las competencias prescritas expresamente en la ley. La cesión no autorizada de derechos, priva al Estado de ejercer su potestad pública de control y regulación sobre sus recursos naturales, y la Oxy conocía que la sanción prescrita era la caducidad por estar incluida en una ley anterior, y en el propio contrato de participación. Frente a la disposición del artículo 74 de la Ley de Hidrocarburos que impone la sanción de caducidad, no existía otra medida disponible para el Ministro. Frente a esta situación, el tribunal llega al absurdo de afirmar que incluso de aceptarse este argumento, al Ministerio le restaba la opción de “no hacer nada”, subestimando la importancia que tiene para los Estados el cumplimiento de su derecho interno<sup>18</sup>.

Una vez definida la responsabilidad del Estado ecuatoriano, el tribunal definió el monto de compensación por los presuntos daños sufridos por Oxy. De acuerdo con la mayoría del Tribunal, Yves Fortier (presidente) y David AR Williams (nominado por las demandantes), los daños ascendieron a US \$ 2.35 mil millones. Sin embargo, sólo adjudican a Oxy US \$ 1.7 mil millones más intereses en consideración de los siguientes criterios:

a) dado que se determinó que Oxy violó la ley ecuatoriana por su propia negligencia, se debe aplicar un criterio de “culpa concurrente”, que reconoce que Oxy contribuyó “en una proporción del 25%” al perjuicio que sufrió cuando Ecuador emitió el Decreto Caducidad, por lo que el monto de compensación debida a la transnacional debe reducirse en similares niveles;

b) a pesar de que Oxy era sólo propietaria de un 60% de los derechos en el Bloque 15 al momento de emitirse el decreto de caducidad, se debía compensarle con el 100% de los daños. Para ejecutar esta pirueta legal, el tribunal dictaminó que dado que el acuerdo Farmout se suscribió en violación a la ley ecuatoriana, y que esta además de la sanción de caducidad contempla que un acuerdo de tal tipo se considera nulo, entonces el acuerdo no produce ningún efecto con lo que el traspaso inicial del 40% de derechos a AEC queda invalidado, y se considera a Oxy propietaria de la integridad de sus derechos.

17. Ver, *Ibid.*, ¶876

18. Ver, *Ibid.*, ¶435: “435. La opción final era no hacer nada más que, tal vez, realizar una declaración donde se le dejara en claro a todas las compañías extranjeras de petróleo que todas las transferencias de intereses económicos debían ser autorizadas y que si no lo eran, los procedimientos de caducidad serían inevitables. Sin dudas, para la Demandada esta opción era desagradable y poco realista, pero en términos racionales, tal opción existía”.

c) al monto final de daños no se aplican las potenciales deudas por aplicación de la Ley 42, o la Ley interpretativa del IVA petrolero alegadas por el Ecuador. De acuerdo con el tribunal tanto la ley 42, como la ley del IVA constituyen medidas violatorias del TBI EE.UU – Ecuador, por lo que “la demandada”, es decir el Ecuador no puede beneficiarse de su propio acto ilícito. En este caso, sorprendentemente el tribunal no puede llegar a concluir si la ley 42, constituye un tributo, gravamen o una “cuestión tributaria”, sino que simplemente concluye que se trata de “una decisión unilateral del Congreso Ecuatoriano para asignar al Estado Ecuatoriano un porcentaje definido de los ingresos obtenidos por compañías contratistas que, como OEPC, son titulares de un contrato de participación”<sup>19</sup>, es decir, precisamente un tributo<sup>20</sup>, pero de hacer este reconocimiento, hubiera estado obligada a reconocer 1) que al consistir en una cuestión tributaria, salía de la esfera de la jurisdicción del arbitraje por propio mandato del TBI EE.UU. – Ecuador; y/o 2) lidiar con el hecho de que a nivel de la jurisprudencia internacional y de los mismos laudos en materia de arbitraje de inversión, se reconoce “una amplia discrecionalidad al ejercer sus potestades fiscales”<sup>21</sup>, por lo que difícilmente se aceptaría las conclusiones del tribunal que la Ley 42, constituye un acto ilícito para el derecho internacional.

