

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Relaciones Internacionales

Análisis de las políticas públicas y las estrategias adoptadas por los exportadores ecuatorianos de rosas, ante la pérdida de preferencias otorgadas por Estados Unidos en el marco del programa ATPDEA, en el período 2000- 2017

Ruth Evelyn Chiriboga García

Tutor: Carol Cecilia Chehab Rouaiheb

Quito, 2020



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Ruth Evelyn Chiriboga García, autor del trabajo intitulado “Análisis de las políticas públicas y las estrategias adoptadas por los exportadores ecuatorianos de rosas, ante la pérdida de preferencias otorgadas por Estados Unidos en el marco del programa ATPDEA, en el período 2000- 2017”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

07 de julio de 2020

Firma: _____

Resumen

El presente trabajo de investigación pretende hacer un análisis del comportamiento de las exportaciones de rosas tanto a nivel general como las dirigidas hacia Estados Unidos, teniendo en cuenta los periodos en donde Ecuador contó con las preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos mediante el ATPDEA, las consecuencias de la renuncia de este mecanismo, la compensación de la falta de preferencias arancelarias a través de los CAT, y finalmente el impacto de la suspensión de esta medida. Se podrá evidenciar que, si bien existe un crecimiento de las exportaciones de rosas a nivel global y también para Estados Unidos, existe una disminución en el precio de exportación en este producto. Además, se analizarán los factores de competitividad que inciden directamente dentro de la estructura de costos del sector exportador y florícola, así como las condiciones de producción que tienen las rosas y por los cuales, este producto ha llegado a tener un buen posicionamiento en el mercado internacional, llevando a Ecuador, a situarse en los primeros lugares del ranking mundial. Si bien el enfoque de este análisis son las políticas comerciales con Estados Unidos y sus cambios, en la investigación se hace referencia a los principales instrumentos legislativos nacionales que inciden en el comportamiento de las exportaciones de rosas. La descripción de estos factores, permitirá conocer cuáles son los aspectos adicionales y el impacto que estos tienen en la competitividad de las rosas. En el último acápite, se presenta un análisis de la evolución de las exportaciones en términos de valor, volumen, precios de exportaciones, y, una comparación de esta evolución con la de los principales competidores para el mercado americano. Finalmente, junto con este análisis se obtuvo información cualitativa de mano de las empresas exportadoras y la asociación gremial de flores, acerca de las estrategias empresariales que han sido aplicadas, debido a la falta de un instrumento de política comercial de largo plazo, con el fin de sostener las exportaciones de rosas y buscar previsibilidad en los negocios que han mantenido en Estados Unidos.

Palabras clave: exportación, preferencias arancelarias, mecanismos de compensación, competitividad, ATPDEA, CAT

Tabla de contenidos

| | |
|---|-----|
| Figuras y tablas | 9 |
| Introducción..... | 11 |
| Capítulo primero. Principales aspectos de las exportaciones de rosas de Ecuador | 15 |
| 1. Análisis de las exportaciones ecuatorianas..... | 15 |
| 2. Las flores en Ecuador | 19 |
| 3. Sistemas multilaterales de preferencias arancelarias | 27 |
| Capítulo segundo. Principales factores de competitividad que inciden en las exportaciones de rosas | 39 |
| 1. Factores de competitividad de las rosas en los últimos diez años | 39 |
| 2. Políticas públicas que inciden en las exportaciones de rosas | 52 |
| 3. Estructura de costos del sector exportador | 60 |
| Capítulo tercero. Comportamiento de las exportaciones de rosas y las principales estrategias empresariales para su sostenimiento..... | 69 |
| 1. Comportamiento de las exportaciones de rosas a Estados Unidos | 69 |
| 2. Evolución de las exportaciones de rosas al mundo (2000 – 2017)..... | 72 |
| 3. Principales competidores en el mercado estadounidense | 76 |
| 4. Acciones de sostenibilidad de las exportadoras de rosas en el mercado estadounidense | 83 |
| Conclusiones..... | 87 |
| Lista de referencias | 89 |
| Anexos | 93 |
| Anexo 1: Modelo de entrevista realizada a las empresas florícolas | 93 |
| Anexo 2: Leyes Nacionales aplicables al sector empresarial y exportador | 95 |
| Anexo 3: Metodología para el análisis de la estructura de costos y brecha de productividad | 101 |
| Anexo 4: Glosario de términos | 103 |

Figuras y tablas

| | |
|---|----|
| Gráfico 1. Evolución de las exportaciones petroleras 2007- 2017 (USD millones y tasas de crecimiento) | 16 |
| Gráfico 2. Evolución de las exportaciones no petroleras 2007- 2017 (USD millones y tasas de crecimiento) | 17 |
| Gráfico 3. Principales productos de exportación en valor en 2017 (% de participación) ... | 18 |
| Gráfico 4. Principales destinos de exportación en valor en 2017 (% de participación) | 19 |
| Gráfico 5. Superficie de flores cosechadas en 2017 (ha) | 20 |
| Gráfico 6. Producción de flores por número de tallos en 2017 | 21 |
| Gráfico 7. Ecuador: Tamaño de las fincas florícolas y promedio de hectáreas de producción anual en 2017 | 21 |
| Gráfico 8. Valor de exportaciones de flores 2007- 2017 (USD millones y tasas de crecimiento) | 23 |
| Gráfico 9. Variedades de flores exportadas por el Ecuador en 2017 (%) | 24 |
| Gráfico 10. Principales destinos de la exportación de flores ecuatorianas en el 2017 (%) . | 24 |
| Gráfico 11. Ecuador: Valor de las exportaciones de rosas 2007 - 2017 (USD millones y tasas de crecimiento) | 25 |
| Gráfico 12. Ecuador: Valor de las exportaciones de rosas a Estados Unidos 2007- 2017 (USD millones y tasas de crecimiento) | 27 |
| Gráfico 13. Evolución del ATPA/ATPDEA y sus renovaciones en el tiempo | 32 |
| Gráfico 14 . Estructura costos y gastos del sector exportador 2012-2014 | 62 |
| Gráfico 15. Ecuador: estructura de costos y gastos de las actividades exportadoras vinculadas al sector agrícola, silvícola y pesquero 2010- 2015. | 63 |
| Gráfico 16. Composición de los costos de mano de obra directa e indirecta 2010- 2015... | 65 |
| Gráfico 17. Costos de bienes de consumo intermedio 2010- 2015 | 66 |
| Gráfico 18. Costos periféricos 2010- 2015..... | 66 |
| Gráfico 19. Impuestos y contribuciones 2010- 2015..... | 67 |
| Gráfico 20. Brecha de productividad del sector florícola 2008- 2017 | 68 |
| Gráfico 21. Ecuador. Valor y volumen de las exportaciones de rosas a Estados Unidos 2000- 2017..... | 69 |

| | |
|--|-----|
| Gráfico 22. Ecuador. Evolución del precio de las exportaciones de rosas a Estados Unidos 2000- 2017..... | 71 |
| Gráfico 23. Ecuador. Evolución de las exportaciones de rosas al mundo 2000- 2017 | 72 |
| Gráfico 24. Ecuador. Evolución del precio de exportación de rosas al mundo 2000- 2017 | 73 |
| Gráfico 25. Estados Unidos. Evolución de las importaciones de rosas (USD millones) 2007- 2017..... | 76 |
| Gráfico 26. Estados Unidos. Participación de los proveedores de rosas 2007- 2017..... | 77 |
| Gráfico 27. Colombia. Evolución de las exportaciones de rosas a Estados Unidos y su precio 2007- 2017 | 78 |
| Gráfico 28. Guatemala. Evolución de las exportaciones de rosas a Estados Unidos y su precio 2007- 2017 | 81 |
| Gráfico 29. México. Exportaciones de rosas a Estados Unidos y su precio 2007- 2017 | 81 |
| Gráfico 30. Precio implícito de los principales competidores de exportación de rosas a Estados Unidos 2007- 2017 (USD) | 82 |
| | |
| Tabla 1. Trabajadores por hectárea de cultivo de los principales productos de Ecuador 2017 | 22 |
| Tabla 2. Principales productos exportados con preferencias arancelarias ATPDEA (USD millones) | 33 |
| Tabla 3. Principales cadenas de productos beneficiadas por SGP 2017 | 37 |
| Tabla 4. Temperatura para cultivo de Rosas | 40 |
| Tabla 5. Temperatura ideal por etapas en el cultivo de rosas..... | 40 |
| Tabla 6. Ecuador: estructura de costos y gastos de la actividad de cultivo de otras plantas no perennes | 644 |
| Tabla 7. Participación de los destinos de exportación de rosas 2007- 2017 | 74 |
| Tabla 8. Ecuador. Comparación de las variaciones en valor, volumen y precio de las exportaciones de rosas | 75 |
| Tabla 9. Comparativo de costos de salario de la actividad florícola entre Ecuador y Colombia 2016 | 79 |
| Tabla 10. Comparativo de las exportaciones de rosas de Colombia y Ecuador entre 2007 y 2017 | 80 |

Introducción

Las exportaciones juegan un papel muy importante en la economía de un país, no solo por la generación de empleo que acarrearán, sino también porque es una de las principales fuentes de inyección de liquidez para la economía. En los últimos años, en Ecuador las exportaciones totales representaron más del 20% del Producto Interno Bruto, siendo el petróleo el principal producto de exportación. Sin embargo, los esfuerzos públicos y privados, han buscado diversificar la oferta exportable, con el fin de ir dejando la dependencia por el oro negro, y encaminar a las exportaciones hacia productos en los cuales el país es potencial. Las exportaciones no petroleras ahora tienen un papel más importante en el total de este rubro, y es así, que concentran el 60% del total de exportaciones¹.

La capacidad del país en el sector agrícola, agroindustrial y acuícola, ha hecho que los principales productos de la oferta no exportable, que concentran más de 70% sea el camarón, banano, conservas de atún, flores y cacao. Las exportaciones dependen de muchos factores tanto internos como externos, para su sostenimiento y crecimiento. Definitivamente, los productos de exportación se deben enfrentar a una competencia agresiva en el mercado internacional, en donde los aspectos de innovación, diversificación y sobretodo precio, son indispensables para generar más demanda. Dentro de estos factores se encuentran herramientas o mecanismos de política comercial, que ayudan a generar competitividad a los productos, como los Acuerdos Comerciales o esquemas que permitan el ingreso de productos sin pagar aranceles, tales como el SGP o el ATPDEA, que han sido esquemas de apoyo para el desarrollo económico, de parte de las economías avanzadas para los países de menor desarrollo.

Debido a la importancia del sector florícola en las exportaciones no petroleras, esta investigación pretende analizar el impacto que han tenido las exportaciones de rosas, por la pérdida de las preferencias arancelarias ATPDEA (Estados Unidos) y falta de entrega de su mecanismo de compensación, los Certificados de Abono Tributario (CAT).

¹ Información de exportaciones de 2017, obtenida de la página web del Banco Central del Ecuador y procesada por el autor de la investigación

Gracias a la alta calidad de las rosas, estas han logrado tener un buen posicionamiento en el ranking exportador del país, ubicándose como el quinto producto con mayor exportación, y, a nivel internacional, Ecuador es el segundo proveedor mundial, después de Holanda que ocupa el primero. Entre 2000 y 2017, las exportaciones de rosas han presentado un crecimiento promedio anual del 9,5% en valor y un 5,9% en cantidad; este incremento se lo atribuye al precio de las rosas, que ha sido el principal factor de este comportamiento.

El principal socio comercial para las exportaciones de rosas es Estados Unidos, quien compra más del 40% de las exportaciones de rosas. Ecuador es el segundo proveedor de este producto en el mercado americano, después de Colombia. Las exportaciones de rosas dirigidas hacia a este destino han presentado un incremento promedio anual del 6,6%, entre el 2000 y 2017.

El país ha contado con sistemas preferenciales a nivel unilateral con algunos países, es el caso de Estados Unidos que desde 1991, bajo la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos, otorga a Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, el esquema de preferencias arancelarias unilateral ATPA (Andean Trade Preference Act), que consecuentemente en el 2001 es renovado, bajo el nombre de ATPDEA (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act). Estas preferencias arancelarias, tenían por objetivo promover desarrollo de las economías afectadas por el narcotráfico, y permitir la diversificación de las exportaciones hacia Estados Unidos, gracias a la reducción arancelaria. Además, incentivar a que los gobiernos de los países beneficiarios puedan crear estrategias para erradicar el tráfico de drogas y buscar alternativas de producción sostenible en lugar de la producción de coca.

Ecuador al ser uno de los países beneficiarios de este sistema, tenía más de 2.700 productos que ingresaban a Estados Unidos sin el pago de aranceles. Las rosas fueron uno de los productos que se beneficiaba del esquema, y concentraba el 58% de las exportaciones bajo el ATPDEA. Sin embargo, el Gobierno de Ecuador en 2013, renunció al ATPDEA el 27 de junio de ese año, dejando sin efecto los beneficios del esquema. Sin ATPDEA, las rosas han tenido que pagar un arancel equivalente al 6,8%.

La falta de preferencias arancelarias para productos de exportación como las rosas, conservas de atún, brócoli, entre otros; obligó al Gobierno de turno a pensar en un mecanismo de compensación, con el fin de apoyar a las exportaciones por la desmejora de los niveles

arancelarios en Estados Unidos. Es así, que el Comité de Comercio Exterior (COMEX), emite una resolución, para otorgar una concesión por el valor del arancel pagado, a los exportadores habituales a Estados Unidos que dejaron de obtener las preferencias arancelarias del ATPDEA. La medida entró en vigencia a partir de septiembre de 2013 y funcionaba bajo notas de crédito. Sin embargo, esta fue efectiva únicamente hasta diciembre de 2015. En 2016, el Gobierno solamente pudo cubrir el 50% del mecanismo, dejándolo sin efecto hasta la actualidad, por la falta de financiamiento existente.

Las exportaciones de rosas a Estados Unidos, han logrado crecer entre 2000 y 2017, pese a la incertidumbre que ha generado estos cambios en el orden arancelario. No obstante, han presentado algunas consecuencias por la falta de una medida de largo plazo. Una de los impactos se refleja en el precio de exportación de rosas a Estados Unidos, que, en los últimos años, tiene una tendencia a la baja. En 2017, este cayó en un 0,6 y pese a que el 2018, no se encuentra dentro del análisis, se puede identificar que este último año, el precio cae a un 5,4%. La disminución de precio de exportación de las rosas se usa para compensar la falta de preferencias arancelarias con Estados Unidos. Las empresas exportadoras tienden a bajar el precio, en la misma proporción del arancel pagado o en relación al valor de sus competidores regionales, que como Colombia cuentan con un Acuerdo Comercial, lo que no permite competir en condiciones iguales.

La compensación en el precio por el pago del arancel hace que frente a los competidores se tenga que poner en riesgo la calidad de la rosa, igualando al precio a otras de menor calidad; por ejemplo, en el caso de las rosas colombianas, estas han logrado posicionarse en el mercado americano con un precio 14% mayor al de las rosas de Ecuador.

Las empresas exportadoras de rosas han tenido que buscar nuevas estrategias, debido a los cambios que ha sufrido la política comercial del Ecuador desde 2013. La falta de herramientas comerciales ha hecho que el sector implemente acciones como la mencionada disminución del precio de exportación, la búsqueda y sustitución de nuevos mercados, que ha puesto en escena a nuevos destinos como Canadá, Ucrania y Chile; asimismo, el cambio de canales de distribución, la incursión en nuevas líneas de productos con rosas, como los bouquets, y, aunque lamentable, la disminución en la inversión para la innovación y la diversificación de variedades.

La falta de previsibilidad en el aspecto arancelario para las rosas en el mercado americano, junto con algunos aspectos de la política interna y la estructura de costos del sector exportador, han generado algunos impactos que se evidencian a lo largo de esta investigación y que lleva a reflexionar sobre las reacciones que tienen los sectores empresariales frente a los cambios internos y externos de la política comercial.

Capítulo primero

Principales aspectos de las exportaciones de rosas de Ecuador

La economía de un país se analiza desde dos enfoques, el macroeconómico que permite conocer los principales factores económicos en un conjunto global y el microeconómico que estudia a la empresa y al consumidor. Dentro de la macroeconomía existe un sector, que analiza el comportamiento de un país con el mundo, y es el sector externo. Este es medido a través de algunas variables como las exportaciones, importaciones, transferencias financieras, entre otras, que se registran en la balanza de pagos. En una economía dolarizada como la ecuatoriana, el sector externo juega un rol muy importante, ya que, al no contar con una fuente propia de generación de moneda, el comercio internacional es fundamental para la inyección de circulante del país. En el caso del Ecuador, el ingreso de divisas se da principalmente por las remesas de los migrantes y de las exportaciones de bienes y servicios; las mismas que permiten generar liquidez en la economía, y con ello fortalecer el dinamismo comercial interno.

La importancia de las exportaciones en la economía va más allá de la generación de divisas, su actividad contribuye a aspectos sociales como la generación de empleo, que luego se traduce en el fortalecimiento de las ramas productivas y en crecimiento económico. Según el Banco Central, las exportaciones totales representan cerca del 20% del Producto Interno Bruto; en el caso de las exportaciones no petroleras, 12 de cada 100 dólares que se producen en la economía del país, corresponden a este rubro.

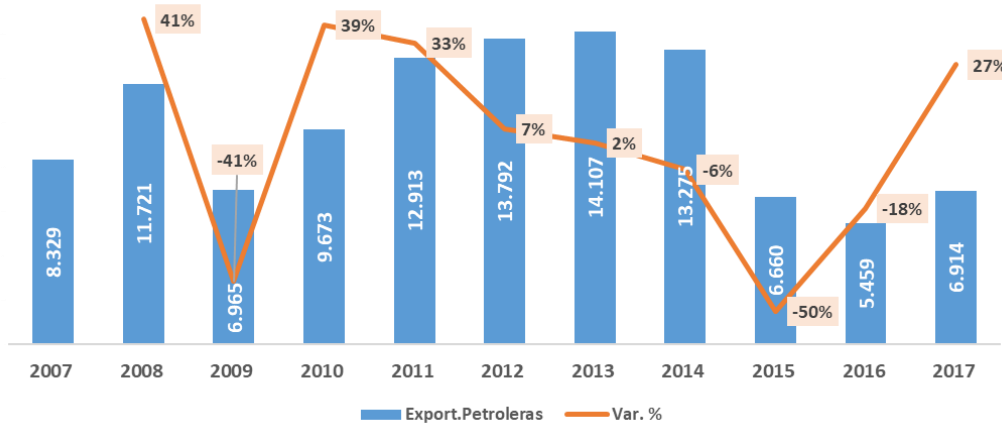
Bajo este contexto, esta investigación pretende profundizar en el comportamiento de las exportaciones, en general y principalmente en las exportaciones de rosas y sus condiciones para posicionarse en el mercado internacional.

1. Análisis de las exportaciones ecuatorianas

En 2017, las exportaciones totales alcanzaron más de USD 19.100 millones. Estas están conformadas por dos grandes grupos, que han sido definidos por la concentración de sus principales productos; estas son exportaciones petroleras y no petroleras (FEDEXPOR 2018, 2).

Las condiciones geográficas que tiene el país, lo han dotado de una gran cantidad de recursos naturales, como el petróleo que es el principal producto de exportación del país, en valor. En 2017, las exportaciones petroleras representaron el 36% de las ventas externas totales y tuvieron un crecimiento del 27%, comparado con el 2016 (FEDEXPOR 2018, 3).

