

Unclassified

Spanish - Or. English

2 August 2023

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

Latin American and Caribbean Competition Forum

FOROLATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión I: Competencia y pobreza

- Contribución de Ecuador -

28 y 29 de septiembre de 2023

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Ecuador PARA SU DEBATE en la Sesión I del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 28-29 de septiembre de 2023, en Quito, Ecuador.

Sr. Paulo Burnier, Experto en Competencia Senior – Paulo.Burnier@oecd.org.

JT03523933

Sesión I: Competencia y pobreza

– Contribución de Ecuador* –

El presente documento recoge algunos hallazgos identificados dentro del análisis realizado por la Superintendencia de Competencia Económica durante el desarrollo de su Estudio de Mercado a las Cadenas Agroalimentarias del País (a ser publicado en septiembre de 2023), respecto de cómo los factores del mercado¹ y la competencia pueden tener efectos en el empleo y pobreza del sector agrícola. En este sentido, se presenta una breve descripción del sector agrícola, su importancia, y su evolución en los últimos años; así también, se describen las características del uso de semilla (en sus diferentes categorías) por parte de los agricultores, y se detallan datos de empleo y salarios de las personas que desarrollan su actividad económica en este sector. Adicionalmente, se presentan las limitaciones del análisis realizado y hallazgos obtenidos.

Cabe mencionar que el Estudio de Mercado a las Cadenas Agroalimentarias del País inició en julio de 2022, el cual tiene los siguientes objetivos: i) identificar cómo está funcionando la competencia en los mercados de los productos agroalimentarios más relevantes en el Ecuador; ii) establecer los riesgos que podrían existir actualmente para la competencia en dichos mercados, y iii) definir recomendaciones pertinentes para mitigar esos posibles riesgos, y a su vez, mejorar los niveles de competencia del sector. Otra problemática relevante en el Estudio ha sido el análisis de cómo se establecen los precios de comercialización en cada uno de los eslabones de la cadena de valor (es decir, desde los productores a los consumidores finales).

Respecto del uso de semilla certificada en la producción agrícola y su relación con los rendimientos productivos, se observan algunos factores que desincentivan el uso de este tipo de semilla, como pueden ser la poca disponibilidad, la falta de cobertura para la producción nacional (en hectáreas sembradas), y la concentración del mercado de la semilla, entre otros más.

Si bien, en virtud de las limitantes de la información disponible sobre el uso de la semilla y los rendimientos, no se ha podido establecer una causalidad entre el uso de semilla certificada y su impacto en las condiciones de empleo del sector; el criterio de causalidad de estos factores ha sido puesto sobre la mesa por las mismas entidades rectoras del sector en el pasado, las cuales han señalado que niveles altos de rendimiento de producción están directamente relacionados con el uso de semilla mejorada y certificada, y por ende, son características relevantes del sector agrícola que no pueden ser obviadas en la formulación de política pública.

* Contribución elaborada por Andrea Pedrerade de la Superintendencia de Competencia Económica).

¹ Se han considerado como factores de mercado el acceso a insumos, producción, costos de producción, y precios de comercialización.

1. Antecedentes

1. La Superintendencia de Competencia Económica, de conformidad con las atribuciones que le han sido conferidas a través de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, comenzó a elaborar desde julio de 2022 un Estudio de Mercado a las Cadenas Agroalimentarias del País (en adelante “Estudio de Mercado”), a ser publicado en septiembre de 2023, el cual tiene como objeto identificar cómo está funcionando la competencia en los mercados de las cadenas agroalimentarias más relevantes en el Ecuador,² y así establecer los riesgos que podrían existir actualmente para la competencia en dichos mercados; como parte del Estudio de Mercado, se tiene pensado definir recomendaciones pertinentes para mitigar o erradicar esos posibles riesgos en pro de mejorar la competencia entre los operadores económicos del sector.
2. Para el Estudio de Mercado se seleccionaron los siguientes productos de análisis: i) cereales (trigo y arroz); ii) hortalizas (papa chola, tomate riñón y cebolla); y, iii) cárnicos (carne de res, carne de pollo, atún y huevos). Respecto del concepto de *cadena agroalimentaria*, se comprende a la misma como el conjunto de actividades económicas que agregan valor a los productos a través de una serie de etapas que van desde la producción primaria hasta el consumidor, incorporando procesos de empaque, industrialización, distribución y comercialización.
3. Conforme lo detallado en este acápite, en las siguientes secciones se describen los procesos desarrollados por la Superintendencia para la obtención de datos, análisis efectuados, así como los principales resultados obtenidos.