La co-arbitro Brigitte Stern, disintió con esta forma de calcular los daños por parte de la mayoría, e incluso la describe como una “extralimitación manifiesta de poder”<sup>22</sup>. En opinión de Stern, la Oxy al ser propietaria de un 60% de los derechos sólo tenía derecho a ser compensada con un porcentaje equivalente de daños y perjuicios. A diferencia de la mayoría, opinó que el acuerdo Farmout no podía considerarse “inexistente” o nulo como consecuencia de la terminación de Ecuador del contrato de participación. Al contrario, el acuerdo debe ser considerado válido mientras no se declare lo contrario por un tribunal ecuatoriano que tienen competencia exclusiva en esta materia, y no el tribunal CIADI. Finalmente, señaló que la mayoría al declarar “inexistente” al acuerdo Farmout, ha “excedido manifiestamente su jurisdicción”, y se encuentra “en violación de los principios fundamentales del derecho internacional”.

De esta manera, si Occidental transfiriera a AEC el 40% de la compensación por daños, significaría que la mayoría de hecho indemnizó a un tercero no sujeto a la jurisdicción del tribunal, en cuanto no tiene un domicilio estadounidense, y por tanto no puede acogerse al TBI EE.UU – Ecuador. En otro esce-

19. Ver, *Ibid.*, ¶510

20. Argumento con el que coincide incluso la propia co – árbitro, Brigitte Stern, Ver., *Occidental Petroleum Corporation v La República de Ecuador*, Opinión disidente, Caso CIADI No. ARB / 06/11 (05 de octubre 2012), Opinión disidente, ¶10.

21. Ver., *Ibid.*, ¶9. Además, otros tribunales CIADI han fallado de manera diametralmente distinta en otros casos relacionados con la Ley 42, que coincidieron que dicha ley se trataba de un impuesto: Ver, ¶167, *Burlington Resources, Inc. v. Republic of Ecuador*, ICSID Case No. ARB/08/5, Decisión sobre Jurisdicción, “el Tribunal concluye que la Ley 42 es un impuesto a efectos del Artículo X del Tratado”;

22. Ver., *Ibid.*, ¶5.

nario, si Oxy retuviera la compensación completa, se enriquecería injustamente violando un principio fundamental del derecho internacional.

El 5 de octubre 2012, se emite definitivamente el laudo condenatorio al Estado ecuatoriano, y cuatro días después el Ecuador solicitó su anulación del laudo y la suspensión de la ejecución de laudo hasta que se resuelva la anulación. El 18 de enero 2013, el jefe del consejo administrativo del CIADI nombra a los siguientes árbitros para decisión del Secretario del CIADI, quien a su vez el siempre ciudadano estadounidense, Presidente del Banco Mundial: Prof. Juan Fernández-Armesto (España), Presidente; Florentino P. Feliciano (Filipino); y Rodrigo Oreamuno B. (Costa Rica).

### Los actores

El decreto de caducidad del contrato de participación suscrito con Oxy, enunciaba como causales la cesión de derechos no autorizada, y el incumplimiento de varias disposiciones legales en la gestión técnica del bloque de parte de la empresa. Sin embargo, el Ecuador alegó una tercera motivación que fue desechada por el tribunal: tanto el TBI EEUU – Ecuador, como el contrato de participación incorporaban la renuncia explícita al derecho de utilizar vías diplomáticas o consulares.

De acuerdo con el Ecuador, durante el proceso de arbitraje Oxy I, y el proceso de caducidad que motivó el Oxy II, la empresa ha realizado un “uso reiterado por parte de las Demandantes de vías diplomáticas para presionar en forma inapropiada a autoridades del Ecuador”<sup>23</sup>. La Oxy reconoció que en el caso “Oxy I”, había mantenido un contacto frecuente con el Gobierno de los Estados Unidos, pero que no solicitó asistencia diplomática con posterioridad al año 2002, es decir, en lo que respecta a la controversia sobre caducidad. El Tribunal consideró que no existió prueba alguna de que Oxy haya solicitado alguna vez ayuda del Gobierno de los Estados Unidos en relación con la controversia sobre caducidad, por lo que es improcedente el alegato ecuatoriano.