Gráfico 1
Evolución de las exportaciones petroleras 2007- 2017 (USD millones y tasas de crecimiento)



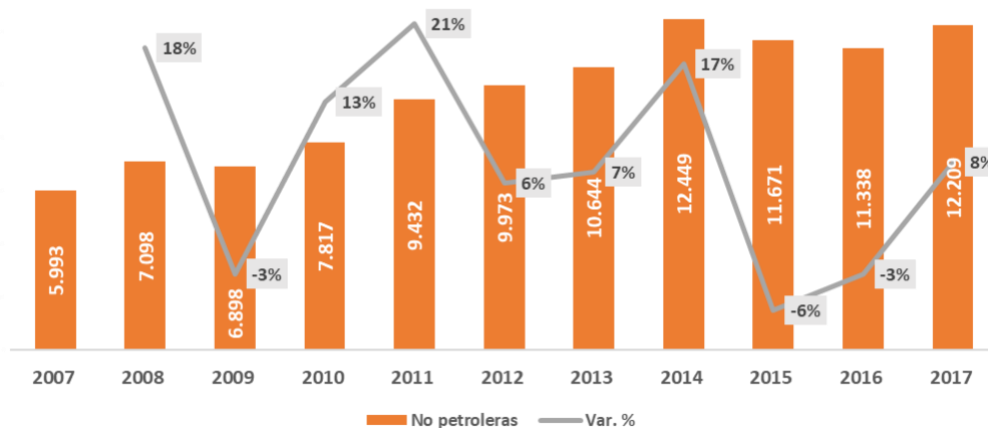
Fuente: BCE
Elaboración propia

El comportamiento de las exportaciones petroleras depende en gran medida de su precio internacional, que es fijado en función de la oferta y demanda; por lo regular, cuando existe menor oferta y mayor demanda a nivel mundial, sube el precio del petróleo; pero si existe mayor oferta y menor demanda, este tiende a bajar, y consecuentemente disminuirá el valor de las exportaciones petroleras. Por ello la importancia de buscar productos de exportación que sean una alternativa para superar la dependencia del petróleo y evitar las fluctuaciones por factores externos. Además, el petróleo no tiene un ciclo productivo común, ya que, al ser un recurso natural no renovable, en el mediano y largo plazo se acabará.

Las exportaciones no petroleras, han incrementado su participación, es así que, en 2017, pesaron un 64% de las exportaciones totales. El impulso que este rubro ha tenido desde el lado empresarial a través de la diversificación de productos, mejoramiento de la calidad y posicionamiento en nuevos mercados internacionales, ha permitido que las ventas no

petroleras alcancen un crecimiento promedio anual del 7% desde 2007 hasta 2017 (FEDEXPOR 2018, 3).

Gráfico 2
Evolución de las exportaciones no petroleras 2007- 2017 (USD millones y tasas de crecimiento)



Fuente: BCE
Elaboración propia

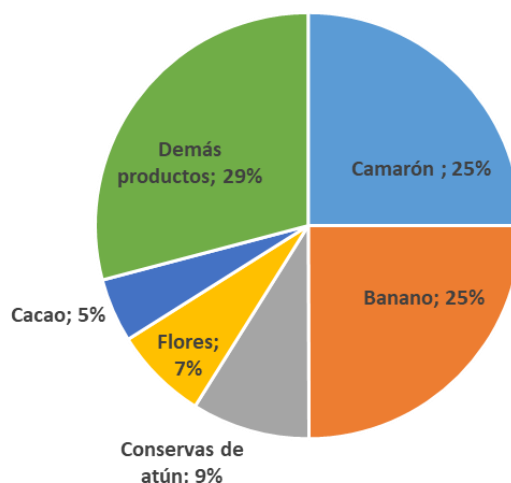
Las exportaciones no petroleras están divididas en dos grupos, las exportaciones tradicionales, en donde se encuentran los productos como: banano, camarón, cacao, café y atún; denominadas así por la composición de dichas exportaciones, desde varias décadas atrás. Y las exportaciones no tradicionales, en donde están otros productos con mayor valor agregado y todos los productos industrializados. Las exportaciones tradicionales representan el 58% de las exportaciones no petroleras, mientras las exportaciones no tradicionales el 42% restante³ (BCE 2018).

Entre los principales cinco productos de exportación no petrolera, destaca la participación del camarón que ha logrado liderar la lista, debido al crecimiento de las ventas en el mercado asiático. Le sigue el banano que históricamente ha sido el principal producto de exportación en valor (luego del petróleo). En tercer lugar, están las conservas de atún, que han tenido una fuerte diversificación de variedades, incorporando a los lomos de atún, granos, cereales andinos o vegetales. En cuarto se encuentran las flores, que gracias a la innovación

³Información correspondiente a estadísticas de 2017, obtenidas de la publicación No. 1992 de febrero de 2018 de la Información Estadística Mensual del Banco Central del Ecuador

han logrado incrementar formas y colores, atractivos en el mercado internacional. El cacao se ubica en quinto lugar en valor de la oferta exportable ecuatoriana (BCE 2018).

Gráfico 3
Principales productos de exportación en valor en 2017 (% de participación)



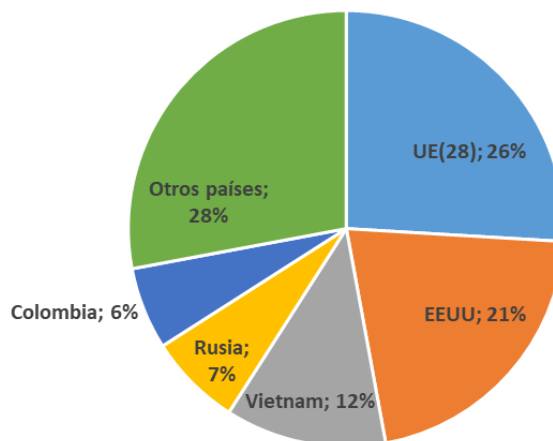
Fuente: BCE
Elaboración propia

Entre los principales destinos de las exportaciones no petroleras, está la Unión Europea que recibe el 25% del total exportado, y, que ha logrado consolidar su participación, gracias al Acuerdo Comercial vigente desde 2017, le sigue Estados Unidos con un 21%, en el segundo lugar, como un mercado muy tradicional para la oferta exportable del país.

En tercer lugar, se encuentra Vietnam, que concentra el 12% del valor exportado; este mercado se destaca por la adquisición de camarón ecuatoriano. En el cuarto y quinto lugar están Rusia y Colombia, con una participación del 7 y 6%, respectivamente (BCE 2018).

Según la Federación Ecuatoriana de Exportadores (FEDEXPOR) (2018, 11-2), el sector exportador no petrolero del país, está presente en más de 160 destinos internacionales, con cerca de 3.000 productos (medidos por subpartidas arancelarias); y, logra generar cerca de 1,5 millones de plazas de trabajo. Además, esta actividad involucra a más de 3.000 empresas entre grandes, medianas y pequeñas, sin contar las actividades conexas con la exportación.

Gráfico 4
Principales destinos de exportación en valor en 2017 (% de participación)



Fuente: BCE
Elaboración propia

2. Las flores en Ecuador

Producción de flores

El sector florícola del país nace a mediados de la década de los setenta, y luego de descubrir su alta productividad en la provincia de Pichincha, algunos empresarios se interesaron por invertir en este sector. De acuerdo a la Asociación de Productores y Exportadores de Flores (EXPOFLORES), las exportaciones de flores empezaron mayormente en la década de los ochenta y noventa, fortaleciéndose como sector productivo y llegando a posicionar las flores ecuatorianas en el mundo.⁴

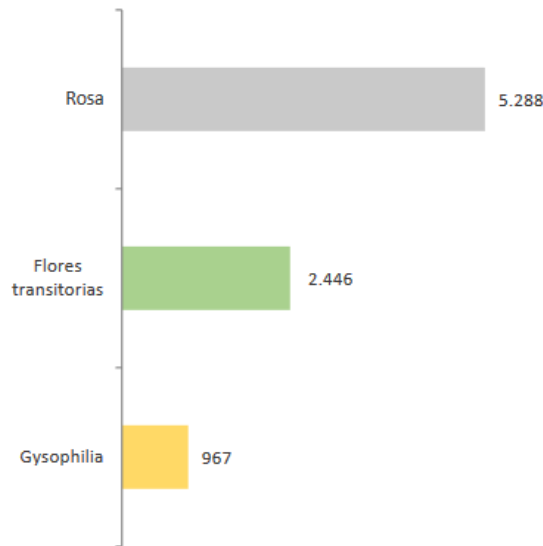
La producción de flores tiene un peso significativo en la economía del país; así, en los últimos tres años, este sector representa un promedio del 10% del Producto Interno Bruto Agrícola; las zonas de mayor producción del sector florícola en Ecuador están ubicadas en los cantones de Cayambe y Tabacundo de la provincia de Pichincha, y en las provincias de Cotopaxi y Azuay (EXPOFLORES 2017, 2).

En 2017, la superficie cosechada de flores a nivel nacional ascendió a 9.600 hectáreas, en comparación con 2016 tuvo un crecimiento de 20,1%. En relación a la producción, esta

⁴ Declaraciones de Alejandro Martínez, Programa Soy Exportador, marzo 2018.

presenta un aumento anual del 22,6% en 2017. Según la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) la especie de flor con mayor superficie cosechada y de producción en 2017, fueron las rosas, que ocupa el 55,01% del total de superficie cosechada a nivel nacional y un 50,79% de la producción total, le sigue la Gypsophila con el 10,6% de superficie cosechada y con el 17,22% de producción (INEC 2017, 15).

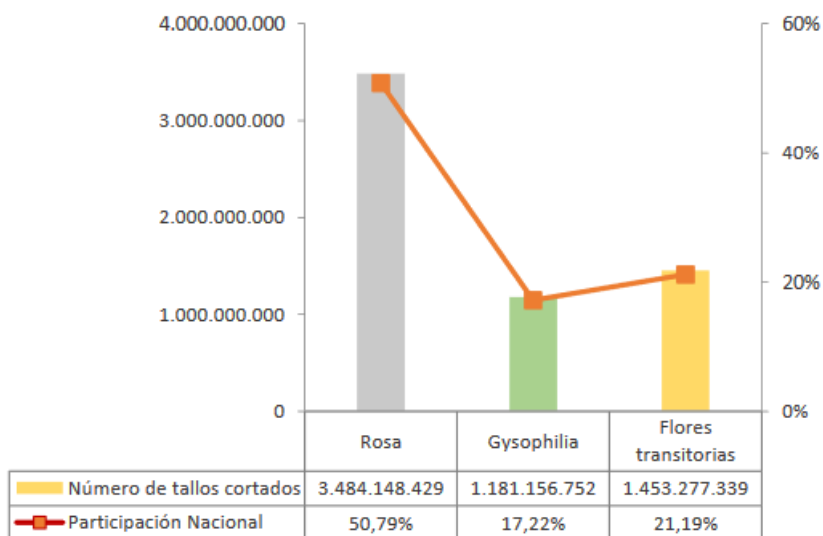
Gráfico 5
Superficie de flores cosechadas en 2017 (ha)



Fuente: INEC
Elaboración: INEC

En el caso de la producción en tallos cortados, en 2017, las rosas produjeron 3.484 tallos; gypsophila alcanzó 1.181 tallos y las flores transitorias como las flores de verano, sumaron 1.453 tallos (INEC 2017, 15).

Gráfico 6
Producción de flores por número de tallos en 2017

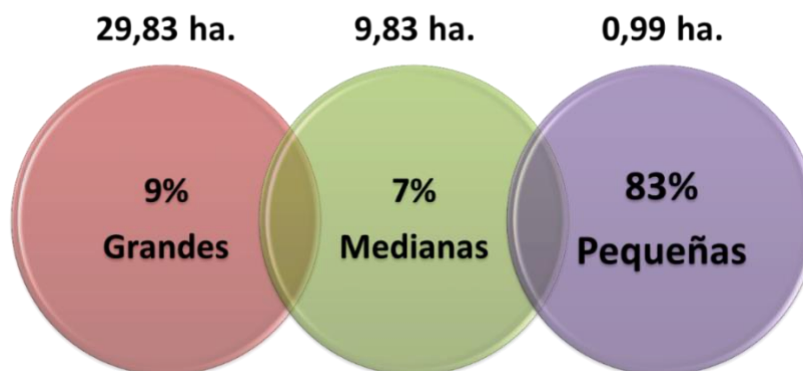


Fuente: INEC

Elaboración: INEC

Según información de la Agencia de Regulación y Control, Fito y Zoosanitario (AGROCALIDAD), existen más de 1.140 fincas dedicadas a la floricultura en el país, de las cuales un 83% son pequeñas, 7% corresponde a fincas medianas, y apenas un 9% a fincas grandes (EXPOFLORES 2017, 7-8).

Gráfico 7
Ecuador: Tamaño de las fincas florícolas y promedio de hectáreas de producción anual en 2017



Fuente: Agrocalidad

Elaboración: Expoflores

De acuerdo a EXPOFLORES (2017, 10); en promedio cada finca florícola tiene 4,3 hectáreas de producción, en dicha superficie se cultiva en promedio 57 variedades de flores.

El sector florícola tiene un importante impacto social, ya que es la principal actividad generadora de empleo de las zonas en donde se localizan sus cultivos. En el 2017, la floricultura ecuatoriana dio empleo a más de 105 mil personas. El 51% de los trabajadores son mujeres, en su mayoría jóvenes y jefe de hogar. Adicionalmente, el sector florícola es uno de los sectores que más trabajadores tiene por hectárea; según datos de Expoflores (2017, 5-6), por cada hectárea cultivada de flores existen 11,7 trabajadores. Esta actividad es intensiva en mano de obra, frente al banano, por ejemplo, donde se requiere 0,8 trabajadores por hectárea, o el cacao que emplea 0,7 trabajadores por hectárea de cultivo y palma requiere apenas 0,2 trabajadores por hectárea.

Tabla 1
Trabajadores por hectárea de cultivo de los principales productos de Ecuador 2017

| Producto | Trabajadores por Hectárea |
|-----------------|----------------------------------|
| FLORES | 11.7 |
| BANANO | 0.8 |
| CACAO | 0.7 |
| PALMA | 0.2 |

Fuente: Agrocalidad, AEBE, ANECACAO, ANCUPA, ECUAQUÍMICA
Elaboración: Expoflores

El destino principal de las flores es la exportación. Cerca del 80% de la producción nacional se vende al mercado internacional.⁵

Exportaciones de flores

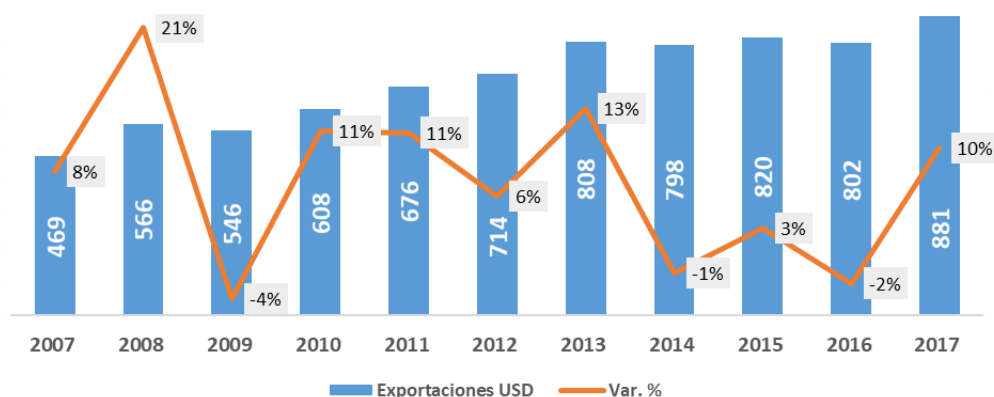
Las flores tienen una característica muy particular, que son productos que transmiten emociones a nivel mundial; así EXPOFLORES, destaca que “vender flores significa vender alegría, satisfacer el gesto amoroso del cliente, llenar el espíritu del mundo” (Expoflores, 2).

⁵ Explicación en entrevista personal a Juan Francisco Pozo, Director Económico de EXPOFLORES.

De acuerdo a los registros de Trademap (2018), Ecuador ocupa el tercer lugar entre los exportadores de flores a nivel mundial. Su principal competidor en América Latina es Colombia, que tiene una participación del 16% de las exportaciones al mundo; mientras el Ecuador tiene un 10 %.

En 2017, las flores ocuparon el cuarto lugar entre las exportaciones no petroleras del país, con una participación del 7% en el total. En valor representan USD 881 millones exportados en 2017; y el volumen de 159 mil toneladas. Las exportaciones de flores crecieron un 10% en 2017 en relación a 2016; si se analiza el comportamiento de este producto diez años atrás, se puede evidenciar que el sector florícola ha tenido un crecimiento promedio anual del 7% entre 2007 y 2017 (BCE 2018).

Gráfico 8
Valor de exportaciones de flores 2007- 2017 (USD millones y tasas de crecimiento)

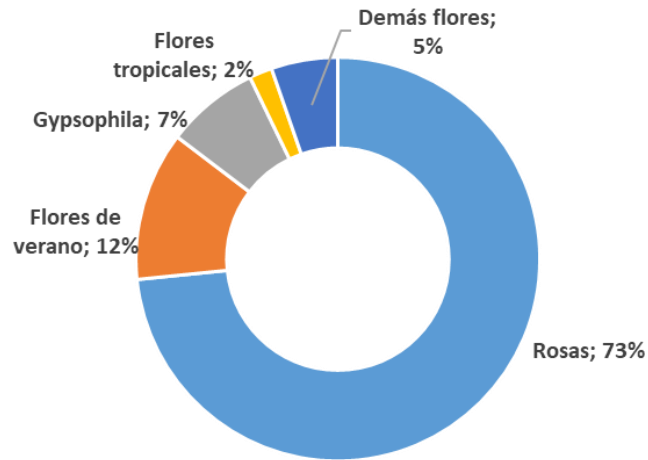


Fuente: BCE
Elaboración propia

De acuerdo a las exigencias de cada mercado y especialmente en las festividades de alcance mundial, existe una estacionalidad marcada en las exportaciones de flores; así, las fiestas de San Valentín y el Día de las Madres son fechas en las cuales se registraron los mejores volúmenes de exportación.

La rosa es el principal tipo de flor exportada, ocupa un 73% del total de exportaciones de flores; le siguen las flores de verano con un 12%, gypsophila con un 7%, entre otras (BCE 2018).

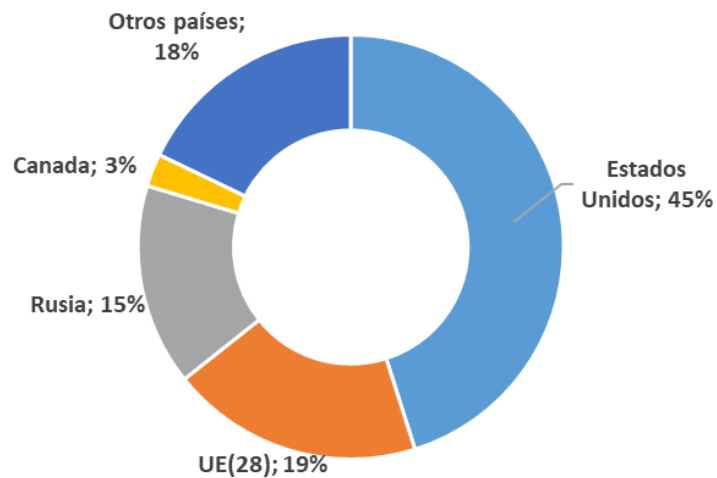
Gráfico 9
Variedades de flores exportadas por el Ecuador en 2017 (%)



Fuente: BCE
 Elaboración propia

La diversificación de mercados es notoria en el caso de las flores ecuatorianas, pues llegaron a más de 100 países en el 2017; sin embargo, el principal país comprador de flores ecuatorianas es Estados Unidos, a donde se destina un 45% del total; sigue la Unión Europea con el 19%, Rusia el 15%, y en menor medida Canadá con el 3%, entre otros (BCE 2018).