2. Problemática analizada

4. La problemática del sector agrícola que se aborda en el presente documento, como parte de los temas que se revisaron en el Estudio de Mercado, es la relacionada con el uso de semilla certificada en la producción agrícola del Ecuador y su relación con el rendimiento, el empleo y la pobreza del sector. Para este análisis se utilizó el concepto de que a menor uso de semilla certificada menores serían los rendimientos de los cultivos, con lo cual se afectaría las condiciones sociales y económicas de las familias que se dedican a la agricultura; a su vez, se asoció el criterio de que en Ecuador el bajo uso de semilla certificada estaría relacionado a su baja disponibilidad (es decir, una poca cobertura para la producción nacional) y a la concentración de la comercialización de este insumo en pocas empresas.

3. Fuentes de datos

5. El Estudio de Mercado utilizó, respecto del análisis de semilla, las siguientes fuentes de información: i) detalle de la producción y comercialización de semilla básica, certificada y registrada por parte del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias – INIAP, ii) reporte de emisión de marbetes para la comercialización de semilla por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería (Autoridad Agraria Nacional), y iii) registros de

² Se seleccionaron ocho (8) cadenas agroalimentarias, las cuales fueron priorizadas en función de su importancia en la producción nacional, aporte nutricional, y ponderación en la canasta básica, con base en los resultados de la ‘Hoja de balance de alimentos’ del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), excluyéndose aquellos alimentos sobre los cuales la Superintendencia habría realizado estudios previos entre los años 2019 a 2022.

los operadores económicos relacionados al sector de insumos agrícolas, respecto de la importación y comercialización de semilla de los productos seleccionados.³

6. De otra parte, en relación al empleo y las condiciones del mismo, se utilizaron las siguientes fuentes de información: iv) Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, y v) registro estadístico del empleo registrado en la seguridad social (IESS) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

7. Adicionalmente, la temporalidad de la información recopilada comprende el período de enero a 2017 a junio 2022.

4. Limitaciones en el análisis

8. Respecto de las limitaciones en el análisis, se debe señalar que si bien para el desarrollo del Estudio de Mercado se solicitó información tanto a entidades públicas del sector como a operadores privados, el sector agrícola presenta una alta informalidad, y por tanto, de esta porción del mercado no se disponen de suficientes datos, sean en calidad o en cantidad. Por ejemplo, dentro del Estudio de Mercado no se dispone información sobre la producción y comercialización de semilla *común* por cuanto la misma no es regulada ni controlada por la Autoridad Agraria Nacional; así tampoco se pudo disponer de información laboral de las personas que no se encuentran afiliadas al seguro social obligatorio, más allá de conocer su participación dentro del empleo total.

9. Otra limitante importante en el análisis fue que la Autoridad Agraria Nacional no cuenta con catastros actualizados sobre los agricultores que desarrollan actividades en los sectores revisados, siendo el último censo el realizado en el año 2000.

5. Análisis del sector

10. En esta sección se describe brevemente el sector agroalimentario, para lo cual se debe mencionar que este sector es de vital importancia para la economía ecuatoriana, dado que, por ejemplo, representó en promedio el 8,04% del Producto Interno Bruto (PIB) durante el periodo 2017 a 2022. De otra parte, en relación al empleo, este sector generó para diciembre de 2022 el 32,2% de las plazas de empleo total en relación a la población económicamente activa (PEA), es decir, generó alrededor de 1,5 millones de plazas.