Pues bien, a raíz de la publicación de los cables diplomáticos de las embajadas estadounidenses realizado por Wikileaks, se pueden encontrar pistas sobre la posible continuidad en la asistencia de la Embajada de los EEUU, en la controversia “Oxy II”: de acuerdo con un cable de Wikileaks con fecha 2 septiembre de 2004, la embajadora Kristie Kenney, que residió en el país entre el 25 de septiembre de 2002 y el 6 de julio de 2005, tuvo una reunión con un equipo de abogados y ejecutivos representantes de Oxy para indicarles los esfuerzos suyos y del equipo de la embajada han hecho a nombre de Oxy.

23. Ver, Caso CIADI No. ARB/06/11, Laudo ¶273

En estas reuniones la embajada y la empresa acordaron “seguir presionando discretamente a los funcionarios del gobierno ecuatoriano, y mantenerse mutuamente informados de la evolución de la asunto”<sup>24</sup>. En un cable posterior, de fecha 28 de marzo de 2005, se informa acerca de la reunión entre la embajadora y el presidente Gutierrez, en la que lo apremió para que conceda tiempo a las partes para la negociación de una solución a los problemas de OXY en Ecuador, la embajadora relata en su cable que explícitamente le informó a Gutiérrez que “la declaración de caducidad contra Oxy, costaría al gobierno ecuatoriano el apoyo del gobierno de Estados Unidos”<sup>25</sup>.

En el caso del sistema de arbitraje inversionista – Estado, se ha documentado ampliamente los graves conflictos de interés inherentes al sistema. Especialmente, el estudio de Olivet y Eberhardt demuestra cómo las firmas de abogados y los árbitros de inversión se conectan en una red de incentivos que empujan el incremento de arbitrajes de inversión, y los costos propios del sistema. En el caso de la Oxy, esta firma es representada en el caso contra el Ecuador por el estudio Debevoise & Plimpton, que por ejemplo sólo en el 2011 representó a los inversores privados en nueve casos distintos. Con ingresos por USD. 675 millones y ganancias por cada socio de dos millones de dólares. La firma cuenta como socios a varios árbitros “top” del arbitraje inversionista-estado: Donald Francis Donovan, y otras figuras relevantes como Michael Mukasey, quien fuera Fiscal General de los EEUU, y Lord Peter Goldsmith, ex Fiscal General de Gran Bretaña.

En lo referente al tribunal, se puede observar el fenómeno de actores que además de cumplir el rol de árbitros continúan ejerciendo otros roles como consejeros y asesores de empresas, académicos, miembros del directorio de empresas o testigos expertos. Este es el caso del canadiense Yves Fortier, que además de presidir el caso Oxy II, también ha sido miembro de las juntas directivas en la compañía NOVA Chemicals Corporation (1998-2009), y entre el 2002 y el 2011, cumplió diferentes roles en la Junta del Directorio de la Minera ALCAN/Rio Tinto.

Especialmente este último caso es revelador de los conflictos de interés del sistema: Gwyn Morgan, fue Presidente y director ejecutivo de la socia de Oxy, Encana, entre el 2002 y el 2005, y presidente ejecutivo hasta octubre de 2006. Según denuncias de la asambleísta María Augusta Calle, Fortier y Morgan trabajaron juntos en ALCAN entre el 2006 y 2007<sup>26</sup>.