Gráfico 10
Principales destinos de la exportación de flores ecuatorianas en el 2017 (%)



Fuente: BCE
 Elaboración propia

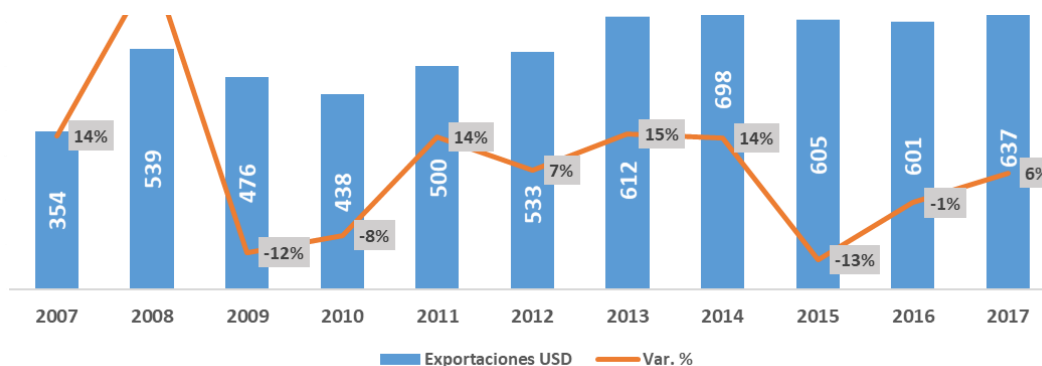
Exportaciones de Rosas

Las rosas son el principal tipo de flor producido y exportado por el Ecuador. La hibridación de este producto ha hecho que se puedan obtener miles de variedades, cada vez con nuevos colores, aperturas y tamaños. Las variedades han sido innovadas y en casi todos los casos creados por las empresas privadas, para satisfacer las más altas exigencias de los clientes internacionales.

Las exportaciones no petroleras las rosas ocupan el quinto lugar como uno de los principales productos de exportación. En 2017, las rosas tuvieron una participación del 5% en las ventas externas no petroleras, y más del 70% en las exportaciones de flores ecuatorianas al mundo. Esto significa, un monto de USD 637 millones y un volumen de 120 mil toneladas en ese año (BCE 2018).

Las exportaciones de rosas tuvieron un incremento del 6% en 2017. Hace diez años atrás, se exportaba algo más que la mitad de lo que ahora se vende, pasando de USD 354 millones en 2007 a USD 637 millones en 2017. Esto representa un crecimiento promedio anual del 6% en estos años (BCE 2018).

Gráfico 11
Ecuador: Valor de las exportaciones de rosas 2007 - 2017 (USD millones y tasas de crecimiento)



Fuente: BCE

Elaboración propia

Las rosas ecuatorianas se exportan a más de 100 países a nivel mundial, tanto a mercados cercanos y tradicionales, como a países lejanos como Qatar, Taiwán, Líbano, entre otros. No obstante, el destino de exportación más importante para este producto en 2017, es

Estados Unidos, con una participación de más del 40%, seguido por la Unión Europea y Rusia que concentran el 19% cada uno (BCE 2018).

En el 2017, Ecuador se posiciona como el segundo país con mayor volumen de exportación de rosas en el mundo. En primer lugar, está Holanda, que genera el 43% de las ventas de rosas; mientras Ecuador concentra el 21%. Entre sus principales competidores están Colombia, Kenia y Etiopía, que registran una menor participación en las ventas de rosas, pero que son importantes por cuanto sus condiciones de competitividad similares (TRADEMAP 2018).

Rosas en Estados Unidos

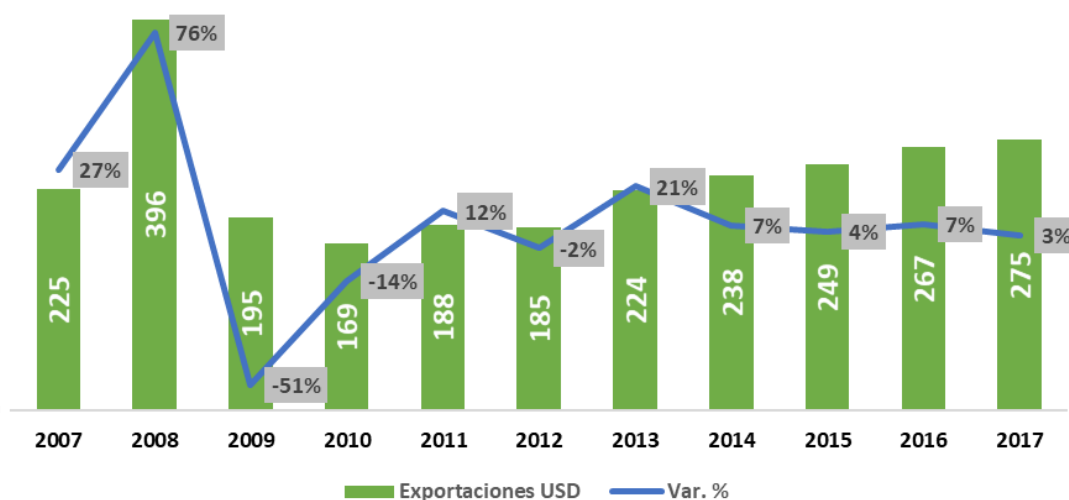
El mercado estadounidense tiene gran importancia para las flores ecuatorianas, y en especial para las rosas, ya que compra el 40% de las exportaciones de rosas. Las rosas ecuatorianas se han posicionado en el mercado americano, en el segundo lugar, después de Colombia (TRADEMAP 2018).

Ecuador tiene un 36% de participación en el consumo de rosas en Estados Unidos, en 2017; mientras, las rosas provenientes de Colombia ocuparon el 58% de las importaciones de este producto al mercado americano (TRADEMAP 2018).

En 2017, las exportaciones de rosas a Estados Unidos crecieron un 3%. Entre el año 2007 y el 2017, el crecimiento promedio anual llegó al 2%, lo que significa un crecimiento regular pero poco significativo de la presencia de este producto en ese mercado (BCE 2018).

Este comportamiento se debe principalmente a la pérdida de las preferencias arancelarias otorgadas bajo el programa ATPDEA y que estuvieron vigentes hasta el 2013.

Gráfico 12
Ecuador: Valor de las exportaciones de rosas a Estados Unidos 2007- 2017 (USD millones y tasas de crecimiento)



Fuente: BCE
Elaboración propia

3. Sistemas multilaterales de preferencias arancelarias

En este apartado se detallará el origen y las características de los esquemas que promueven las preferencias arancelarias unilaterales, ya que son consideradas como un factor importante para promover las exportaciones no petroleras ecuatorianas, y especialmente para las exportaciones de rosas, que son el objeto de este trabajo.

La Organización Mundial de Comercio (OMC), establece Decisiones que permiten un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo. La OMC (2014) indica que “dichas disposiciones especiales comprenden, por ejemplo, períodos más largos para la aplicación de los Acuerdos y compromisos, así como medidas para aumentar las oportunidades comerciales de los países en desarrollo”.

Las decisiones mencionadas, se incluyen en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), cuyo apartado V, contiene las disposiciones sobre el trato preferencial unilateral para países de menor desarrollo económico relativo, de la siguiente manera, “cuando los países desarrollados otorgan concesiones comerciales a los países en desarrollo, no deben esperar que los países en desarrollo hagan ofertas equivalentes en contrapartida” (OMC, 2014).

Algunos países consideran que estas disposiciones no se han cumplido, debido a que los países desarrollados, no tienen una obligación para el cumplimiento de estas disposiciones, y, por lo tanto, no existe el apoyo a estas economías. No obstante, en el marco del GATT, se establece la Cláusula de Habilitación para los países en desarrollo (mercancías) denominada oficialmente *Decisión sobre el trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo*, que permite a los Miembros otorgar un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo (OMC 2014).

Más tarde la OMC (2014, 16) determina que:

La Cláusula de Habilitación es el fundamento jurídico del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), en cuyo marco los países desarrollados ofrecen un trato preferencial sin reciprocidad a los productos originarios de países en desarrollo (como la aplicación de derechos nulos o bajos a las importaciones). Los países que conceden la preferencia determinan de forma unilateral los países y los productos que incluirán en sus programas.

Asimismo, el Banco Mundial (2001, 5) indica que, “muchos países, en particular los más ricos, otorgan a los países en desarrollo un trato preferencial unilateral en lugar de un acuerdo recíproco. El principal programa de este tipo es el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)”; en Estados Unidos este esquema inició en 1974.

Las preferencias arancelarias otorgadas en estos esquemas unilaterales, son una reducción al arancel (tributo a la importación de productos), que brinda el país importador más desarrollado a los productos exportados por el país de menor desarrollo (WITS World Bank 2001, 4).

La Cláusula de Habilitación para los países en desarrollo es el fundamento para los esquemas y regímenes preferenciales no recíprocos, que otorgan esta reducción arancelaria. Bajo este contexto, en esta investigación se pretende poner énfasis en los esquemas unilaterales otorgados por Estados Unidos a Ecuador. En los próximos apartados se analizarán tanto el esquema ATPDEA, como el SGP.

ATPA y ATPDEA

El ATPA (Andean Trade Preference Act) y el ATPDEA (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act) fueron establecidos para permitir la entrada de productos libre de aranceles desde Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, hacia al mercado estadounidense. Estos esquemas estuvieron amparados bajo la Ley de Preferencias Comerciales para los países Andinos (OMC 1996, 1).

En septiembre de 1989, la administración estadounidense, buscaba la forma de establecer leyes o políticas comerciales en los Estados Unidos, que permitan ampliar las oportunidades comerciales a los productores de estupefacientes de la región Andina. Es así que, en febrero de 1990, se realizó la Cumbre sobre Estupefacientes en Cartagena, en donde el Presidente Bush accedió a facilitar el acceso al mercado de Estados Unidos (OMC 1996, 1).

El Congreso estadounidense propuso un programa de ventajas para los cuatro países Andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), con beneficios similares a los otorgados en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). Con esa visión, se presentó un proyecto de Ley, que finalmente fue aprobada el 21 de noviembre de 1991, con el nombre de Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos (LPCPA), y que en ese entonces fue la base jurídica del ATPA (OMC 1996, 1).

El ATPA estuvo vigente hasta el 2001, ya que el Congreso de Estados Unidos autorizó la LPCPA para un período de 10 años, que finalizaría el 04 de diciembre de 2001 (OMC 2001, 2)

El informe de la OMC (2001, 2) indica cuál fue la finalidad de esta Ley, de la siguiente manera:

La principal finalidad de esta Ley es fomentar un crecimiento y desarrollo económico de amplia base en los países andinos. En concreto, el programa tiene por objeto desarrollar posibilidades económicas sostenibles en sustitución del cultivo de la coca y la producción de cocaína, ofreciendo a los productos andinos un acceso más amplio al mercado de los Estados Unidos. La LPCPA sigue influyendo indirecta pero positivamente en las iniciativas de los países beneficiarios en la lucha contra la droga. Los esfuerzos de erradicación en curso han contribuido a una disminución global de la producción de coca en la región de los Andes. Asimismo, están empezando a dar resultados prometedores otras iniciativas de desarrollo encaminadas a introducir nuevos productos y ampliar su producción en la región.

El objetivo principal de este esquema, fue promover desarrollo de las economías afectadas por el narcotráfico, y permitir la diversificación de las exportaciones hacia Estados Unidos, gracias a la reducción arancelaria. Además, promover a que los gobiernos de los países beneficiarios puedan crear estrategias para erradicar el tráfico de drogas y buscar alternativas de producción sostenible en lugar de la producción de coca (USTR 2013).

Para Colombia y Bolivia el esquema entró en vigencia a partir de julio de 1992; para Ecuador en abril de 1993 y para Perú en agosto del mismo año. El ATPA consistía en otorgar un acceso unilateral, con preferencias arancelarias a unos 5.600 productos; fueron excluidos algunos productos andinos, por tener una oferta exportable competitiva, como, las confecciones textiles (sujetas a el Acuerdo Multifibras de la OMC), calzado, atún en conservas, petróleo y sus derivados, relojes, azúcares, ron y tafia. Algunos productos derivados de cuero como, bolsos de mano, artículos de viaje o guantes, tuvieron una reducción parcial del arancel de importación (Umaña 2004, 33).

Según Germán Umaña (2004, 33), con el fin de buscar la renovación y extensión de este esquema, los países andinos realizaron una fuerte campaña diplomática en Estados Unidos, reiterando el compromiso de continuar con la lucha contra la producción y el tráfico ilícito de drogas y evidenciando que estas preferencias arancelarias contribuían como un estímulo para el desarrollo económico.

En consecuencia, transcurridos el plazo del ATPA, se realiza una modificatoria a la LPCPA, para la cual se crea la Ley de Promoción del Comercio de los Países Andinos y de Erradicación de la Droga (ATPDEA), aprobada por el Presidente Bush el 06 de agosto de 2002. Esta renovación, no hacía obligatorio el mismo trato arancelario que se venía teniendo con el ATPA (OMC 2014).

El ATPDEA amplió los beneficios que se consideraban en la Ley ATPA y con ello se incluyeron nuevos productos como, confecciones textiles, calzado, y algunas manufacturas de cuero. Además, se incluyeron requisitos de elegibilidad, que deberían ser cumplidos por los países beneficiarios. Umaña (2004, 34-5) destaca algunos de ellos:

- El país receptor no debe tener un régimen comunista;
- Que no haya nacionalizado o expropiado bienes de inversionistas o ciudadanos de Estados Unidos;
- Que no haya anulado acuerdos vigentes;

- Que se respeten los derechos de propiedad intelectual;
- Que no haya desconocido decisiones de arbitraje a favor de ciudadanos de Estados Unidos;
- Que al menos sea parte de un acuerdo que considera la extradición de ciudadanos estadounidenses;
- Que esté adoptando mecanismos para reconocer internacionalmente los derechos de los trabajadores;
- Que cumpla con las obligaciones en el marco de la OMC;
- Que esté cooperando en el desarrollo del ALCA;
- Que tenga certificado un plan antinarcóticos;
- Que haga parte de convenios contra la corrupción y apoye a Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo internacional;
- Además, que pase una prueba de sensibilidad para ciertos productos (calzado, manufacturas de cuero, petróleo y sus derivados, relojes y sus partes), para determinar que no afectarán la producción interna de Estados Unidos;

En cuanto a los productos que recibirían el trato preferencial, sería todos los productos con las excepciones ya mencionadas. En general, los requisitos radican en:

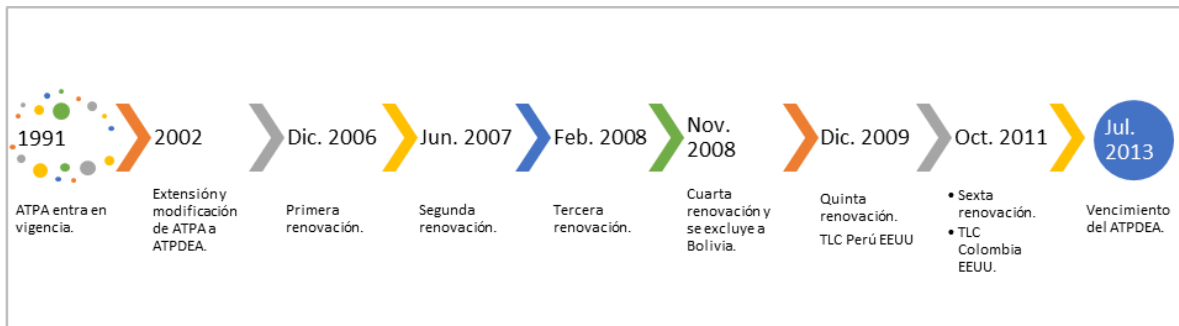
- Productos extraídos, íntegramente producidos o fabricados en el territorio de los países beneficiarios.
- Nuevos productos extraídos, íntegramente producidos o fabricados en el territorio de los países beneficiarios.
- Los costos de las operaciones realizadas en el país no deben ser inferior al 35% del valor total del artículo.
- Y las demás reglas de origen que el Presidente considere apropiado para el tratamiento de los productos beneficiarios (SICE 2000, 3).

Adicionalmente, esta nueva Ley definió al USTR, que es el representante comercial de Estados Unidos (por sus siglas en inglés), deberá someter a consideración del Congreso un informe del desarrollo del ATPDEA, cada dos años. Este informe debe contener los resultados obtenidos y el cumplimiento de los criterios de elegibilidad de cada país beneficiario, para determinar la continuidad o suspensión del esquema (Umaña 2004, 35).

El ATPDEA fue prorrogado hasta el 12 febrero del 2011; desde esta fecha no hubo una renovación, por lo que expiró. No obstante, el texto legislativo del 21 de octubre de 2011, reactivó el programa de manera retroactiva, con una vigencia duradera hasta el 31 de julio de 2013. Hasta esa fecha estuvo vigente el programa y no ha sido renovado (OMC 2014, 2).

El Presidente de Estados Unidos, tenía las atribuciones de designar los países beneficiarios, por lo que, decidió que, a partir del 15 de diciembre de 2008, Bolivia, dejaba de recibir el beneficio del ATPDEA. En cuanto a Perú y Colombia, ambos países dejaron de recibir el trato arancelario en 2010 y 2012, respectivamente; debido a los Acuerdos Comerciales bilaterales suscritos en esas fechas (OMC 2014, 8).

Gráfico 13
Evolución del ATPA/ATPDEA y sus renovaciones en el tiempo



Fuente: USITC
Elaboración: MCPEC

En el caso de Ecuador, las preferencias arancelarias unilaterales del ATPDEA, quedaron sin efecto el 27 de junio de 2013. El Gobierno de Ecuador, renunció al programa, ya que lo consideraba como un instrumento político de chantaje, aplicado por Estados Unidos (FEDEXPOR 2013, 2).

En términos de participación de los países beneficiarios, Colombia y Ecuador, concentraban cerca del 80%, entre ambos países; Perú registra una participación promedio del 19% y Bolivia, menos del 1%, durante el período de vigencia del esquema (USTR 2001).

ATPDEA para Ecuador

Como ya se ha indicado Ecuador fue uno de los países beneficiarios del ATPDEA desde sus inicios. Estados Unidos ha sido un mercado tradicional para las exportaciones no petroleras del país. Por lo tanto, el ATPDEA contribuyó a la mejora competitiva de las exportaciones no petroleras.

El ATPDEA benefició a más de 370 líneas arancelarias, que se traducían en un total de 2.725 productos exportados. Entre los principales productos que se exportaban bajo estas preferencias se encontraban las rosas, conservas de atún, brócoli, malanga, conservas de pescado, medias nylon, baldosas, entre otros (EC MCPEC 2013, 3-4).

Tabla 2
Principales productos exportados con preferencias arancelarias ATPDEA (USD millones)

| Descripción | Exportaciones 2012 | Exportaciones 2013 | Exportaciones 2014 | Tendencia 2011-2014 | Participación 2014 | Variación Valor 2013-2014 | Variación Volumen 2013-2014 |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Rosas | 216.4 | 220.0 | 253.2 | | 61.7% | 15.1% | 2.5% |
| Atunes | 90.1 | 106.4 | 102.9 | | 25.1% | -3.3% | 0.4% |
| Las demás hortalizas | 14.0 | 14.2 | 17.8 | | 4.3% | 25.1% | 25.1% |
| Malanga | 0.0 | 9.9 | 7.1 | | 1.7% | -27.7% | 58.9% |
| Preparaciones y conservas de pescado | 11.2 | 5.8 | 4.5 | | 1.1% | -23.3% | 12.8% |
| Hortalizas de vaina | 2.2 | 2.8 | 3.9 | | 0.9% | 38.7% | 33.1% |
| Panty-medias de fibras sintéticas | 2.8 | 2.9 | 3.2 | | 0.8% | 12.3% | 32.1% |
| Placas y baldosas de cerámica | 2.4 | 3.4 | 2.7 | | 0.7% | -21.2% | -20.2% |
| Harina de bananas o plátanos | 0.2 | 0.2 | 2.5 | | 0.6% | 1229.1% | 4438.1% |
| Quinuas | 0.9 | 0.4 | 2.1 | | 0.5% | 477.1% | 354.5% |
| Subtotal | 340 | 366 | 400 | | 97.4% | 9.3% | 12.4% |
| Resto de Productos | 30 | 11 | 11 | | 2.6% | -3.4% | 23.6% |
| Total exportado por productos ATPDEA | 370 | 377 | 411 | | 100.0% | 8.9% | 13.2% |

Fuente: SENAE

Elaboración: MCE

En 2013 (último año de vigencia del ATPDEA), las exportaciones beneficiarias del ATPDEA alcanzaron los USD 377 millones. Este monto representa el 18% de las exportaciones no petroleras realizadas a Estados Unidos. Las empresas exportadoras que se beneficiaron del ATPDEA, sumaron más de 500 en el 2013 (EC Ministerio de Comercio Exterior 2015, 13).