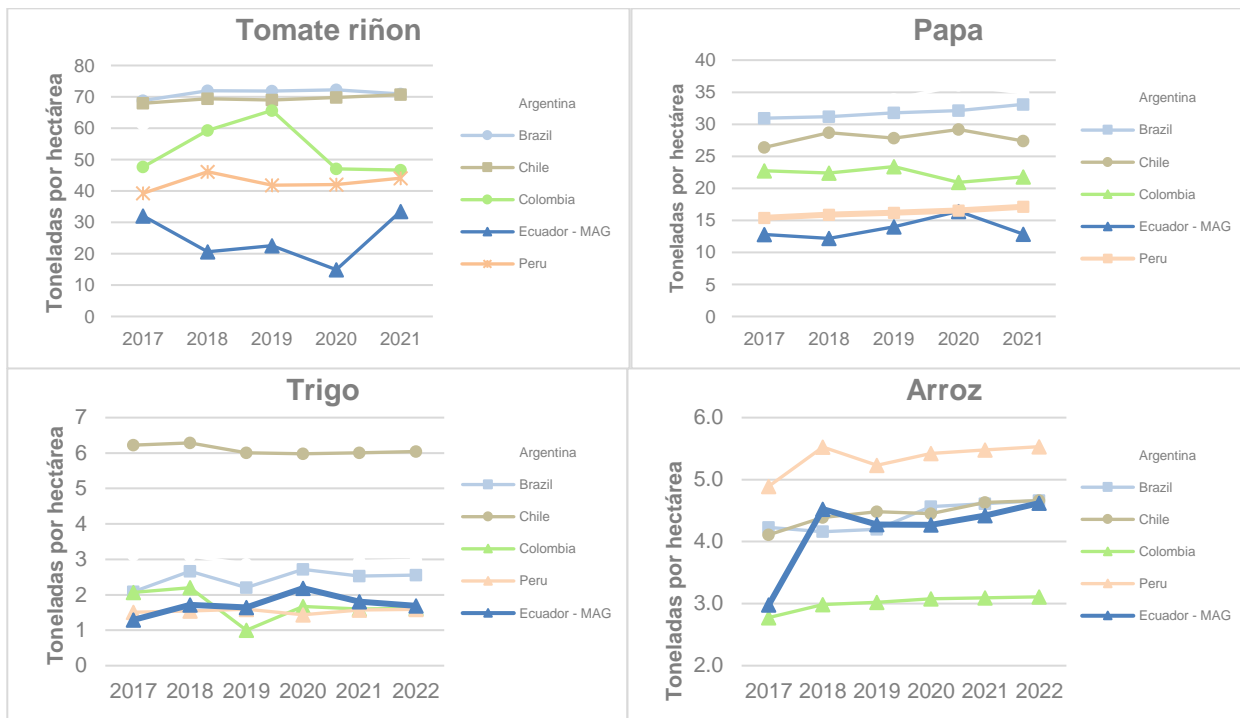
11. Respecto de las condiciones del cultivo en el Ecuador, se efectuaron comparativas de los rendimientos por hectárea a nivel nacional con otros países de la región de los cultivos de los productos *tomate riñón*, *papa*, *arroz* y *trigo* (productos analizados en el referido Estudio),⁴ de lo cual se observó que Ecuador se ubica entre las últimas posiciones en todos los productos; para los productos *papa* y *tomate riñón* el rendimiento es inferior al de los países aledaños con los que se efectuó la comparación, en tanto que para *trigo* y *arroz* se registraría un rendimiento que se ubica cerca de la media de los países comparados.⁵ Ver gráfico Nro. 1.

³ Cabe anotar que a la fecha de corte de este documento la entrega de información por parte de los operadores económicos se encontraba aún incompleta.