24. Ver, Wikileaks, “Oxy brings in the big guns – embassy keeps firing away”: disponible en [https://wikileaks.org/plusd/cables/04QUITO2418\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/04QUITO2418_a.html)

25. Ver, Ibid., “Oxy: Pressing the GOE to negotiate”, disponible en [https://wikileaks.org/plusd/cables/05QUITO681\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/05QUITO681_a.html)

26. Ver, “Presidente del tribunal arbitral del CIADI es socio de Encana”, disponible en [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=184105&umt=presidente\\_del\\_tribunal\\_arbitral\\_del\\_ciadi\\_es\\_socio\\_encana\\_denuncia\\_asambleista\\_calle](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=184105&umt=presidente_del_tribunal_arbitral_del_ciadi_es_socio_encana_denuncia_asambleista_calle)

Respecto a los desembolsos del Estado ecuatoriano por costos de representación legal, de acuerdo a la información provista por la Procuraduría General del Estado, hasta Julio de 2013, los costos pagados por el Estado en el caso OXY II ascienden a USD 2,375,000 por honorarios y costos del tribunal arbitral y USD 21,485,439 por honorarios y costos de los bufetes de abogados.

### Implicaciones para la política de desarrollo nacional

En el escenario de que el comité de anulación ratifique el laudo Oxy II, el monto exorbitante de la compensación por daños podría llegar a USD. 2.627 millones para diciembre de 2014<sup>27</sup>, incluyendo los intereses generados desde mayo de 2006. Ello generaría graves implicaciones para el desarrollo de políticas en materia de salud, recursos naturales, energía, medioambiente, impuestos, mejora de calidad de vida de grupos marginados, etc. Un laudo contra el Estado es en última instancia una factura que paga el pueblo con sus impuestos<sup>28</sup>.

En términos relativos, el monto de la compensación equivale al 43% de la reserva internacional de libre disponibilidad del Ecuador, 9% del presupuesto general del estado y 3% del PIB del país. Y que, en caso de ratificarse el pago, significaría para el país un sacrificio del 25% en el programa de inversión total del Estado. Que en términos reales implica dejar de construir escuelas, hospitales, retraso en la construcción de las cuatro nuevas universidades, postergación de mega proyectos hidroeléctricos, etc.

Evidentemente, restar opciones de obras y construcciones, significa también reducir oportunidades de empleo, frenar los esfuerzos para reducción de la pobreza, obstruir la dotación de viviendas con servicios eficientes de salubridad y energía, afectar a la seguridad ciudadana, y mucho más.

El Presidente de la República ha calificado como una agresión a la soberanía del País la decisión de Oxy. La Asamblea Nacional emitió una resolución rechazando el laudo del caso Oxy y declarando la defensa del país en este caso como política de Estado. Finalmente, en el IV Encuentro de Movimientos y Organizaciones Sociales, se estableció como un mandato “ni un centavo a la Oxy”. Es deber de los poderes públicos y de la ciudadanía organizada el mantenerse vigilantes ante estas decisiones de tribunales arbitrales supranacionales que ponen en riesgo la soberanía del Estado y el desarrollo de la población ecuatoriana.

27. La sentencia emitida señala una tasa del 4,188% acumulada anualmente, a partir del 16 de mayo de 2006.

28. Perry, Sebastian (2013) Investment and commercial arbitration: like apples and oranges?, Global Arbitration Review, 14 October <http://globalarbitrationreview.com/news/article/31965/investment-commercial-arbitration-apples-oranges/>

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Perry, Sebastian (2013). *Investment and commercial arbitration: like apples and oranges?*, *Global Arbitration Review*, Versión electrónica disponible en: <http://globalarbitrationreview.com/news/article/31965/investment-commercial-arbitration-apples-oranges/>

Olivet, Cecilia y Eberhardt, Pía (2012). *Cuando la injusticia es negocio*. CEO – TNI, Bruselas/Amsterdam.

Versión electrónica disponible en: [http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/cuando\\_la\\_injusticia\\_es\\_negocio-web.pdf](http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/cuando_la_injusticia_es_negocio-web.pdf)

Sornarajah, Muthucumaraswamy (2010). *The International Law on Foreign Investment*. Cambridge.