Es importante mencionar que a la par de este esquema, algunos productos que se exportan a Estados Unidos, han gozado de las preferencias otorgadas por el SGP. Sin

embargo, en su momento, el ATPDEA, brindaba una cobertura más amplia de productos que el SGP.

Sin contar con el ATPDEA, las empresas exportadoras deben asumir el valor del arancel pagado por la importación de sus productos a Estados Unidos, según la Federación Ecuatoriana de Exportadores, sería a un arancel promedio equivalente al 10,8%, el que debería asumir el sector exportador, debido a que el arancel que pagan los productos que se encontraban dentro de este esquema, fluctúa entre 6,8% hasta 16,0% (FEDEXPOR 2013, 5).

El principal caso de esta investigación, son las exportaciones de rosas, que es el producto que más se beneficiaba del esquema ATPDEA. El 58% de las exportaciones bajo este esquema estaba relacionado con la venta de este producto. Sin estas preferencias arancelarias, las exportadoras de rosas debieron asumir un costo adicional cercano a USD 15 millones, por el arancel pagado para la importación que es equivalente al 6,8% (FEDEXPOR 2013, 5).

La pérdida de este esquema hizo que el Gobierno establezca estrategias de política comercial que serán analizadas en los siguientes apartados de este capítulo.

Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), es un programa de preferencias arancelarias unilaterales amparado en la Cláusula de Habilitación. Estados Unidos por ser una economía desarrollada, brinda una reducción arancelaria a productos provenientes de países de menor desarrollo económico relativo.

Estados Unidos incorporó este programa con la finalidad de fomentar la diversificación económica de los países beneficiarios. Este modelo se consolidó en la Ley de Comercio de dicho país de 1974, por un período de diez años, y se ha extendido en sucesivas ocasiones (USTR 2013, 3).

El programa SGP se ha renovado periódicamente, la última vez que se dio una renovación fue el pasado 23 de marzo de 2018, cuando el Presidente Trump, firmó la aprobación de la *Ley Ómnibus*, que contemplaba la renovación del SGP hasta diciembre del 2020, y que incluía a Ecuador.⁹

⁹ El Telégrafo: Artículo sobre renovación SGP del 24 de marzo de 2018.

Actualmente, este esquema beneficia a alrededor de 120 naciones, a través de un tratamiento arancelario preferencial. El SGP, en su última lista incluyó cerca de 3.500 productos (líneas arancelarias) que se beneficien de las preferencias arancelarias de este esquema, en el caso de que los productos sean procedentes de cualquier país en desarrollo beneficiario. Para identificar de los productos beneficiarios del esquema SGP en el arancel de Estados Unidos, podrán ser identificados los que se encuentran dentro del esquema SGP, se utilizan los códigos "A," "A*," o "A+" en la columna "Special" de dicho documento (USTR 2013, 7).

Algunos productos no pueden beneficiarse del SGP, incluidos determinados calzados, textiles y prendas de vestir, relojes, productos electrónicos, artículos de acero y productos de vidrio, debido que tienen una oferta exportable competitiva, que podría afectar a los productos de elaborados en Estados Unidos.¹⁰

Al igual que otros esquemas de preferencias arancelarias unilaterales, el SGP, cuenta con criterios de elegibilidad para la selección de países y productos. El Presidente de los Estados Unidos es quien determina los países y los productos que serán beneficiarios del programa SGP, en base a las recomendaciones que hagan los representantes del USTR. Adicionalmente, el Subcomité de SGP, realiza revisiones anuales de los productos y la elegibilidad por país, de acuerdo a los siguientes factores:

- El efecto que la reducción arancelaria tendrá en el desarrollo económico del país beneficiario a través de sus exportaciones;
- La medida en que otros países desarrollados importantes están realizando un esfuerzo comparable para ayudar a los países en desarrollo otorgando preferencias generalizadas con respecto a las importaciones de productos de dichos países;
- El impacto anticipado de las preferencias arancelarias en los productores estadounidenses de productos similares;
- El grado de competitividad estadounidense respecto los productos elegibles.
- Además, el país beneficiario debe tomar medidas para otorgar a los trabajadores en ese país derechos laborales internacionalmente reconocidos;

¹⁰ Embajada del Ecuador en Washington, "Sistema Generalizado de Preferencias- Peticiones para agregar productos u obtener excepciones a las limitaciones de necesidad competitiva", 9 de diciembre de 2011.

- Debe proporcionar una protección adecuada y efectiva de los derechos de propiedad intelectual (USTR 2013, 11).

Adicionalmente si es un producto elegible para el tratamiento preferencial arancelario, la importación debe cumplir con los siguientes requisitos:

1. Debe estar incluido en la lista de productos beneficiarios del SGP.
2. El producto debe ser importado directamente del país beneficiario.
3. El país debe haber sido elegido por el Presidente de los Estados Unidos, bajo las condiciones que lo determinen como país de menor desarrollo.
4. El producto debe ser extraído, producido o elaborado en el país beneficiario, y cumplir con los requisitos de valor agregado, que determinen las normas de origen.
5. El exportador / el importador debe solicitar un tratamiento libre de impuestos según el SGP colocando el Indicador de Programa Especial (SPI) del SGP apropiado (A, A + o A *) antes de la subpartida arancelaria que identificó el producto importado en los documentos de envío correspondientes (SICE 2013, 6).

Para identificar si un producto o país es elegible para el tratamiento del SGP, la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (USITC), elabora ediciones periódicas con las listas actualizadas (SICE 2013, 7).

La subcomisión internacional del SGP estudia periódicamente la posibilidad de incorporar o remover países o productos del programa. Un país que posea el beneficio del SGP, puede perder sus preferencias arancelarias en uno o varios productos elegibles, si estos no exceden las Limitaciones de Necesidad Competitiva (LNC); es decir, un producto no será elegible, si este ha alcanzado la participación de mercado suficiente en Estados Unidos y se entendería que ha alcanzado su nivel de competitividad y no necesita más preferencias arancelarias (EC MCPEC 2013, 8).

SGP para Ecuador

El programa SGP, ha incluido a Ecuador desde su entrada en vigor. Actualmente, el país continúa beneficiándose de este esquema, y ha tenido mayor importancia a partir de 2013, en donde hubo la renuncia del ATPDEA.

Según el Ministro de Comercio Exterior e Inversiones, Pablo Campana, el SGP beneficia a 840 empresas ecuatorianas, que en conjunto exportan USD 400 millones. El SGP genera un ahorro de USD 18 millones del arancel equivalente. De acuerdo a un análisis de FEDEXPOR, Ecuador se encuentra dentro de los principales países que se benefician del esquema SGP, ocupando el puesto número ocho, de esa lista. El 91% del beneficio entregado por el SGP, se concentran en los primeros 10 países beneficiarios (FEDEXPOR 2017, 7).

En cuanto a los productos, Ecuador cuenta con un beneficio arancelario por SGP en más de 350 productos. Las principales cadenas de productos que mayor beneficio tienen son las flores (excepto rosas), conservas de frutas y vegetales, mangos, tableros de madera, malanga, plomo, azúcar, cables eléctricos, jugos de frutas, estos rubros reciben el 83% del beneficio, de acuerdo a datos de FEDEXPOR.

Tabla 3
Principales cadenas de productos beneficiadas por SGP 2017

| Grupos de principales productos afectados | Part. % | Arancel | Arancel efectivo |
|---|-------------|----------------|------------------|
| Flores (excepto rosas) | 19% | \$ 4,4 | 6,4% |
| Conservas de frutas | 16% | \$ 1,2 | 2,0% |
| Mangos | 14% | \$ 3,7 | 6,7% |
| Tableros de madera | 10% | \$ 3,1 | 7,9% |
| Malanga | 8% | \$ 0,7 | 2,3% |
| Plomo | 4% | \$ 0,4 | 2,5% |
| Azúcar | 4% | \$ 0,4 | 2,5% |
| Conectores eléctricos | 3% | \$ 0,5 | 3,9% |
| Jugos de frutas | 3% | \$ 0,2 | 1,8% |
| Conservas de vegetales | 3% | \$ 1,2 | 10,8% |
| Subtotal principales cadenas | 83% | \$ 15,7 | 6,3% |
| Otros productos | 17% | \$ 4,4 | 6,3% |
| Total General | 100% | \$ 20,1 | 6,3% |

Fuente: USITC

Elaborado por: FEDEXPOR

En los productos bajo el SGP, el sector exportador tendría que pagar un arancel equivalente al 6,3%, sino contarían con este tratamiento preferencial. Sin embargo, Ecuador cuenta con este beneficio hasta diciembre de 2020, cuando volverán a analizarse los criterios de elegibilidad para considerar su permanencia.

Capítulo segundo

Principales factores de competitividad que inciden en las exportaciones de rosas

En este acápite se analizarán algunos aspectos que inciden en la competitividad de las exportaciones de rosas, como los factores geográficos, las condiciones de productividad, las políticas públicas y la estructura de costos.

1. Factores de competitividad de las rosas en los últimos diez años

La expansión de la oferta ecuatoriana de rosas, a partir de la década de los 90, ha hecho que cada vez los empresarios, busquen nuevas estrategias para garantizar la calidad de las rosas e innovar para diversificar este producto ornamental y conseguir ser más competitivos en el mercado internacional.

Existe una serie de factores que inciden directamente en la calidad y el precio de las rosas ecuatorianas. A continuación, se analizará detalladamente estos aspectos:

Condiciones climáticas

El cultivo de flores en el país, se realiza bajo la modalidad de invernaderos. Este tipo de sistemas de producción no interfiere de forma esencial en el proceso de cultivo, solamente permite aislar de manera controlada, factores climáticos como el viento, la lluvia, el granizo, la radiación solar, entre otros. El invernadero permite que la producción de rosas cumpla con los parámetros adecuados para el cultivo (EXPOFLORES 2017, 1).

Los factores climáticos que inciden en la producción de rosas son:

Temperatura

De acuerdo a la Escuela de Floricultura de EXPOFLORES (2017, 2), la temperatura óptima para el cultivo flores debe mantenerse en el rango de 18 a 21 grados en el ambiente, y, entre 15 y 16 grados la temperatura del suelo.

Tabla 4
Temperatura para cultivo de Rosas

| Rosas | Temperatura |
|------------------|-------------|
| Mínima letal | 0 °C |
| Mínima biológica | 12 °C |
| Óptima | 18-21 °C |
| Máxima biológica | 25 °C |
| Máxima letal | 35 °C |
| Óptima del suelo | 15-16 °C |

Fuente: EXPOFLORES

Elaboración: EXPOFLORES

En el país, las empresas florícolas, realizan un monitoreo permanente de la temperatura, para determinar la sensibilidad de las rosas, a causa de este factor. En cada etapa de producción, las rosas tienen una temperatura diferente. Así, en las zonas de cultivo de Ecuador, la estacionalidad climática juega un papel importante, y es por eso, que se llega a los estándares de temperatura ideal, tanto en el día como en la noche.

Tabla 5
Temperatura ideal por etapas en el cultivo de rosas

| Etapa | Temperatura Ideal | |
|-------------|-------------------|----------|
| | Noche | Día |
| Crecimiento | 10-12 °C | 20-25 °C |
| Floración | 14-16 °C | 24-25 °C |

Fuente: EXPOFLORES

Elaboración propia

Cuando la temperatura es muy alta, la rosa corre el riesgo de tener tallos de menor longitud y el botón de la rosa tiende a ser más pequeño; y hace que la rosa tenga menor vida en el florero.

Por su lado, la temperatura baja, hace que la producción disminuya e inclusive, exista una deformación del botón de la rosa y tienda a oscurecer el color natural. El clima de las principales zonas de cultivo actuales, permite que la rosa cuente con una temperatura de 18 a 21 grados centígrados, y con ello se conserve en buen estado para la exportación (EXPOFLORES 2017, 4).

Ventilación

Uno de los principales objetivos de mantener un sistema de invernadero, es la ventilación, ya que este puede ser acondicionado, para proporcionar el suficiente viento y aire, para controlar la temperatura del cultivo. Las principales razones de mantener una óptima ventilación, radican en:

- Mantener un ambiente ventilado y fresco para que el cultivo se desarrolle con temperaturas óptimas.
- Reducir el porcentaje de humedad relativa y disminuir el riesgo de enfermedades.
- Facilitar el intercambio gaseoso del aire, reaprovisionando de dióxido de carbono al área foliar.
- Eliminar compuestos perjudiciales al desarrollo de la planta como el etileno.

De acuerdo al sistema de cultivo usado en Ecuador, la ventilación del invernadero, se realiza mediante cortinas altas, que proporcionen la suficiente ventilación, y, otras bajas que funcionen como rompe-vientos. La ventilación de los cultivos, se realiza en función del Déficit de Presión de Vapor (DPV), que es la correlación que existe entre la humedad y la temperatura existente. El desarrollo ideal del DPV está en el rango de 0,60 a 0,90 de presión por kilo métrico (EXPOFLORES 2017, 6).

Dióxido de carbono

En el proceso de fotosíntesis, es indispensable el dióxido de carbono, para producir los azúcares y el oxígeno en el cultivo de las rosas. La concentración del dióxido de carbono dependerá el tipo de variedad de rosas que, en las zonas de cultivo del país, está alrededor de 1.000 ppm, siendo directamente proporcional a la producción (EXPOFLORES 2017, 6).

Cuando el invernadero se encuentra cerrado, el dióxido de carbono se consume más rápido y baja la concentración en cada cultivo. El dióxido de carbono está relacionado directamente con la temperatura; mientras más se incrementa la temperatura, el consumo de dióxido de carbono aumenta. En el caso de Ecuador, el control de la temperatura y con ello

el del dióxido de carbono es más eficiente, debido a que los cultivos de rosas, están ubicados en zonas andinas, que tienen una temperatura fría.

Humedad ambiental

La humedad es uno de los principales factores para la productividad de los cultivos de las rosas. Este factor, es inversamente proporcional a la temperatura; mientras más temperatura hay en el invernadero, menor es la humedad. La humedad óptima para las rosas es del 60 a 70%: mientras exista mayor humedad, las estomas permanecen abiertas, obteniendo mejores resultados de cultivo (EXPOFLORES 2017, 7).

En el tiempo de siembra, las plantas deben tener una humedad relativa ideal, entre 80 a 100%, que proporcione el balance hídrico adecuado. En algunas fincas florícolas, se colocan fundas plásticas para aumentar la humedad al 100% y se incrementa la asimilación del calcio en los botones de las rosas.

Según EXPOFLORES (2015, 2), en los cultivos de Ecuador, se utilizan aspersores aéreos, aspersores en camas, riego de duchas a primera hora en la mañana, entre otros. Estos sistemas permiten a las empresas florícolas, cumplir con la humedad suficiente en cada cultivo.

Luz

El factor más importante para la fotosíntesis es la luz; cuando el cultivo tiene mayor luz, mayor es la fotosíntesis. El parámetro de luz ideal para las rosas se situó entre 60.000 a 80.000 (EXPOFLORES 2017, 8).

De acuerdo a EXPOFLORES (2017, 8), cuando la luminosidad se incrementa en el cultivo, la producción también aumenta y se acortan los ciclos de cosecha. Los materiales de los que están hechos los invernaderos influyen en la calidad de la luz y en su orientación dirigida a las plantas. El parámetro ideal de número de horas de luz para la producción de rosas es de 12 a 16 horas por día.

Según Alejandro Martínez (2017, 3), Presidente Ejecutivo de EXPOFLORES, debido a la posición geográfica de Ecuador, los cultivos de flores logran una exposición solar entre

10 y 12 horas al día; eso permite que los ciclos productivos incluso se puedan dar durante los 365 días del año.

Radiación

La radiación es un factor que afecta al cultivo de las plantas, causando daños en los procesos metabólicos y en la genética de las rosas. La radiación UV, causa afectaciones como la pérdida de pigmentación y quemaduras en los pétalos. Además, hace que las rosas sean más sensibles a las condiciones ambientales y a las plagas (EXPOFLORES 2017, 8).

En Ecuador, los altos niveles de radiación solar, podrían afectar a los cultivos de flores, sino se usa una protección adecuada. Para ello, las empresas optan, por el uso de mallas de sombreado o pintar la cubierta con carbonato de calcio (EXPOFLORES 2015, 4).

Innovación y propiedad intelectual

Gran parte de la diversificación que tienen las rosas ecuatorianas, se debe al desarrollo de la innovación que ha implementado este sector a lo largo del tiempo. En la actualidad, se producen más de 400 variedades de rosas en Ecuador, que se distinguen por tamaños, colores, aperturas, entre otros (Pozo 2019).

El proceso de hibridación y la tecnificación de los obtentores de variedades de rosas a nivel mundial, permite que todos los años se creen variedades con características nuevas y exóticas para el mercado. El obtentor es una persona natural o una empresa nacional o extranjera que mediante el mejoramiento de un proceso genético, haya creado una variedad vegetal, a los cuales se suscriben las florícolas ecuatorianas para fortalecer su portafolio de productos (Servicio Nacional de Derechos Intelectuales 2013, 4).

Su principal condición, es la defensa de la propiedad intelectual; una de las empresas más reconocidas en esta actividad, Rosen Tantau (2014, 1), indica que “el respeto a la propiedad intelectual es una forma eficaz de regular el mercado de manera justa. En el caso de las variedades vegetales, esto se hace mediante la firma de contratos de licencia. En dicho contrato, el propietario de una variedad autoriza a un tercero para que pueda producir exclusivamente las flores provenientes de su variedad”.

Según Rosen Tantau (2014, 1), Ecuador protege las variedades ornamentales desde 1998 y contemplan el derecho del obtentor o del titular de la variedad para otorgar licencias.

Esta regulación está amparada en la Decisión 345 del Acuerdo de Cartagena, en el marco de la Comunidad Andina, así como en el Art. 471 de Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación (Servicio Nacional de Derechos Intelectuales, 6).

La licencia obtenida por el productor, le permite comercializar la flor cortada en el mercado nacional e internacional, y usar la marca comercial asociada a la variedad. Esta licencia únicamente le permite comercializar la flor, más no partes de la planta, para reproducir el cultivo en otra finca.

Entre los obtentores registrados en el país se encuentran:

- Kolster
- Rosen Tantau
- Kordes
- Olij Rozen
- Interplant
- Lex+
- Astee Flowers
- Preesman
- Schreuns
- Tantau

(Superintendencia de control de poder de mercado 2017, 42)

De acuerdo a un análisis realizado por la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, hasta el 2016, existían 203 variedad de rosas creadas por obtentores en el país, y por las cuales las florícolas pagan regalías a sus creadores. Las variedades de dominio público que pueden ser cultivadas sin restricciones, son 496 (Superintendencia de control de poder de mercado 2017, 41).

La producción de rosas, va más allá de la siembra y cosecha, en las situaciones climáticas y geográficas adecuadas. La innovación y el desarrollo investigativo para crear nuevas variedades, es uno de los pilares fundamentales de la competitividad de este producto,

porque aporta directamente a su diversificación. Esta implica hacer una inversión constante para mantenerse acorde con las tendencias y exigencias del mercado internacional.

Productividad

Como se ha señalado, las condiciones geográficas y climáticas de las que goza el país, son un factor esencial para la productividad de flores. Las rosas, producto en el que se especializa el sector florícola, pueden ser cosechadas durante todo el año, lo que lleva a Ecuador a posicionarse entre los principales proveedores de rosas a nivel mundial.