⁴ En el Estudio de Mercado se revisan otros productos que también forman parte del encadenamiento productivo, pero que por el alcance de este documento no han sido considerados para este análisis.

⁵ El análisis comparativo no ha considerado a los principales países productores a nivel mundial, ni a países de otras regiones geográficas o continentes debido a las diferencias en las condiciones del terreno productivo, climáticas entre otras.

Gráfico 1. Rendimientos productivos



Note: Elaboración: Dirección Nacional de Estudios de Mercado
 Source: OCDE - Crop production, Banco Mundial

12. Como se mencionó anteriormente, en el presente documento se pretende analizar la relación del tipo de semilla utilizada con el rendimiento, empleo y pobreza del sector; en este sentido, primero cabe señalar que el país reconoce los sistemas de producción y calificación ‘convencional’ y ‘no convencional’ de semilla:

- El *no convencional* es un sistema “practicado por personas naturales o jurídicas, colectivos; comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que genera semilla campesina que a su vez comprende las semillas nativa y tradicional”.⁶
- Por su parte, el *convencional* es un sistema basado en la certificación de semillas, mismo que está sujeto a regulación por parte del Estado. En este sistema, entre otras regulaciones, se establece que toda persona natural, jurídica pública, privada o comunitaria que se dedique a la producción, comercialización, importación o exportación de semilla certificada y cultivares deberá registrarse ante la Autoridad Agraria Nacional. Así también, se prohíbe la comercialización de semillas certificadas que no estén inscritas en el registro nacional de semillas; no pasa lo mismo con las semillas *común* o *mejorada*, sobre las cuales no existe un registro ni regulación.

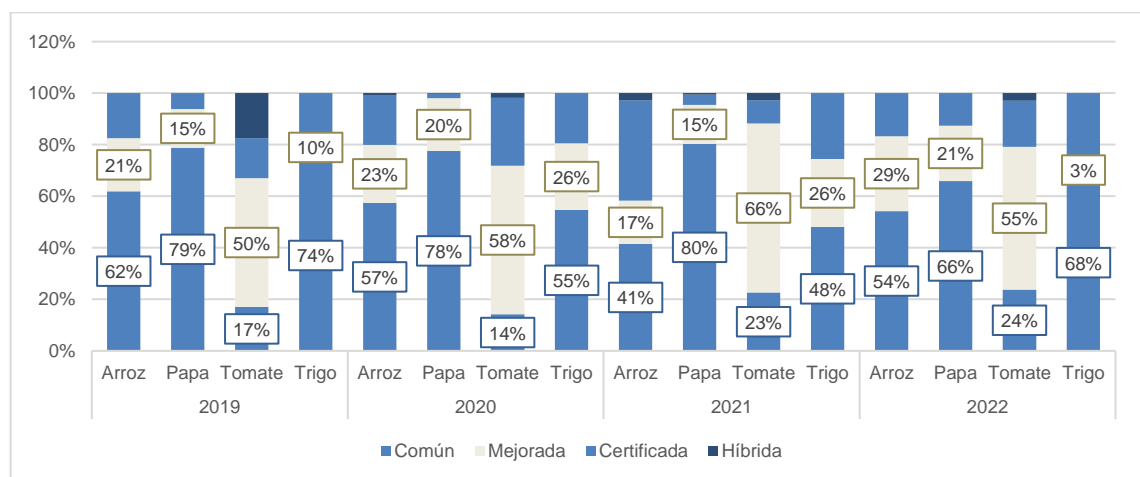
13. Respecto del uso de semilla en el Ecuador, se pudo observar que las categorías usadas principalmente son la ‘común’ y la ‘mejorada’ (la cuales proceden del sistema *no convencional*): la categoría *común* es aquella que mayor uso tiene, y que no ha recibido tratamiento genético alguno, en tanto que la semilla *mejorada*, si bien es resultado de un proceso de investigación que permite generar semilla en la cual se ha concentrado las mejores características de un cultivo, a diferencia de la semilla *certificada* no ha cursado

⁶ *Ibíd.*, art. 25.

un proceso legalizado de producción y multiplicación que pueda asegurar su identidad genética y su alta calidad.