Ecuador no pagará indemnizaciones a petrolera Oxy: Correa, 13 de octubre de 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=OFAQ9iCIX9c>

La Asamblea declara política de Estado defensa en Ciadi en caso Oxy, 30 de octubre de 2012, [http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101415574/-1/La\\_Asamblea\\_declara\\_pol%C3%ADtica\\_de\\_Estado\\_defensa\\_en\\_Ciadi\\_en\\_caso\\_Oxy.html](http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101415574/-1/La_Asamblea_declara_pol%C3%ADtica_de_Estado_defensa_en_Ciadi_en_caso_Oxy.html)

Mandato de los Movimientos y Organizaciones Sociales [http://issuu.com/mcpgad/docs/mandato\\_4toencuentro](http://issuu.com/mcpgad/docs/mandato_4toencuentro)

Van Harten, Gus (2008). *Policy Impacts of Investment Agreements for Andean Community States*.

York University. Versión electrónica disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1461097&download=yes](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1461097&download=yes)

\_\_\_\_\_. (2013). «Beware the discretionary choices of arbitrators». En *Columbia FDI Perspectives*, N° 110. Versión electrónica disponible en: [http://ccsi.columbia.edu/files/2013/10/No\\_110\\_-\\_Van\\_Harten\\_-\\_FINAL.pdf](http://ccsi.columbia.edu/files/2013/10/No_110_-_Van_Harten_-_FINAL.pdf)

Protesta frente a Embajada: Fuera Oxy -No TLC”, disponible en [http://www.nadir.org/nadir/initiativ/agp/free/imf/ecuador/txt/2005/0922protesto\\_embajada.htm](http://www.nadir.org/nadir/initiativ/agp/free/imf/ecuador/txt/2005/0922protesto_embajada.htm);

Protesta de UNE contra Occidental, 30 de septiembre de 2005, disponible en <http://www.eluni->

*verso.com/2005/09/30/0001/18/5FDD6B9C19664496951FE350313CB23F.html; Ecuarunari: por la constituyente y nacionalizacion del petroleo. Fuera Oxy y no al TLC, 15 de septiembre de 2005, disponible en <http://www.ecuarunari.org/15sept05.html>*

*Boletín de Prensa, “Procurador Borja se abstendrá de designar árbitro en el caso Oxy”, 20 de diciembre de 2006, disponible en <http://www.pge.gob.ec/estructura-organica/877.html>*

*Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados.*

*Wikileaks, “Oxy brings in the big guns – embassy keeps firing away”: disponible en [https://wikileaks.org/plusd/cables/04QUITO2418\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/04QUITO2418_a.html)*

*Oxy: Pressing the GOE to negotiate, disponible en [https://wikileaks.org/plusd/cables/05QUITO681\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/05QUITO681_a.html)*

*Presidente del tribunal arbitral del CIADI es socio de Encana”, disponible en [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=184105&umt=presidente\\_del\\_tribunal\\_arbitral\\_del\\_ciadi\\_es\\_socio\\_encana\\_denuncia\\_asambleista\\_calle](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=184105&umt=presidente_del_tribunal_arbitral_del_ciadi_es_socio_encana_denuncia_asambleista_calle)*

*Ecuador no pagará indemnizaciones a petrolera Oxy: Correa, 13 de octubre de 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=OFAQ9iCIX9c>*

*La Asamblea declara política de Estado defensa en Ciadi en caso Oxy”, 30 de octubre de 2012, [http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101415574/-1/La\\_Asamblea\\_declara\\_pol%C3%ADtica\\_de\\_Estado\\_defensa\\_en\\_Ciadi\\_en\\_caso\\_Oxy.html](http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101415574/-1/La_Asamblea_declara_pol%C3%ADtica_de_Estado_defensa_en_Ciadi_en_caso_Oxy.html)*

*Mandato de los Movimientos y Organizaciones Sociales  
[http://issuu.com/mcpgad/docs/mandato\\_4toencuentro](http://issuu.com/mcpgad/docs/mandato_4toencuentro)*

*Chung, S. (1999). Regional Innovation Systems in Korea. In 3rd International Conference on Technology Policy and Innovation. Austin: The University of Texas.*



*Avanzamos*  
**Patria!**

The image is a stylized graphic slogan. The word 'Avanzamos' is written in a blue, cursive script. Below it, the word 'Patria!' is written in a larger, bold, blue, cursive script. To the left of the text are three horizontal bars in yellow, blue, and red, representing the colors of the Ecuadorian flag.