Según EXPOFLORES (2017, 1), las condiciones agrícolas que cuenta el país son excelentes, debido a estar ubicado en la mitad del mundo, ya que los cultivos de rosas tienen una exposición solar de 10 a 12 horas diarias. Este nivel de luz solar, no lo supera en ningún otro lugar del mundo, y, favorece el rápido crecimiento de las plantas.

En cuanto a los niveles de producción, Ecuador es el único país en donde se registraron cuatro ciclos productivos, mientras en los cultivos de flores a nivel internacional, solamente se logran obtener dos ciclos de producción durante el año. Estos ciclos permiten que la producción de rosas no se detenga ni un solo día, en especial en las zonas más altas y frías, como son Cayambe, Latacunga y algunas zonas del Austro ecuatoriano (Pozo 2019).

La altitud sobre los 2.800 metros del nivel del mar, ha hechos que las rosas ecuatorianas tengan una excelente calidad, y tengan características diferenciada frente a las de la competencia, como rosas con botones más grandes, tallos más largos y rectos (EXPOFLORES 2017, 3).

El sector florícola en el Ecuador, no se caracteriza por tener niveles de productividad a escala, sino ha escogido ser competitivos mediante la exclusividad y la calidad del producto, para ello ha requerido elementos importantes, tales como, los sistemas de riego, nutrición de las plantas, regulación de las condiciones climáticas y geográficas, uso de fertilizantes, entre otros. Esto garantiza que se produzca rosas en grandes cantidades y como producto diferenciado.

Operaciones logísticas

Las rosas al ser un producto perecible y natural, deben contar con algunos estándares en el manejo logístico, que permitan conservar las características intrínsecas del producto y sobretodo alargar la vida en el florero en destino.

La manipulación y el manejo de las rosas luego de la cosecha es muy importante, ya que de ello dependerá su duración en el exterior. La necesidad de conservar las características del producto, hizo que el Ministerio de Comercio Exterior, elabore un documento, con directrices para reducir el impacto de los procesos logísticos, así como la tramitología, en los procedimientos de exportación de las flores; es el *Protocolo Técnico, Logístico, y de Seguridad para exportaciones de Flores*.

A continuación, se detallan los principales procesos dentro de la cadena logística, que ha sido analizado en ese Protocolo:

Post- cosecha y cadena de frío

Uno de los aspectos más importantes en la post- cosecha, es el control de temperatura durante el empaque, transporte y distribución de las rosas. El Protocolo Técnico, Logístico, y de Seguridad para exportaciones de Flores, indica que “el mantenimiento de la vida post-cosecha de la flor cortada, demanda un gasto continuo de energía y es preciso entender los procesos que se ejecutan en la flor durante su producción y post-cosecha” (EC Ministerio de Comercio Exterior 2015, 43).

Se debe controlar la respiración de flor cortada mediante la conservación de la temperatura, de ser posible a 0 grados centígrados, ya que, a mayor temperatura, la flor tiende a acelerar la respiración lo que disminuye su longevidad en el florero, así como las pérdidas pueden ser en promedio de 1 rosa diaria (EC Ministerio de Comercio Exterior 2015, 53).

Otro factor importante a considerar en este proceso, es la producción de etileno, gas que hace que el botón de la flor madure. Este, de igual manera, está ligado a la temperatura, por lo tanto, a menor temperatura, la producción de etileno disminuye, retrasando la apertura del botón.

En este sentido, la temperatura es uno de los factores más importantes en el proceso de transporte y distribución durante la exportación. Para mantener la temperatura adecuada, los florícolas del país, realizan las siguientes acciones:

- Cortan las flores en estado de botón
- Evitan heridas físicas, durante el proceso de exportación.
- Enfrían las flores después de la cosecha y mantienen el frío durante el transporte (EC Ministerio de Comercio Exterior 2015, 42).

El cumplimiento de estas condiciones, generan costos que inciden directamente en el valor de exportación de flor, con el fin de conservar su calidad y presentación en el país de destino.

Empaque y Consolidación

Por lo general, el proceso de empaque se realiza en una zona que cuente con las condiciones de conservación de temperatura y manipulación de las rosas, que, en la mayoría de casos es en la finca floricultora. Este lugar está refrigerado, y, cuenta con la altura necesaria para el ingreso de los camiones de carga, protegidos por aislantes de plagas. En el proceso de empaque se realizan las siguientes actividades:

- Recepción y armado de cajas
- Parafinado de cajas (se incluye parafina caliente, para dar resistencia a las cajas)
- Hidratación de la flor (los ramos envueltos serán ubicados en tinas con agua como su última hidratación previo al transporte)
- Empaque
- Cierre y enchuzado (EC Ministerio de Comercio Exterior 2015, 52).

Dependiendo de la vía de transporte, las cajas pueden ser paletizadas, alineando perfectamente las cajas para evitar movimientos durante el trayecto.

Antes de la carga, las rosas son enfriadas, ya que el transporte solamente conservará el frío que ha alcanzado la flor. En el caso de las rosas, la temperatura adecuada es de 0 a 2 grados centígrados; el proceso de enfriamiento toma hasta una hora luego del empaque, ya que por el material utilizado el proceso de enfriamiento suele ser más difícil y costoso (EC Ministerio de Comercio Exterior 2015, 52).

Transporte interno

La carga y estibación de las cajas de rosas en el camión para transporte terrestre es una tarea realizada con extremo cuidado. Bajo ningún concepto las cajas son golpeadas o maltratadas, ya que esto genera daños al producto o a su presentación, que merman la calidad del producto en su destino.

El personal de las florícolas y de las empresas que brindan servicios logísticos, ha sido capacitado en la forma de manipular del producto, de modo que no existan errores en este proceso y las pérdidas disminuyan. Existen otros mecanismos de estiba, usando montacargas o bandas transportadoras, pero no todos los exportadores pueden acceder a estas maquinarias por los costos que demandan.

El trayecto que realiza el camión durante el transporte interno, hacia la zona de embarque o agencia de consolidación, debe ser completamente asegurado y vigilado, para que la carga no sufra manipulaciones o contaminaciones. Adicionalmente, el cierre del camión asegurará la conservación del frío de las rosas hasta su punto de partida (EC Ministerio de Comercio Exterior 2015, 53).

La experiencia que tienen las empresas dedicadas a esta actividad representan un expertiz importante para el sector florícola, y en un 98% se cumplen con los estándares que exige este proceso logístico. Actualmente, son muy aislados los casos en donde se ha perdido la cadena de frío en este proceso y consecuentemente se han ocasionado daños severos al producto (Pozo 2019).

Inspecciones de control

Las inspecciones a las cuales están sujetas las rosas, son de carácter sanitario con el fin de obtener un certificado fitosanitario de exportación, que funciona como garantía para el comprador en el exterior, de que las rosas no contienen ninguna plaga que pueda afectar su consumo, es realizada en el proceso de post- cosecha a cargo de la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoonosanitario (AGROCALIDAD).

En los últimos tres años, este proceso ha tenido mejoras, puesto que anteriormente hubiera generado inconvenientes y retrasos en las cargas. La entidad pública a cargo, trabaja 24 horas, con el fin de atender todas las solicitudes a tiempo y pensando en el objetivo de disminuir tiempos para un producto perecible.

Además, incluye una inspección o aforo aduanero, en función del perfil de riesgo del exportador; este por lo regular consiste en el escaneo de la carga de exportación, para que no sea intrusivo y no afectar al producto, este proceso lo realiza el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE).

Este proceso, también presenta mejoras, ya que, para automatizar el trámite aduanero de las flores, se implementó un código de barras en las cajas de las flores, con el fin de simplificar el proceso de revisión de información y hacerlo más expedito, como este tipo de producto requiere.

Finalmente, el producto se somete a un control antinarcótico, realizado por la Policía Nacional, a través de un aviso previo al exportador, se revisará el producto a través de la apertura, desestiba y despaletizado. Al finalizar la inspección, se ubica el producto, en la zona primaria de embarque para que continúe el proceso de carga en el vuelo internacional en el cual está su envío programado (EC Ministerio de Comercio Exterior 2015, 130 - 7).

Este proceso, ha sido considerado como uno de los principales cuellos de botella, y en el que se generan mayores pérdidas para el sector. Fundamentalmente, debido a que el personal de la Policía Nacional no se ha capacitado en el manejo de las cajas de rosas, y luego de la inspección estas resultan dañadas y sucias, maltratadas; el procedimiento incluso ha puesto en riesgo la cadena de frío del producto. Con el establecimiento del Protocolo de Ministerio de Comercio Exterior, se ha logrado proporcionar información para corregir los errores de este proceso. Sin embargo, no resulta completamente efectivo, por la alta rotación que existe en el personal que maneja la inspección.

Transporte internacional

Cerca del 94% de las exportaciones de rosas, se realizan mediante transporte aéreo. Por lo tanto, las aerolíneas son un actor fundamental en la cadena logística de exportación de rosas, el aeropuerto de Quito, es el principal puerto de salida de este medio de transporte (FEDEXPOR 2018, 2).

Los aviones de carga guardan una relación directa entre los aspectos comerciales junto con los de la exportación de rosas, de manera que puedan adecuar el precio, a las

condiciones que requiere este producto para asegurar sus características y llegar al consumidor final.

A pesar de esto, las empresas florícolas sufren las consecuencias de no contar con una política de cielos orientados a la inserción mundial; la falta de estos acuerdos, hace que pocas aerolíneas operen en el país, y consecuentemente haya menos frecuencias para enviar los productos de exportación, y las pocas que operan tengan costos extremadamente altos. Es importante contar con una política de cielos abiertos porque esta permitiría flexibilizar los procesos para el ingreso de nuevas aerolíneas comerciales al país, de modo que no solo se beneficien las exportaciones de rosas o de productos que requieren transporte aéreo, sino que podría incrementarse oportunidades para el sector turístico (ARLAE 2019).

En el país, no existe acceso a una mayor oferta de aerolíneas con más rutas aéreas, lo que complica el flete internacional de las flores, En el aeropuerto de Quito, los camiones cargados de flores deben esperar a que llegue el avión de la frecuencia, y, mientras acceden al vuelo internacional, el producto se mantiene en el camión, lo que resulta altamente costoso y peligroso para conservar las características del producto (ARLAE 2019).

La Asociación de Representantes de Líneas Aéreas de Ecuador, propone que se fomente las operaciones internacionales, no solo las exportaciones sino también las importaciones, así como el turismo, ya que estas actividades proporcionan mayor número de frecuencias que se dirijan a Ecuador, y sirvan mejor para el flete de exportaciones. Asimismo, que estas acciones estén acompañadas de mejora de infraestructura que se adapte a las exigencias del flujo de las operaciones comerciales (ARLAE 2019).

En Colombia, por ejemplo, la Ministra de Transporte María Ángela Orozco, ratifica el trabajo que se hace para fortalecer el transporte aéreo es arduo; actualmente este país cuenta con 62 acuerdo de transporte aéreo y más del 50% de estos son acuerdos de políticas de cielos abiertos; esto ha permitido el ingreso de nuevas aerolíneas internacionales, que no solo generan una disminución de costos, sino que aportan para en la generación de inversión y empleo para el país.

Desde que Iván Duque asumió el poder en Colombia, se dio más impulso a este tipo de políticas; sin embargo, la Ministra coincide en que es importante adaptar la infraestructura para recibir a las aerolíneas internacionales y trabajar fuertemente en la promoción de rutas menos comerciales (Orozco 2018).

Condiciones laborales

Uno de los factores más importante en el sector florícola es el empleo, así como las condiciones laborales implementadas para hacer competitivo el proceso productivo. Como ya se ha analizado en el acápite anterior, la floricultura en Ecuador, es intensiva en el uso de mano de obra; el tratamiento especial que requiere el producto hace que sea uno de los sectores agrícolas, que más empleo genera.

Cada año el sector florícola emplea a más 100 mil personas, de las cuales el 51%, corresponde a mujeres, quienes ejecutan la actividad de corte principalmente, por su manejo delicado de las rosas y por la rapidez con la que realizan esta actividad (EXPOFLORES 2017, 5 - 6).

Hasta 2018, las condiciones laborales que manejaba el sector florícola, no tenía distinción con las demás actividades productivas. Sin embargo, en abril de 2018, el Ministro de Trabajo, Raúl Ledesma, definió nuevas modalidades de trabajo para el sector florícola, mediante el Acuerdo Ministerial No. MDT- 2018-0075, que establece dos tipos de contratos, uno es el contrato de trabajo especial permanente a jornada completa y el segundo es un contrato de trabajo especial discontinuo de jornada parcial (Derecho Ecuador 2018, 1- 3).

El primer contrato, será indefinido y aplicado para atender los ciclos productivos de las flores o las fases comunes dentro de este giro de negocio, que no requiera específicamente un horario fijo, pero el que se cumpla 40 horas semanales, en 6 días a la semana, sin que estas superen las 8 horas diarias. El segundo contrato, podrá ser aplicado de acuerdo a la temporalidad, en las fechas en que existe mayor demanda internacional, como son San Valentín, el Día de la Mujer y el Día de la Madre. En este último, se realizarán 36 horas de trabajo semanal, durante 6 días, sin exceder las 8 horas diarias (Serrano 2018, 17 - 20).

Las últimas reformas a los contratos laborales que aplica el sector florícola, permiten tener un respiro en la actividad productiva, ya que anteriormente con la modalidad de contrato indefinido, resultaba muy costoso contratar de forma temporal y discontinua, en las épocas con mayor demanda.

Las condiciones laborales de los sectores agrícolas como el florícola, requerían de un análisis más profundo por la particularidad de la demanda internacional y por la naturaleza

de su proceso de producción, que sin duda no es similar al de una actividad más industrializada, en donde la mano de obra no es utilizada en forma tan intensiva.

2. Políticas públicas que inciden en las exportaciones de rosas

Gran parte de las condiciones empresariales, se encuentran marcadas por las normas, leyes y políticas que rigen en un país. Algunas decisiones políticas permiten fortalecer las actividades empresariales y de exportación, mientras que otras no siempre aportan positivamente a este fin.

En el ámbito internacional, las principales normas que están vinculadas a la actividad exportadora de rosas son:

- Normas fitosanitarias de la Organización Mundial de Comercio
- Normas de propiedad intelectual, que se establecen en la Organización Mundial de Propiedad Intelectual
- Normas laborales de la Organización Internacional de Trabajo

En cuanto a las leyes y normas del país, se realizó una revisión detallada de los principales instrumentos legislativos públicos, que se encuentra en el Anexo 2 de este trabajo de investigación; no obstante, las que leyes o normas específicas para el sector florícola o que inciden directamente con el tema de estudio se analizan a continuación:

Leyes Nacionales aplicables al sector empresarial y exportador

Código del Trabajo

Esta es una norma vigente a partir de 1935; no obstante, ha tenido varias reformas, siendo la última actualización en 2019. Dentro de esta Ley, se contemplan aspectos como los contratos individuales y colectivos de trabajo, las modalidades de trabajo, riesgos laborales y el desistimiento, abandono o renunciaciones laborales.

El Código de Trabajo es uno de los instrumentos transversales para el sector empresarial exportador, puesto que, este permite identificar los alcances que tiene el

empleador y el empleado en la actividad productiva, asimismo los derechos y obligaciones de cada una de las partes.

La Constitución de la República de 2008, garantiza el empleo pleno y reconoce como productivo el trabajo en el hogar en los artículos 325 a 333, por lo tanto, se han realizado algunas reformas laborales al Código de Trabajo con el fin de ajustarse a los nuevos escenarios propuestos en la Ley suprema (EC 2008, art. 135- 333).

En el caso del sector florícola, como ya se ha detallado en las condiciones laborales de este apartado, se establecieron las nuevas modalidades de contrato en abril de 2018, mediante el Acuerdo Ministerial No. MDT- 2018-0075 del Ministerio de Trabajo.

Sin embargo, el Código de Trabajo ha recibido algunas críticas, en donde se indica que este instrumento legislativo no tiene flexibilidades y que en muchos casos desincentiva el empleo antes de promoverlo. Desde el sector público, por ejemplo, el Ministro de Economía y Finanzas, Richard Martínez (2019, 11), ha impulsado las reformas laborales, aduciendo que, “el mercado laboral tiene rigideces que impiden que se pueda impulsar el teletrabajo u horarios reducidos para incorporar a más mujeres al mercado de trabajo. Es necesario analizar jornadas reducidas, pero sin perder de vista la realidad de cada actividad. No se les puede pedir a los obreros del área rural o agrícola que laboren en horarios como oficinistas”.

Desde el sector privado, Alejandro Martínez (2019), Presidente Ejecutivo de EXPOFLORES, ha señalado en algunas entrevistas que, es importante encontrar un equilibrio entre la competitividad las normas laborales, puesto que la estructura laboral que posee su sector encarece la estructura de costos generales y las condiciones laborales hacen que esta sea rígida. Además, coincide que es importante mantener reformas laborales que consideren que la capacidad agropecuaria y crecimiento no viene dado solamente por la mano de obra, sino por la capacidad de la tierra, y, por otro lado, por la demanda internacional de los productos de exportación.

Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación

Después de algunos debates dentro de la Asamblea Nacional, se aprobó el denominado Código Ingenios, en noviembre de 2016, siendo su publicación para entrada en vigencia el 09 de diciembre de 2016, bajo el Registro Oficial No. 899. La acelerada

aprobación de este proyecto de Ley se dio, principalmente, por la presión que sostuvo la Firma del Acuerdo Comercial Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea; ya que una de las observaciones impuestas por el bloque europeo para la negociación, era reformar las normas de propiedad intelectual para el comercio.

Este Código, reemplaza la Ley de Propiedad Intelectual, existe desde el 19 de mayo de 1998, creada para que le Estado reconozca, regule y garantice los derechos de propiedad intelectual.

En función de algunos análisis realizados por expertos en propiedad intelectual, el Código de Ingenios en los elementos de fondo y en los derechos de propiedad intelectual se encuentra apegado a las normas y conceptos que establece el Acuerdo sobre aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Sin embargo, existen algunas críticas que indican que, esta Ley introduce ciertos cambios sustantivos, en el tema de patentes, en referencia las exclusiones y excepciones de patentabilidad. Estas modificaciones no solo han sido consideradas como contrarias a lo que establece el ADPIC, sino que limitan la innovación y el desarrollo de nuevos productos en el país (Espinosa 2016, 1).

En el caso del sector florícola, esta Ley incide en el proceso de obtención e hibridación de nuevas variedades, que es un trabajo netamente de desarrollo de material genético agrícola, y por el cual se puede diversificar la oferta exportable del país. Varios de los análisis sobre esta ley, recaen en críticas como la de Sophia Espinosa (2016, 25) que concluye en que:

El Código Ingenios constituye una propuesta que va de la mano con la actual perspectiva del sistema de propiedad intelectual, buscar una propiedad intelectual más humana. Sin embargo, en este camino equivoca los medios, así con el objetivo de favorecer los intereses públicos, olvida la estructura y funcionamiento de los mercados, y del sistema de innovación, y promueve una política orientada a satisfacer las necesidades de los consumidores, mas no de los operadores económicos, que son quienes por medio de los inventores promueven la innovación tecnológica.

Específicamente, en el sector florícola, esta Ley impacta directa al derecho de las patentes de las variedades creadas mediante la hibridación, y por las cuales la empresa florícola ha pagado, cediendo el derecho de cultivo a la empresa que obtuvo esta variedad

patentada, y se ven afectadas directamente en el artículo 91, referente a los bienes que garantizan derechos fundamentales, en donde se establece que:

Artículo 91.- Bienes que garantizan derechos fundamentales.- Los bienes que garantizan derechos fundamentales y que se encuentren protegidos por derechos de propiedad intelectual, son de interés público y gozarán de un tipo de protección que permita satisfacer las necesidades básicas de la sociedad, para lo cual, sin perjuicio del uso de limitaciones y excepciones a los derechos, se permitirán otros usos sin autorización del titular de conformidad con lo establecido en este Código y en los tratados internacionales de los que Ecuador es parte. Lo dispuesto en el párrafo precedente será aplicable también para los derechos que recaigan sobre la información no divulgada y los datos de prueba, sobre productos farmacéuticos y químico- agrícolas. (EC 2016, art. 91)

Aunque esta norma promueva la propiedad intelectual y la vigencia de los derechos fundamentales, deja de lado la inversión que la empresa florícola ha realizado para obtener su variedad y tener derecho sobre ella, haciéndola de uso público, dejando de lado los derechos de patente del creador (Espinosa 2016, 19).