14. Con relación a los productos analizados en el Estudio de Mercado, para los cultivos de trigo y de papa, el uso de semilla *común* es el más representativo en casi todos los periodos (2017 a 2022), en tanto que para arroz y tomate se usan principalmente tanto semilla *común* como *mejorada* en su conjunto; se debe notar que el uso de semilla *certificada* (es decir aquella que asegura su identidad genética y su alta calidad) tiene una participación de entre 0% y alrededor del 30% en las superficies plantadas. Ver gráfico N°2.

Gráfico 2. Porcentaje de utilización de semilla por categoría



Note: Elaboración: Dirección Nacional de Estudios de Mercado
Source: ESPAC-INEC

15. De su lado, los valores de los cultivos que utilizaron semilla *certificada* que se encuentran cercanos al 30% de participación en el total de hectáreas sembradas corresponden a los productos de:

- *Arroz*, mismo que es uno de los más representativos del país (el arroz es el segundo cultivo transitorio de mayor extensión con el 35,6% del total de hectáreas de este tipo de cultivo) y cuyo rendimiento se encuentra cerca del promedio de los países sobre los cuales se efectuó la comparativa; y,
- *Tomate*, cultivo sobre el cual no existe producción de semilla de fases iniciales por parte del INIAP,⁷ sino que el abastecimiento de semilla para el cultivo de este producto, en su totalidad, proviene de procesos de importación.

16. Dado el bajo uso de semilla *certificada* en los cultivos, dentro del Estudio de Mercado se revisó el proceso de producción y comercialización de la misma, respecto de lo cual se evidenció que, conforme el marco normativo, la producción y comercialización de semilla básica ha sido realizada únicamente por el Estado.⁸ De otra parte, en relación a la semilla de categoría registrada y certificada, se han otorgado marbetes para su comercialización, principalmente a operadores privados, con excepción del trigo, en cuyo

⁷ Es decir aquella que es utilizada para el proceso de multiplicación (básica y registrada).

⁸ La semilla básica es la obtenida a partir de la semilla genética o fitomejorada, sometida al proceso de certificación, manteniendo el más alto grado de identidad y pureza genética cumpliendo los estándares establecidos, que es utilizada para la producción de semilla registrada o certificada.

caso el único productor y comercializador de semillas es el INIAP. Así también, se solicitó a la Autoridad Nacional Agraria que señale cómo se maneja actualmente la política de producción y comercialización de semilla, a lo cual indicó que la “[...] demanda de semilla y por consecuencia su planificación de producción está enfocada a la disposición de semilla de categorías iniciales; en este caso los productores de categorías iniciales trabajan en base a la demanda de productores de semilla certificada”.⁹

17. Cabe anotar que en la cadena de producción de semilla el INIAP es el que produce y comercializa las categorías de semilla básica y registrada a los multiplicadores,¹⁰ para que sean estos quienes continúen con el proceso de multiplicación y comercialización a los productores.¹¹ Sobre este particular, se observó que el INIAP comercializó semilla para su multiplicación, principalmente (alrededor del 50% de la producción) a tres (3) empresas para el caso del arroz, nueve (9) para el caso de la papa, y dos (2) para el caso de trigo.