Este es uno de los ejemplos de la forma de cómo está concebido el Código de Ingenios, si bien apegado a las normas ADPIC, también incluye modificaciones que, en lugar de crear condiciones para dinamizar las condiciones de innovación y creación de nuevos productos, desincentivan los procesos de desarrollo, porque reducen el esfuerzo de los titulares de propiedad intelectual.

El sector florícola ha estado en permanente desacuerdo con este tipo de modificaciones incluidas en el Código de Ingenios y mantienen su postura de exigencia de cambios que sustenten su innovación y procuren el incentivo de nuevos desarrollos que contribuyan a la competitividad de sus productos (Pozo 2019).

Mecanismos de compensación para las exportaciones

El Gobierno de Ecuador, ha adoptado algunos instrumentos de política de comercio exterior, a fin de contribuir a las exportaciones, como una medida de compensar la falta de preferencias arancelarias y el pago de tributos en la adquisición de insumos para la producción, de manera que estos contribuyan al fomento de las exportaciones no petroleras.

A continuación, se detallan, dos de los últimos instrumentos implementados, y que en la actualidad no se encuentran vigentes.

Certificados de abono tributario (CAT)

Los Certificados de Abono Tributario (CAT) son una concesión en favor del sector exportador, que se otorgan cuando un determinado mercado ha sufrido una desmejora, ya sea por cambios en los niveles arancelarios o imposición de sanciones unilaterales (EC 2013, 2).

El 12 de agosto de 2013, se hizo una reforma en la Ley de Abono Tributario para promulgar la Ley Orgánica de Incentivos para el Sector Productivo, con el fin de otorgar una compensación a los exportadores que hayan mantenido exportaciones a Estados Unidos bajo el esquema ATPDEA, y que, por su renuncia unilateral, hayan presentado una desmejora competitiva por no contar con las preferencias arancelarias, que otorgaba este programa (El Universo 2013, 1).

Dentro de esta reforma se otorga al Comité de Comercio Exterior (COMEX), la competencia de actuar como Comité Administrativo de la Ley de Abono Tributario (EC 2013). El Reglamento de dicha Ley emitido bajo el Decreto No. 100, dispone al mencionado Comité que, en base a las condiciones económicas del país y considerando el comportamiento del mercado de productos internacional, además de las atribuciones establecidas en la Ley de Abono Tributario, tendrá las siguientes:

- Calificar a los beneficiarios de certificados de abono tributario;
- Definir los montos máximos anuales del beneficio por exportador;
- Definir los mercados de productos internacionales de destino de exportaciones ecuatorianas respecto a los cuáles los exportadores hayan sufrido una desmejora en su nivel de acceso, conforme lo previsto en el artículo 7 de la Ley de Abono Tributario;
- Establecer las subpartidas a diez dígitos del Arancel del Ecuador, de los productos beneficiados conforme el numeral 1 del artículo 6 de la Ley de Abono Tributario y los correspondientes períodos de vigencia;
- Aprobar las resoluciones que sean necesarias para la correcta aplicación de la Ley de Abono Tributario y este Reglamento; y,
- Resolver la terminación anticipada de los períodos de concesión de Abono Tributario (EC 2013, art. 1).

El monto que se designe de forma anual para contrarrestar la desmejora en el mercado internacional para las empresas exportadoras, deberá ser asignado por el Comité Administrativo, que en este caso está a cargo del COMEX, conforme un análisis del volumen de exportación igual o menor al declarado en el último período fiscal, previo a los cambios arancelarios (EC 2013, art. 1).

En el caso de la forma de cálculo del valor de abono tributario que reciba el exportador, el Reglamento de la Ley de Abono Tributario indica que “El valor del certificado del abono tributario será calculado sobre el valor en aduana de origen, el peso o la cantidad de unidades exportadas, según el tipo de sanción unilateral o restricción que se establezca y afecte a los productos ecuatorianos en el extranjero” (EC 2013, art. 2).

El Reglamento de la Ley de Abono tributario establece que el Servicios Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), concederá los CAT, a los exportadores que hayan calificado para el efecto, y, una vez que su Declaración Aduanera de Exportación, haya sido debidamente regularizada (EC 2013, art. 4). Adicionalmente, establece los siguientes requisitos que el exportador debe cumplir, para acogerse al mecanismo:

- Estar calificados como beneficiarios por el Comité Administrativo de la Ley de Abono Tributario;
- Exportar efectivamente los productos sujetos al beneficio previsto en la Ley de Abono Tributario, con destino a los mercados de productos internacionales que el Comité Administrativo de la Ley de Abono Tributario haya definido, dentro del periodo considerado para la concesión del abono tributario;
- Encontrarse al día en el cumplimiento de las obligaciones con el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador y el Servicio de Rentas Internas;
- Presentar el formulario referido en el artículo 4 del presente Reglamento; y,
- Las demás que establezca la Ley de Abono Tributario, este Reglamento y el Comité Administrativo de la Ley de Abono Tributario (EC 2013, art. 6).

Junto con estos requisitos, el Reglamento indicado, exige a los exportadores, estar al día con las obligaciones laborales y patronales vigentes, caso contrario, no podrían acceder al mecanismo.

El exportador calificado por el COMEX, recibirá los CAT, a través de Notas de Crédito, las mismas que pueden ser endosadas o transadas con otro contribuyente, para lo

cual el beneficiario final deberá registrarse en el sistema informático del SENA (EC 2013, art. 9).

En función de esta base jurídica, mediante la Resolución 105 del 10 de septiembre de 2013, el COMEX, se aprueba por primera vez, la nómina de productos, beneficiarios y porcentajes que aplicarán para la concesión de los CAT, por efecto de una desmejora en nivel de acceso al mercado de Estados Unidos. Esta lista está sujeta a cambios, que podrá realizarlos el COMEX (EC 2013).

Además, bajo la misma resolución se establece el monto de concesión, que para el año 2013, fue USD 9 millones (considerando agosto – diciembre), y, para 2014, se otorga USD 25 millones (EC 2013, art. 4).

La nómina que indica dicha Resolución, contempla la entrega del beneficio para más de 900 empresas y cerca de 450 subpartidas arancelarias. Los criterios para ser parte de la nómina, básicamente se definieron por el nivel y frecuencia de exportación del último año en donde se acogieron al ATPDEA (EC Ministerio de Comercio Exterior 2015, 5).

Para la aplicación de los CAT, la empresa debía verificar si su nombre y subpartida arancelaria que exporta a Estados Unidos, constaba en la nómina de la Resolución indicada, de ser el caso la empresa exportadora debía enviar una solicitud, por única vez al SENA, para que el proceso se dé de forma automática.

En el 2014, se hicieron algunas reformas bajo la Resolución del COMEX No. 038-2014 del 15 de octubre de ese año, con el fin de ampliar el beneficio de los CAT, para los productos que habían perdido las preferencias arancelarias de ATPDEA, junto con los productos que ya no contaban con las preferencias de SGP, que expiraron igualmente en 2013. En esta Resolución, se dispone solicitar USD 33 millones para lo que restaban de 2014 y USD 65 millones como presupuesto para 2015 (EC 2014, art. 1).

El mecanismo se mantuvo vigente en 2015. Sin embargo, se realizaron algunas reformas a las Resoluciones emitidas anteriormente, puesto que el 29 de junio de 2015, se amplió del SGP, en donde varios productos de diferentes orígenes del mundo contaban con un trato preferencial no recíproco al ingresar en Estados Unidos. En ese sentido, el COMEX modificó los anexos de los beneficiarios de los CAT, para los productos que no recibían ningún trato arancelario diferenciado, únicamente.

La crisis financiera en el país se desató desde 2015, pero se acentuó en 2016, es así que los CAT, para este último año, no se aplicaron, por falta de financiamiento. El sector exportador evidenció la necesidad de seguir contando con este mecanismo de compensación.

Las apelaciones del sector exportador por solicitar la reactivación de esta medida, se hicieron escuchar en el COMEX, y bajo la Resolución 030-2016, del 28 de octubre de 2016, se estableció la entrega del mecanismo de compensación por USD 21 millones, que cubriría la mitad de las exportaciones que se realizaron en 2016 (EC 2016, art. 1).

Luego de la última Resolución del COMEX en 2016, la falta de financiamiento volvió a afectar la entrega del mecanismo de compensación por medio de los CAT, el monto faltante para 2016, no fue financiado y este mecanismo ya no se reactivó en los próximos años.

Devolución condicionada simplificada (Drawback simplificado)

El Drawback simplificado, se implementó a través del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), en el artículo 157, como un régimen aduanero que pretendía hacer una devolución automática de los tributos pagados por las empresas exportadoras, por la adquisición de insumos, materias primas y bienes de capital para la elaboración de los productos de exportación.

Bajo este cambio en el COPCI y su Reglamento, el 20 de marzo de 2015, el COMEX, emitió la Resolución 013, en donde aprueba la vigencia de este mecanismo para el sector exportador. El valor de la devolución automática era equivalente al 5%, debido al promedio arancelario ponderado anual que el Ecuador cobraba a las importaciones entre el 2010 y 2015, y, el valor de la devolución, bajo ningún caso debía ser superior al promedio arancelario ponderado, de acuerdo a las tarifas arancelarias vigentes en Ecuador (EC 2015, art. 1).

En función del porcentaje definido para la devolución simplificada, el Ministerio de Finanzas emitió un dictamen favorable para este mecanismo de USD 253 millones, para el 2015, considerando los meses de febrero a diciembre de ese año (EC 2015, 2).

La mayoría de exportaciones se encontraban dentro de este beneficio. Sin embargo, de acuerdo al anexo 1.1 de la Resolución 013-2015, establecía una lista de alrededor 380 posiciones arancelarias que se encuentran excluidas de la medida, entre ellas productos cacao, camarón, café y algunos productos de la pesca (EC 2015, 5).

Según el anexo 1.2, los productos tradicionales estarán sujetos a un porcentaje específico y diferenciado, para el banano el valor será del 2% para la Unión Europea, 3% para Rusia, y 4% para China. Las flores y el atún tendrán una devolución del 5% y 3% respectivamente, sobre el valor FOB de exportación (EC 2015, 5).

El resto de productos sí podrían acceder a la devolución siempre que las empresas exportadoras cumplan con las siguientes condiciones:

- No tengan obligaciones pendientes con el fisco, incluye liquidaciones pendientes con el SRI, IESS y SENA E.
- No mantener regímenes aduaneros precedentes.
- Adjuntar el certificado de origen de la mercancía en la Declaración Aduanera de Exportación (FEDEXPOR 2015, 10)

Para acceder al mecanismo, el exportador debía hacer una solicitud por cada Declaración Aduanera de Exportación (DAE), que hay regularizado en el sistema ECUAPASS de SENA E. Una vez ingresada la solicitud, el exportador ingresaría todos los datos de la cuenta bancaria, en donde en el máximo de 48 horas, se haría efectiva la transferencia del 5% del valor de la exportación de la DAE solicitada (EC Ministerio de Comercio Exterior 2015, 4).

Debido a que la transferencia de esta devolución era en efectivo, el Ministerio de Finanzas dispuso los fondos comprometidos, solamente en 3 ocasiones, dejando una deuda pendiente con el sector exportador de más de USD 100 millones. De acuerdo a FEDEXPOR, el mecanismo inicio tres meses más tarde que la Resolución inicial del mecanismo, y su último valor fue entregado en noviembre de 2015. La falta de financiamiento de parte del Ministerio de Finanzas, no permitió que el mecanismo continúe.¹¹

3. Estructura de costos del sector exportador

La estructura de costos de las empresas exportadoras tiene diferencias, si se compara con las empresas que se dedican únicamente a atender el mercado local. Por lo tanto, es importante hacer un análisis específico de la actividad exportadora.

¹¹ Aclaraciones recogidas de múltiples intervenciones en entrevistas y foros a Daniel Legarda, Presidente Ejecutivo de Fedexpor, febrero 2019.

La Federación Ecuatoriana de Exportadores, realizó un análisis en función de la información de los estados financieros que publica la Superintendencia de Compañías, con el fin de conocer cuáles son los principales costos que intervienen en la cadena productiva¹³. El análisis se realizó para 36 actividades económicas, cuya composición de costos y gastos, se centra en cinco rubros. Estos son:

- Consumo intermedio de bienes: todas las materias primas, insumos, bienes terminados y maquinaria, necesarios para la producción.
- Mano de obra directa: remuneraciones, honorarios, afiliación al IESS, fondos de reserva y utilidades.
- Gastos periféricos: servicios de transporte, logística, arrendamiento, mantenimiento, financieros, seguros, servicios públicos, y promoción.
- Impuestos y contribuciones: impuesto a la renta y otros impuestos
- Otros: depreciaciones y provisiones.

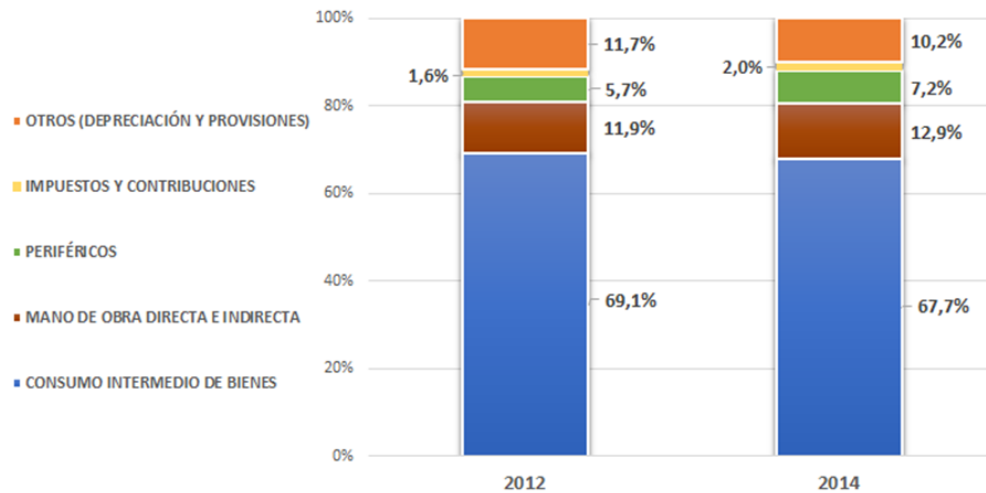
Como se evidencia en el gráfico 14, este análisis indica que el principal rubro en la estructura de costos del sector exportador, es el consumo de materias primas, insumos y bienes de capital, que representa el 67,7%, en el 2014. Esta participación, hace referencia a los insumos que el sector exportador requiere comprar, para elaborar sus productos.

El siguiente rubro con mayor peso en la estructura de costos es la mano de obra directa e indirecta, que representa el 12,9% y que, en 2014, tuvo un incremento de un punto porcentual en comparación con 2012. En este costo, se incluyen todos los gastos, que las empresas exportadoras deben incurrir, por el uso de mano de obra. El sector exportador tiene un uso intensivo de mano de obra, debido a que cerca del 50% de las exportaciones no petroleras, corresponde a actividades agrícolas y de la agroindustria, siendo estas las que más trabajadores requieren.

Dentro de este rubro, el 80% corresponde a las remuneraciones. La aportación al IESS y los fondos de reserva representan cerca del 10%; mientras que la repartición de utilidad a trabajadores representó un 5% y los honorarios constituyeron el 5%.

¹³ Ver Metodología de análisis de costos en Anexos.

Gráfico 14
Estructura costos y gastos del sector exportador 2012-2014



Fuente: Superintendencia de Compañías
Elaboración: FEDEXPOR

Los gastos por depreciación y provisiones, es un rubro importante, y en 2014, representó el 10,2%. En cuanto a los costos y gastos periféricos, representan el 7,2% y se trata de los servicios necesarios para la producción y comercialización, siendo el servicio de mantenimiento de maquinaria e infraestructura el rubro de mayor representatividad, y significa el 33% de este rubro.

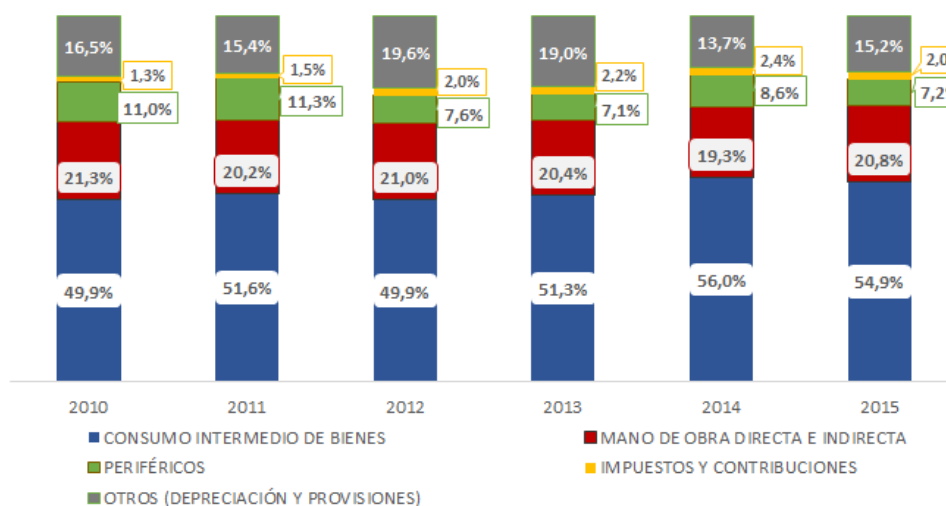
Los gastos en transporte tuvieron una participación del 24%; servicios financieros el 23%; y los demás servicios alcanzaron un 20%. Finalmente, los impuestos tienen un 2% de participación en la estructura de costos; básicamente este rubro corresponde en un 66% al pago del impuesto a la renta y un 34% a otras contribuciones como el IVA.

Estructura de costos del sector agrícola, silvícola y pesquero

Dada la importancia de algunos sectores productivos para la exportación, la Federación Ecuatoriana de Exportadores, realizó una réplica de su metodología para el sector agrícola, silvícola y pesquero, que de acuerdo a la clasificación internacional uniforme (CIIU), corresponde a las actividades concentradas en la rama A. Se puede identificar que el consumo de materias primas, insumos y bienes de capital, representa el 54,9% en 2015; seguido por los costos de mano de obra directa e indirecta, que representan el 20,8%.

Adicionalmente, los costos de depreciación y provisiones, representan el 15,2%; los gastos en servicios periféricos e impuestos, tienen una participación del 7,2 y 2%, respectivamente.

Gráfico 15
Ecuador: estructura de costos y gastos de las actividades exportadoras vinculadas al sector agrícola, silvícola y pesquero 2010- 2015



Fuente: Superintendencia de Compañías
Elaboración: FEDEXPOR

Estructura de costos del sector florícola

El sector florícola tiene una particularidad, y es que el 91,7% de sus ingresos por ventas, corresponde a exportaciones. Es decir, este sector es netamente exportador. Al realizar el análisis del sector, con la misma metodología de los temas anteriores, se puede establecer que, en los últimos años, cerca del 70% del valor FOB de exportaciones, corresponde a los costos y gastos de producción.

En cuanto a la estructura de costos, el rubro con mayor participación son los de mano de obra directa e indirecta, con un 44,5% en el último año de análisis; la necesidad de mantener un proceso de cultivo sumamente delicado y cuidadoso, requiere que este sector emplee a más de 105 mil personas (EXPOFLORES 2017).

El siguiente rubro de mayor importancia es el consumo intermedio de bienes, que representa un 27,2%, y este se trata de materias primas, insumos y bienes finales, necesario para proceso de producción.

Por su lado, los costos de depreciaciones y provisiones son el tercer rubro más importante, alcanzando un 17,8%. Los costos que ocupan una participación menor, son los gastos periféricos y los impuestos que concentran el 8,9 y 1,7%, respectivamente.

Tabla 6

Ecuador: estructura de costos y gastos de la actividad de cultivo de otras plantas no perennes

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| COSTO TOTAL (M\$) | 521,17 | 336,13 | 623,38 | 662,59 | 618,36 | 569,01 |
| CONSUMO INTERMEDIO DE BIENES | 28,8% | 29,9% | 26,5% | 26,5% | 26,6% | 27,2% |
| MANO DE OBRA DIRECTA E INDIRECTA | 37,3% | 38,8% | 40,8% | 42,2% | 42,7% | 44,5% |
| PERIFÉRICOS | 12,0% | 11,1% | 7,7% | 7,3% | 10,6% | 8,9% |
| IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES | 1,3% | 1,6% | 2,0% | 2,0% | 2,3% | 1,7% |
| OTROS (DEPRECIACIÓN Y PROVISIONES) | 20,6% | 18,7% | 23,0% | 22,0% | 17,8% | 17,8% |
| TOTAL | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

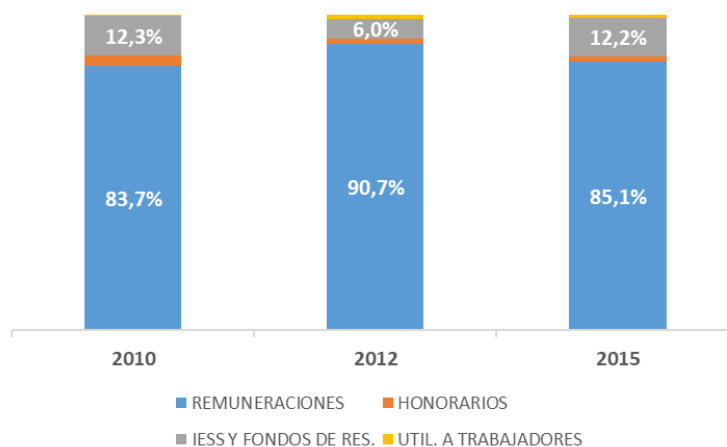
Fuente: Superintendencia de Compañías

Elaboración: FEDEXPOR

En relación a la mano de obra directa e indirecta, el análisis de 2015 indica, que el 85,1% de este rubro, corresponde a remuneraciones, por el intensivo uso de trabajadores en el proceso de producción. Adaptar la contratación de personas, de acuerdo a las épocas con mayor y menor demanda internacional, podría tener un impacto de reducción de este costo (A. MARTINEZ 2019).

En menor proporción, las aportaciones patronales al IESS, junto con el pago de los fondos de reserva alcanzan una participación del 12,2%. El 2,7% restante, lo concentran los costos por honorarios y las utilidades para los trabajadores.

Gráfico 16
Composición de los costos de mano de obra directa e indirecta 2010- 2015

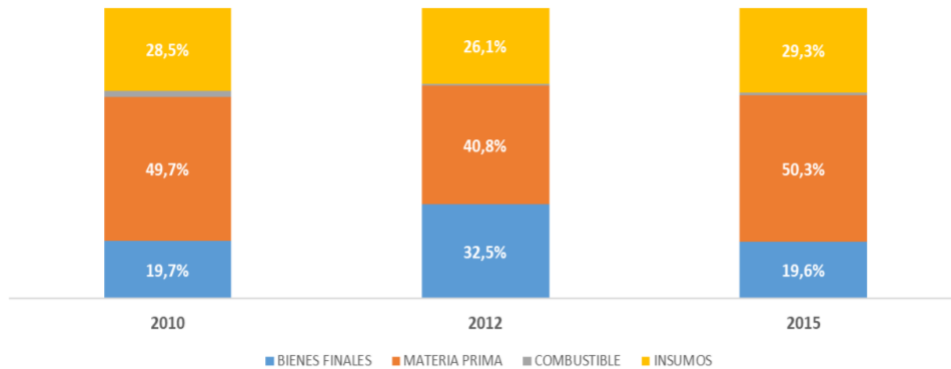


Fuente: Superintendencia de Compañías

Elaboración: FEDEXPOR

Los costos de bienes de consumo intermedio, tienen fuerte participación a las materias primas que se requieren para el cultivo de flores. Este rubro, en 2015, representó el 50,3%; en este costo, se encuentra el pago de regalías por la obtención de nuevas variedades de flores, que se desarrolla para la diversificación del portafolio de productos. Siguen los insumos, que concentraron el 29,3% y corresponden a los fertilizantes, abonos, pesticidas, químicos para el control de plagas, entre otros. Otro rubro importante, son los bienes finales, que en este periodo significaron el 19,6%; en este costo están las cajas, fundas y etiquetas, necesarias para el empaque de las flores. Finalmente, en esta composición, se encuentran los combustibles, que apenas representan el 0,8%.

Gráfico 17
Costos de bienes de consumo intermedio 2010- 2015

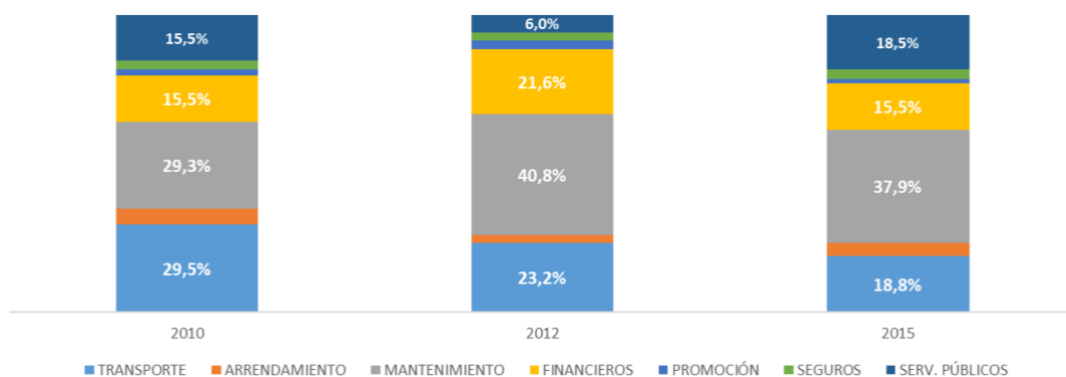


Fuente: Superintendencia de Compañías
 Elaboración: FEDEXPOR

Dentro de los costos periféricos, se encuentran algunos rubros importantes en esta actividad productiva y en ellos está de mantenimiento de infraestructura, con un 37,9%; el cultivo de flores se lo hace en ambiente de invernadero, por lo que conservar estas instalaciones, requiere de una constante inspección y adecuación para cumplir con los estándares de calidad. Otro de los rubros importantes en esta categoría es el transporte, indispensable para la consolidación y exportación, con un 18,8%. Le siguen los costos por servicios públicos, que ocupan el 18,5%, seguido por los costos por financiamiento y operaciones financieras, con un 15,5%.

Dentro de esta categoría, también se considera el arrendamiento, la promoción y los seguros, que tienen una participación en conjunto del 9,4%.

Gráfico 18
Costos periféricos 2010- 2015

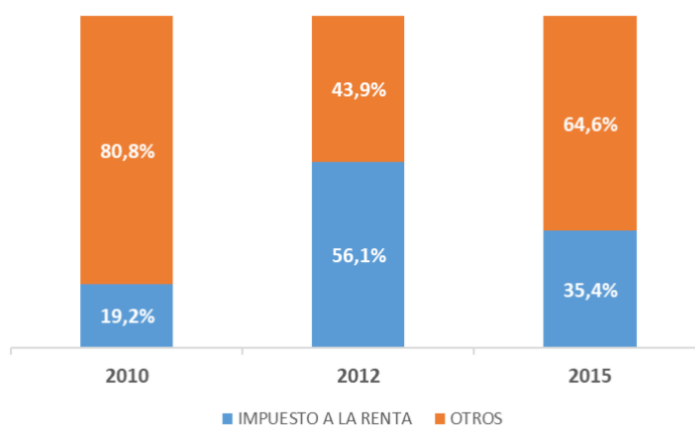


Fuente: Superintendencia de Compañías

Elaboración: FEDEXPOR

Finalmente, en la categoría de impuestos y contribuciones, el pago por el impuesto a la renta representa el 35,4%; mientras que el 64,6%, corresponde a demás contribuciones con el fisco, como IVA, aranceles de importación, entre otros.

Gráfico 19
Impuestos y contribuciones 2010- 2015



Fuente: Superintendencia de Compañías
Elaboración: FEDEXPOR

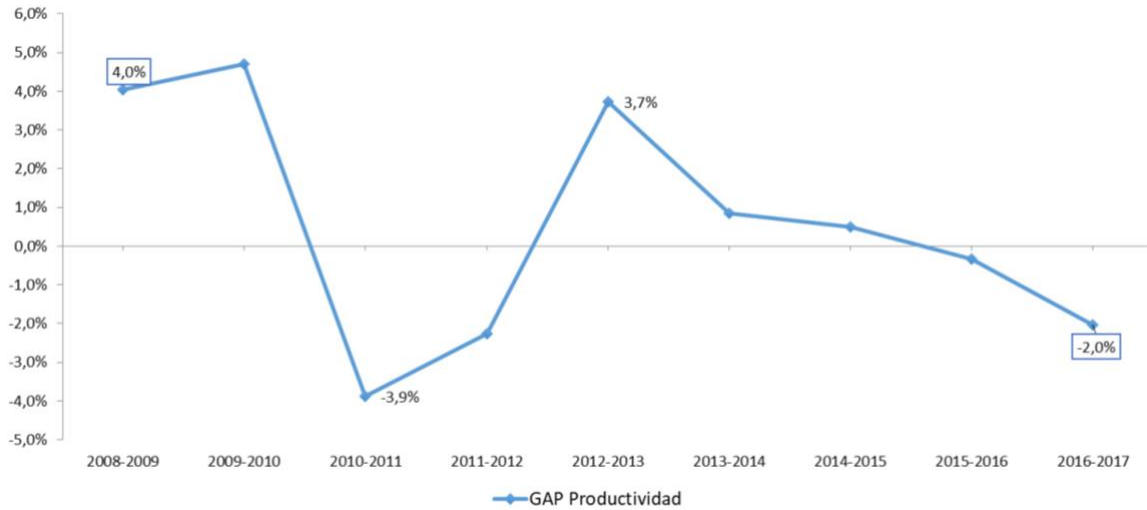
Brecha de productividad del sector florícola

La brecha de productividad o gap productivo, es un indicador que permite medir los márgenes de rendimiento de una actividad económica. Esta medida permite identificar la velocidad con la que crecen los ingresos respecto a la velocidad con la que crecen los costos.

Si el resultado es positivo (mayor que cero), entonces los ingresos de la actividad productiva, crecen más rápido que los costos que intervinieron en la producción. Entonces quiere decir, que se ganó productividad con los costos que se usaron en la producción. Por el contrario, si el resultado es negativo, este indica que el costo de producción fue más acelerado que los ingresos que se obtuvieron en la actividad.¹⁴

¹⁴ Ver Metodología de Brecha de productividad- Anexo 1, pág. 2

Gráfico 20
Brecha de productividad del sector florícola 2008- 2017



Fuente: Superintendencia de Compañías
Elaboración: FEDEXPOR

Respecto a la brecha de productividad del sector florícola, se puede identificar en el 2009, los ingresos estaban creciendo a mejor ritmo que los costos que intervenían en la producción, por lo que alcanzaron un valor de 4,0%. Sin embargo, existe un desaceleramiento significativo en el 2011, en donde se llega a una brecha de productividad negativa del 3,9%.

Existe una recuperación considerable en 2013, con un valor de 3,7%, pero no se logran alcanzar los niveles de competitividad entre ingresos y costos, con los que se gozaba en 2009.

A partir de 2013 en adelante, la brecha de productividad va en declive, cerrando el 2017 con un valor de -2,0%. Este valor muestra, que la estructura de costos ha tenido un crecimiento más acelerado, haciendo que los recursos usados en la producción sean menos competitivos, para conseguir incrementar los ingresos en mayores niveles.

En este sector, la inversión que están teniendo las empresas no está generando un crecimiento ni si quiera igual al incremento de sus costos. El ritmo de crecimiento de la estructura de costos está por debajo del incremento de ingresos. Como ya se ha analizado, en acápite anteriores, varios son los factores que podrían incidir en este comportamiento, la coincidencia de este comportamiento se da, en 2013, cuando las rosas dejan de tener preferencias arancelarias en Estados Unidos y se agudiza aún más, cuando el Gobierno deja de compensar esta desventaja arancelaria a partir de 2016.

Capítulo tercero

Comportamiento de las exportaciones de rosas y las principales estrategias empresariales para su sostenimiento

En el presente capítulo se analizará, el impacto que han tenido los factores de competitividad de las rosas ecuatorianas, tanto en el comportamiento de sus exportaciones, como en la participación de este producto en el mercado estadounidense, frente a sus competidores. Así como las medidas y estrategias empresariales que han asumido los exportadores de rosas para sostener sus exportaciones, aun cuando su producto, no cuente con una preferencia arancelaria con Estados Unidos o algún mecanismo que la compense.

1. Comportamiento de las exportaciones de rosas a Estados Unidos

Estados Unidos es el principal mercado para las rosas ecuatorianas. En el 2017, este destino concentró más del 40% de la exportación de rosas. La evolución de las exportaciones ha pasado de USD 93 millones en el 2000, a USD 275 millones en 2017, lo que significa un crecimiento promedio anual del 6,6%, en valor y en volumen del 2,0%, en este periodo (BCE 2018).

Gráfico 21
Ecuador. Valor y volumen de las exportaciones de rosas a Estados Unidos 2000- 2017



Fuente: BCE
Elaboración propia

En función del objetivo de esta investigación, que analiza el impacto de las preferencias arancelarias y los mecanismos de compensación, en la evolución de las exportaciones de rosas, se ha dividido en tres periodos, que indican:

1. La vigencia del ATPDEA (2000- 2013)
2. La compensación de las preferencias ATPDEA mediante los CAT (2013- 2016).
3. La falta de las preferencias ATPDEA y de los CAT. Este análisis demuestra el fin que persigue ésta investigación, que es conocer el impacto de estos factores en el comportamiento de las exportaciones de rosas (2016- 2017)

En el primer período, las exportaciones de rosas presentan un crecimiento promedio anual del 7,0% en valor, y de 2,2% en volumen. Gran parte de este crecimiento, se atribuye a que al beneficiarse del ATPDEA, Ecuador compite en igualdad de condiciones, con países competidores (BCE 2018).

Según EXPOFLORES, las preferencias arancelarias otorgadas bajo el esquema de ATPDEA, han tenido un impacto positivo en la competitividad e incremento de las exportaciones de rosas dirigidas a Estados Unidos; ya que se aprovecharon los esfuerzos de calidad invertidos en este producto y se pudo competir en iguales condiciones con los demás proveedores de rosas a nivel mundial.¹⁵

En relación al siguiente periodo, desde 2013 a 2016, el comportamiento de las exportaciones de rosas, mantiene la misma tendencia de crecimiento, alcanzando un 6,1% promedio anual, en valor. Sin embargo, es importante destacar que, en volumen se registró un estancamiento, debido a que no existe una política de incentivos de largo plazo, generando incertidumbre en las relaciones de negocio con los compradores en Estados Unidos.

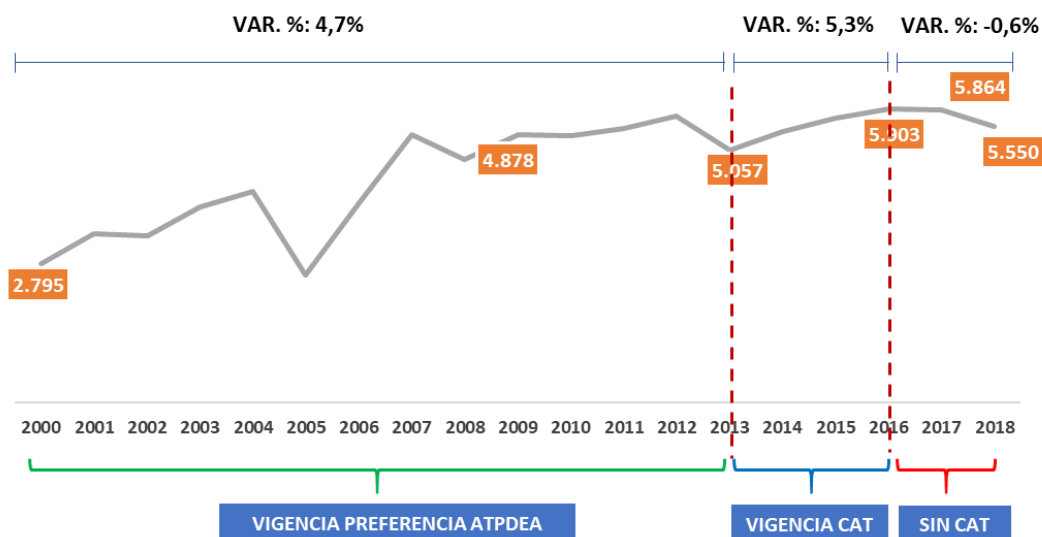
En el periodo 2016- 2017, donde las rosas ecuatorianas, compitieron en condiciones arancelarias desiguales frente a los demás proveedores, se puede evidenciar una desaceleración del crecimiento de las exportaciones en valor, ya que crecieron un 3,0% anual, frente al 7,0% del periodo anterior. El crecimiento más acelerado en volumen, podría explicarse como una estrategia de compensar el valor a través de la cantidad.

El gráfico 21, muestra la evolución del precio implícito, mismo que tiene una tendencia creciente entre 2000 y 2017. En el 2000, la tonelada de exportación de rosas tenía

¹⁵ Entrevista con Juan Francisco Pozo- Director de Estudios Económicos de EXPOFLORES

un precio de USD 2.795; mientras que, en el 2017, llega a USD 5.864, lo que indica un crecimiento promedio anual del 4,5% (BCE 2018).

Gráfico 22
Ecuador. Evolución del precio de las exportaciones de rosas a Estados Unidos 2000- 2017



Fuente: BCE
Elaboración propia

En los periodos analizados se puede observar que las exportaciones de rosas en valor tienen un leve crecimiento hasta 2016, en donde aún contaban con el mecanismo de compensación, CAT. Sin embargo, luego de que este quedara sin efecto, el precio implícito, empieza a caer. En 2017, el precio implícito disminuye en un 0,6%, y, pese a que el año 2018, se encuentra fuera del análisis, se puede evidenciar que la caída continua, acentuándose en el último año, en donde el precio disminuye en un 5,4% (BCE 2018).

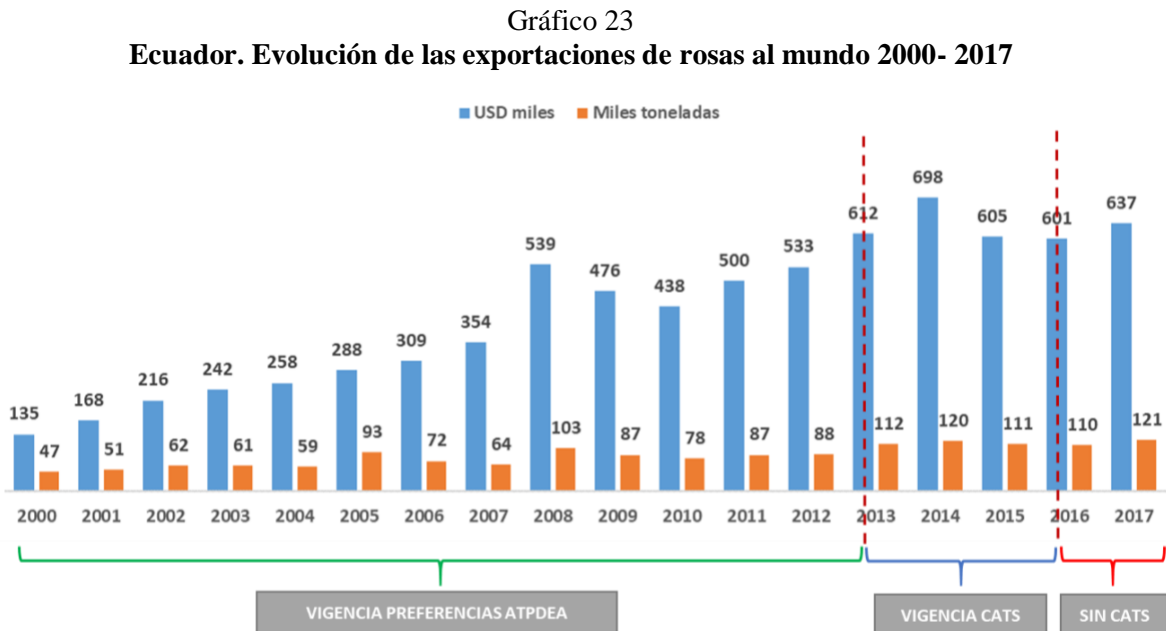
La disminución de precio de exportación de las rosas se usa para compensar la falta de preferencias arancelarias en Estados Unidos. Las empresas exportadoras tienden a bajar el precio, en la misma proporción del arancel pagado (6,9%) o en relación al valor de sus competidores regionales.