18. De otra parte, en relación a la producción de semilla *certificada* (es decir aquella que se comercializa al productor), se pudo evidenciar que la oferta, durante el periodo 2017 a 2022, se encuentra distribuida en un número reducido de empresas. Por ejemplo, para el caso de arroz, siete (7) empresas recibieron marbetes por parte de la Autoridad Agraria Nacional para comercializar las diferentes categorías de semillas, de las cuales tres (3) empresas acumularon más del 80% del total de marbetes emitidos; para el caso de semillas de papa, se otorgaron marbetes a catorce (14) empresas, de las cuales dos (2) empresas acumularon el 60% de los marbetes emitidos.¹²

19. Dado que a la fecha de corte del presente documento el Estudio de Mercado todavía se encuentra en proceso de elaboración, no se dispone de información completa de los principales operadores económicos que comercializaron semilla en sus diferentes categorías de los productos analizados; no obstante, dentro del periodo 2017 a 2022 se ha podido identificar que el kilogramo de semilla de arroz tuvo un precio promedio de entre USD 1,28 a 1,61 por parte de los operadores privados, en tanto que el INIAP comercializó en el año 2022 este producto a un precio promedio de USD 1,15, el cual fue un 23% inferior al del sector privado en el mismo año (USD 1,48). En cuanto al kilogramo de semilla de papa, este tuvo un precio promedio de entre USD 0,58 a 0,96 por parte de los operadores privados, en tanto que el INIAP comercializó en el año 2022 este producto a un precio promedio de USD 0,75, es decir, un 16% inferior al del sector privado en el mismo año (USD 0,96).

20. En lo referente al empleo generado por el sector, se identificó que la actividad de agricultura en promedio representa el 31% del total del empleo nacional, es decir, genera aproximadamente 1,5 millones de empleos al año. Sin embargo, también se observa que el área rural (al cual pertenece la agricultura) registra alrededor del 71% de empleo informal; sobre esta última categoría no se dispone de información sobre salarios o condiciones laborales.

⁹ MAG, Oficio Nro. MAG-MAG-2023-0419-OF, 14 de abril de 2023

¹⁰ Los multiplicadores son personas naturales, jurídicas, públicas, privadas o comunitarias productores de semillas debidamente registradas que han cumplido el análisis de calidad de las mismas.

¹¹ El INIAP únicamente podrá producir semilla certificada en caso de desabastecimiento de estos tipos de semilla, bajo autorización de la Autoridad Agraria Nacional.

¹² No se señala el caso del trigo en virtud de que como ya se mencionó, únicamente el INIAP se encontraba produciendo y comercializando semillas de este cultivo.

21. En cuanto a los salarios que perciben las personas que trabajan en el sector, conforme la información disponible en el Registro Estadístico de Empleo en la Seguridad Social (REESS), las actividades relacionadas con los productos analizados¹³ ocupan los puestos 260, 294 y 367 de 425 actividades,¹⁴ es decir, que todas se ubican bajo el promedio de salarios a nivel nacional. Los salarios de los sectores analizados van desde USD 461 a 591 a diciembre 2022; sobre este particular, se debe considerar que el sueldo básico en el Ecuador a esa fecha fue de USD 425.

6. Hallazgos, conclusiones, y acotaciones finales del análisis efectuado

22. En esta sección se detallan los principales hallazgos *preliminares* referentes al análisis efectuado en relación de la problemática relacionada con el uso de semilla certificada en la producción agrícola del Ecuador y su relación con rendimiento, empleo y pobreza del sector; en esta línea, se debe destacar que si bien dentro del Estudio de Mercado no se pudo recolectar información suficiente para realizar pruebas econométricas que permitan identificar la causalidad de los factores que se han expuesto en el documento, la entidad de investigación agrícola del Ecuador (INIAP) ha evidenciado en más de una ocasión el impacto positivo en el rendimiento que tiene el uso de semilla *certificada*, siendo este el incremento en la productividad por hectárea de un cultivo.

23. De acuerdo al INIAP, la utilización de semillas de calidad garantiza mejores resultados como pureza en la genética, pureza física y sanidad, los cuales se deben supervisar durante el desarrollo del cultivo.¹⁵ Adicionalmente, indica que los niveles altos de rendimiento de producción de este cultivo están directamente relacionados con el uso de semilla *mejorada y certificada*.¹⁶ Por su parte, entre los principales hallazgos del análisis realizado dentro del marco del Estudio de Mercado se tienen:

1. En la actualidad los porcentajes de uso de semilla certificada, en relación a la *común o mejorada*, son mínimos, oscilando entre el 0% al 30%.
2. Si bien en ciertos periodos de tiempo el porcentaje de uso de semilla *certificada* se incrementa, estos crecimientos no son sostenidos en el tiempo sino, por el contrario, son esporádicos, y en consecuencia no se cuenta con información que permita efectuar un análisis real del impacto que tiene su uso en los rendimientos y condiciones del empleo del sector.
3. La capacidad actual de producción de semilla en sus fases iniciales (es decir aquella producida por el INIAP)¹⁷ no estaría en capacidad de abastecer la totalidad de cultivos en el país, después del proceso de multiplicación.

¹³ Cultivo de cereales (excepto arroz), legumbres y semillas oleaginosas, cultivo de arroz y cultivo de hortalizas y melones, raíces y tubérculos.

¹⁴ Considerando como uno (1) la actividad económica que registra los salarios más altos.

¹⁵ Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, Manual de producción de tubérculo-semilla de papa, página 7.

¹⁶ De acuerdo a los datos proporcionados en el Manual de producción de tubérculo-semilla de papa el para el para el año 2020 se sembraron 25 924 ha de papa en el Ecuador, con un rendimiento promedio de 15,75 Tm/ha. uno de los más altos rendimientos.

¹⁷ Se entiende por *fases iniciales* a la producción de semillas básicas y registradas a ser comercializadas a multiplicadores para su reproducción.

4. La producción y comercialización de semilla certificada corresponde únicamente a operadores económicos privados, y se concentra en pocos operadores; como se mencionó, para el caso de arroz, siete (7) empresas recibieron marbetes por parte de la Autoridad Agraria Nacional para comercializar las diferentes categorías de semillas, de las cuales tres (3) empresas acumularon más del 80% del total de marbetes emitidos; para el caso de semillas de papa, se otorgaron marbetes a catorce (14) empresas, de las cuales dos (2) empresas acumularon el 60% de los marbetes emitidos.
 5. Los precios de comercialización de semilla certificada de los operadores económicos privados son entre un 16% a un 23% más altos que los precios de comercialización del INIAP; esta comparación se ha realizado en los periodos en los que el INIAP ha comercializado este tipo de semilla, debido a que como se explicó anteriormente, la comercialización de semilla certificada se da por parte de los operadores privados, y en consecuencia las cantidades que comercializa INIAP son marginales.
 6. Durante todos los periodos analizados, los niveles de salarios del sector se encuentran por debajo de la media, esto sin considerar su porción informal, lo cual podría disminuir aún más el promedio del salario.
24. Con base en los resultados expuestos y bajo la premisa mencionada de que los resultados no pueden ser concluyentes en virtud de las limitaciones detalladas para el análisis, se puede evidenciar que en lo que representa a la realidad del sector de los productos analizados, temas de empleo e informalidad no se ha visto notoriamente modificada. Adicionalmente, también debe señalarse que no se ha podido identificar que existan programas o políticas de Estado de largo plazo que impulsen el cambio estructural del uso de semilla, como eje para modificar el rendimiento y condiciones de cultivo, y que de esta forma se promueva el crecimiento del sector y se mejore la calidad de vida de las personas que desarrollan esta actividad, que (como se mencionó) es pilar de la soberanía alimentaria del país. Tampoco se han observado políticas en la producción de semillas que fomenten la competencia en el sector, sino más bien, por el contrario, se observa que el Estado provee a un número reducido de operadores de los insumos (semilla en fases iniciales) para la multiplicación de semilla; al respecto, el mismo Estado no ha ingresado en este mercado de tal forma que pueda abastecer a los productores a precios menores, y con esto posiblemente generar presión competitiva sobre los operadores económicos que multiplican semilla. Finalmente, no se han encontrado estudios sobre los impactos que en la práctica genera el uso de las diferentes categorías de semillas.