EXPOFLORES, explica que esta caída se debe principalmente, a la falta del mecanismo de compensación para los exportadores, ya que estos, deben asumir el arancel en su estructura de costos, con el fin de sostener el mercado estadounidense. Es por eso, que la disminución no es visible en el valor de exportaciones, sino en el precio. Incluso, la asociación de exportadores de flores, indica que las rosas ecuatorianas, están obligadas a ser

comercializadas a un precio igual al de rosas que no tienen la misma calidad que las rosas ecuatorianas, a fin de no perder el espacio en este mercado.

2. Evolución de las exportaciones de rosas al mundo (2000 – 2017)

Las flores son uno de los principales productos de la oferta exportable del país. En 2017, estas ocuparon el cuarto lugar en el ranking de productos de exportación, sumando USD 881 millones, de los cuales el 73%, corresponde a las rosas. En el 201*7, las rosas alcanzaron un monto de USD 637 millones y más de 120 mil toneladas. Entre el 2000 y el 2017, se registró un crecimiento promedio anual de 9,5% en valor y de 5,9% en volumen (BCE 2018).

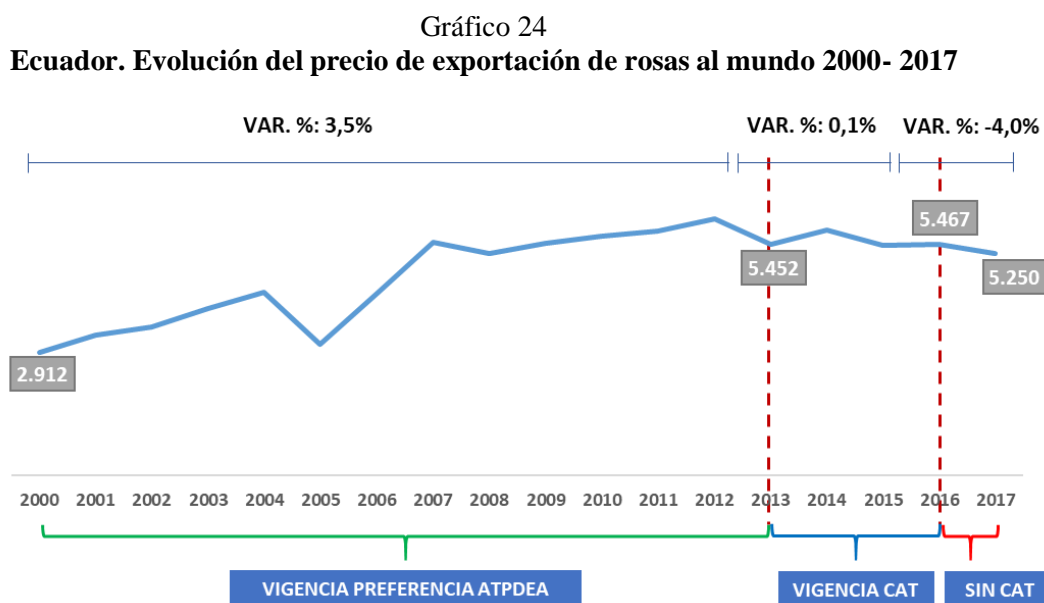


Fuente: BCE
Elaboración propia

En el primer período, las exportaciones de rosas presentan un crecimiento promedio anual en valor del 12,3% y en volumen del 7,0%, teniendo un repunte desde el 2008, este continuo incremento es impulsado principalmente por una subida de precios en los productos agrícolas a nivel internacional (BCE 2018).

En el siguiente periodo, de 2013 a 2016, las exportaciones de rosas tuvieron una leve caída de 0,6% en valor, así como una disminución en un 0,7% en volumen (BCE 2018).

En 2016 y 2017, las exportaciones de rosas presentaron un leve crecimiento del 6% en valor y en volumen un 10,5%. No obstante, este valor no alcanza los niveles de las exportaciones registradas en 2014. En este periodo, la falta de financiamiento por parte del Gobierno, impidió que se entregara el mecanismo de compensación, que se venía percibiendo por 3 años consecutivos (BCE 2018).



Fuente: BCE
Elaboración propia

De acuerdo a lo que muestra el Gráfico 23, se puede evidenciar que, el precio de exportación de las rosas, se ha incrementado desde 2000 a 2017, en un 3,5%. Sin embargo, en los últimos años, tiene una tendencia a la baja. En 2017, este cayó en un 4,0%¹⁶. Las principales razones de este comportamiento, son la falta de preferencias arancelarias con sus principales destinos de exportación, junto con la suspensión de la entrega de CAT; lo que han obligado a las empresas a buscar directamente a sus clientes finales y ofrecer un precio menor para asegurar la venta.

¹⁶ Proceso de datos obtenidos del Sistema Macroeconómico del BCE

La participación de los destinos de exportación de rosas ha sido liderada por Estados Unidos; en 2007, se puede destacar que el 61%, de sus ventas se concentraban en este destino, y, en menor proporción en Rusia (17%) y Unión Europea (14%) (BCE 2018).

En 2017, Estados Unidos reduce su participación llegando al 42%; mientras que la Unión Europea aumenta 4 puntos y Rusia 2 puntos porcentuales, alcanzando 19% de participación, cada uno. Se destaca el crecimiento de nuevos mercados como Canadá, Chile y Ucrania, que en su conjunto suman el 19% de participación de las exportaciones de rosas (BCE 2018).

Tabla 7
Participación de los destinos de exportación de rosas 2007- 2017

| Destino | 2007 | 2013 | 2017 |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Estados Unidos</i> | 61% | 36% | 42% |
| <i>Unión Europea</i> | 14% | 17% | 19% |
| <i>Rusia</i> | 17% | 30% | 19% |
| <i>Otros</i> | 8% | 17% | 19% |

Fuente: BCE

Elaboración propia

El mercado canadiense comienza a sustituir al americano, aprovechando que, Estados Unidos, servía como un país de tránsito de rosas y la reducción de costos de transporte.

Con el afán de diversificar los destinos de exportación, las empresas ecuatorianas buscaron destinos con mayor poder adquisitivo como Canadá o Ucrania y la misma Unión Europea, que, en volumen de exportación, pueden sustituir el peso de los mercados convencionales para las rosas.

Tabla 8
Ecuador. Comparación de las variaciones en valor, volumen y precio de las exportaciones de rosas

| RUBRO | TOTAL | EE.UU. |
|----------------------------|-------|--------|
| Var. % (2000- 2013) | | |
| <i>USD FOB</i> | 9,5% | 6,6% |
| <i>TONELADAS</i> | 5,8% | 2,0% |
| <i>PRECIO IMPLÍCITO</i> | 3,5% | 4,5% |
| Var. % (2013- 2016) | | |
| <i>USD FOB</i> | -0,6% | 6,1% |
| <i>TONELADAS</i> | -0,7% | 0,7% |
| <i>PRECIO IMPLÍCITO</i> | 0,1% | 5,3% |
| Var. % (2016- 2017) | | |
| <i>USD FOB</i> | 6,1% | 3,0% |
| <i>TONELADAS</i> | 10,5% | 3,7% |
| <i>PRECIO IMPLÍCITO</i> | -4,0% | -0,6% |

Fuente: BCE
Elaboración propia

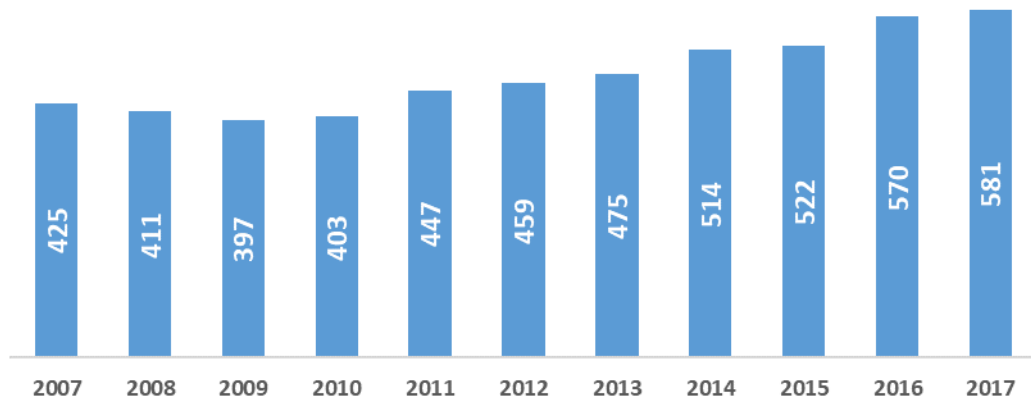
En resumen, haciendo una comparación de las exportaciones de rosas totales, junto con las destinadas a Estados Unidos, se encuentra lo siguiente, en cada periodo:

- **Primer Periodo:** Existe un crecimiento preponderante, conducido específicamente por el precio, en donde tanto las exportaciones totales como las dirigidas a Estados Unidos crecen en proporciones similares, siendo las preferencias arancelarias un factor importante para este crecimiento.
- **Segundo Periodo:** Se evidencia una leve disminución de las exportaciones de rosas a nivel mundial, que gran parte se explica por la caída de los precios internacionales; sin embargo, las exportaciones a Estados Unidos logran sostenerse gracias a los CAT, pese a la falta de preferencias arancelarias ATPDEA.
- **Tercer Periodo:** Entre 2016 y 2017, las exportaciones totales crecieron en mayor proporción que las dirigidas al mercado estadounidense. Este comportamiento está impulsado por la disminución de precio, y, la búsqueda de nuevas estrategias para sostener sus exportaciones, basadas en la sustitución de mercados.

3. Principales competidores en el mercado estadounidense

El mercado estadounidense se abastece de más de 30 países. Las importaciones de rosas de Estados Unidos, entre 2007 y 2017, han tenido un crecimiento promedio anual del 3,2%. El crecimiento del mercado, hace que las exportaciones de sus proveedores, también se incrementen, ya que se traduce en una demanda sostenida de este producto. En 2007, Estados Unidos importaba USD 425 millones en rosas; mientras que en 2017 esta cifra alcanzó, USD 581 millones (TRADEMAP, Trade Map- ITC 2018).

Gráfico 25
Estados Unidos. Evolución de las importaciones de rosas (USD millones) 2007- 2017



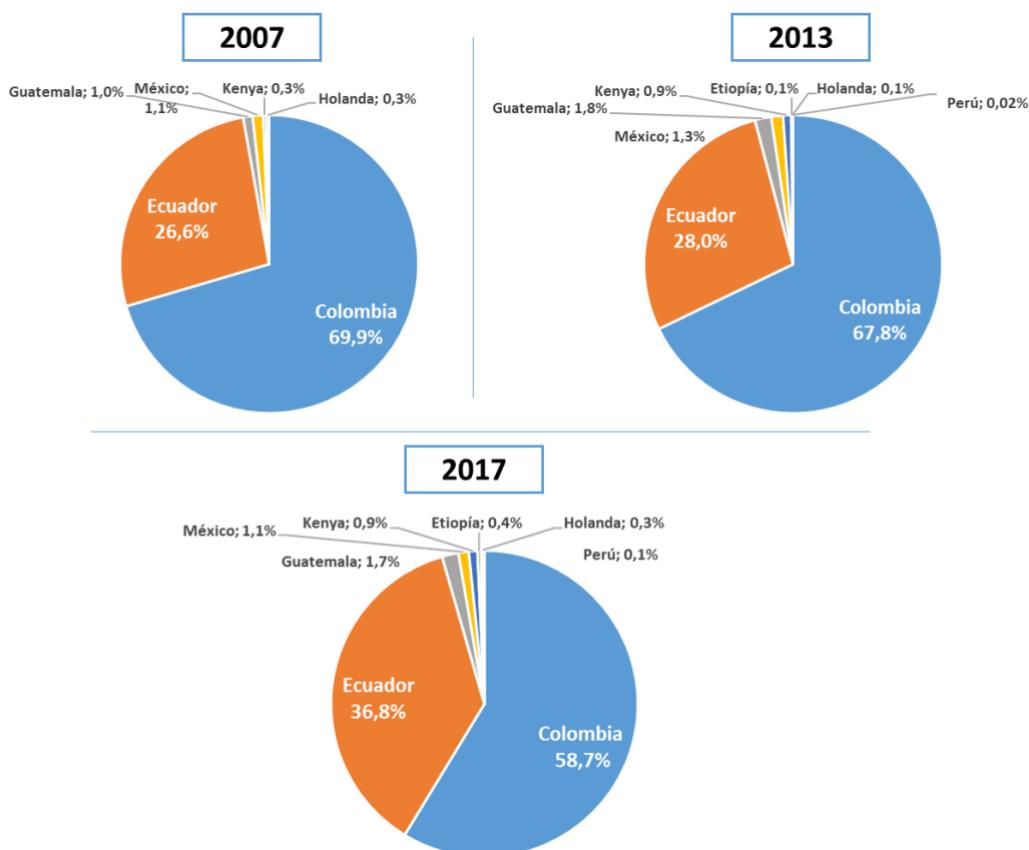
Fuente: TRADEMAP
Elaboración propia

En 2007, Colombia tuvo una participación del 70%, y Ecuador el 27%. Ecuador ha ido ganando espacio en este mercado, es así que para el 2013, Colombia tuvo una participación del 68%; mientras que Ecuador incremento 1%, llegando a ocupar el 28% de las importaciones (TRADEMAP, Trade Map- ITC 2018).

La falta de preferencias arancelarias no afectó la participación de Ecuador en el mercado americano. Es así, que para 2017, la participación de Colombia se redujo al 59% y la de Ecuador sube al 37%. Entre ambos países, abarcan más del 95% de las importaciones de rosas en Estados Unidos; no obstante, se encuentran otros países proveedores como

Guatemala (1,7%), México (1,1%), Kenia (0,9%), Etiopía (0,4%), Holanda (0,3%) y Perú (0,1%)¹⁷.

Gráfico 26
Estados Unidos. Participación de los proveedores de rosas 2007- 2017



Fuente: TRADEMAP
Elaboración propia

Colombia es el principal competidor para las flores ecuatorianas en el mercado estadounidense. El sector florícola colombiano tiene más de 40 años de experiencia y en 2017 alcanzaron un total de 7.700 hectáreas de producción de flores, esta es una superficie menor a la de Ecuador (9.600 ha). A igual que el enfoque del sector florícola ecuatoriano, en Colombia el 95% de la producción se destina para la exportación, que en 2017 alcanzó USD 1.400 millones, cerca de USD 500 millones más que las exportaciones de flores ecuatorianas (PROCOLOMBIA 2019).

¹⁷ Datos obtenidos de análisis de TradeMap, de 2017.

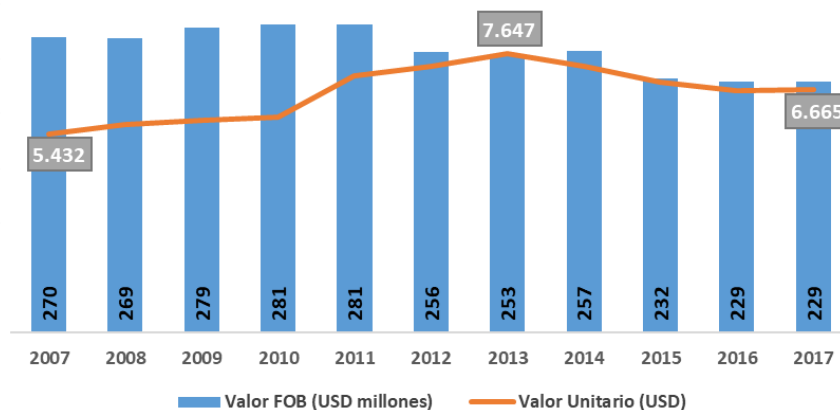
El impacto social que tiene el sector florícola en Colombia es importante, ya que permite generar 140 mil plazas de trabajo directas, en 60 municipios colombianos, lo que significa tener 17 trabajadores por hectárea. El 65% de los trabajadores son madres cabeza de familia. Este sector permite dinamizar el transporte aéreo, debido a que el 94% de su carga, es enviada por vía aérea, obteniendo entre USD 300 y 400 millones anuales en fletes aéreos (PROCOLOMBIA 2019).

Actualmente, Colombia posee 1.600 variedades de flores y llega a 90 países a nivel mundial siendo Estados Unidos el principal destino de sus exportaciones, ocupando el 78%. Este sector ha innovado sus variedades a través de obtentores y ha conjugado algunos tipos flores para consolidarse como el primer proveedor de *bouquets* de flores a nivel mundial. Aparte de este producto más elaborado, las rosas y los claveles son las variedades que se exportan en mayor cantidad desde Colombia (PROCOLOMBIA 2019).

Por lo tanto, tomando en cuenta que Colombia ha sido uno de los principales proveedores de rosas a Estados Unidos, es preciso conocer el comportamiento de sus exportaciones en los últimos diez años. Entre 2007 y 2017, se puede evidenciar que existió un comportamiento similar; sin embargo, desde el 2012, se presentó una leve disminución, lo que significa una caída del 1,6% promedio anual (TRADEMAP 2018).

Gráfico 27

Colombia. Evolución de las exportaciones de rosas a Estados Unidos y su precio 2007- 2017



Fuente: TRADEMAP
Elaboración propia

En relación al precio, las rosas colombianas, presentaron un incremento del 2,1%, entre 2007 y 2017. Según EXPOFLORES, la calidad de las rosas colombianas es diferente a la rosa producida en Ecuador, puesto que las condiciones climáticas de Colombia, hacen que las rosas no sean tan coloridas y tengan menos aroma. Sin embargo, Colombia utiliza estrategias de precio, para competir en el mercado americano, ya que no están sujetas al pago de aranceles en el mercado estadounidense.

Además, en un comparativo realizado por EXPOFLORES, acerca de los costos laborales que incurren las florícolas en ambos países en 2016, han determinado que, la estructura de costos de Colombia, sea USD 62, más barato en el pago de salarios por hora y por hectárea, que los considerados en Ecuador.

Tabla 9
Comparativo de costos de salario de la actividad florícola entre Ecuador y Colombia 2016

| País | Salario efectivo | Hora Laborable | Trabajo/Hectárea | Costo laboral por hora / hectárea |
|-----------------|------------------|----------------|------------------|-----------------------------------|
| Ecuador | USD 640 | USD 16 | 10,7 | USD 171,20 |
| Colombia | USD 410 | USD 8,45 | 12,7 | USD 108,49 |

Fuente: EXPOFLORES
Elaboración propia

Esta estructura junto con la eliminación de preferencias arancelarias, genera un escenario de competencia desparejo, en el cual es importante adoptar diferentes estrategias que no sean específicamente enfocados al precio del producto.

Al hacer un comparativo entre las exportaciones de rosas de Colombia y Ecuador a Estados Unidos, se puede evidenciar, que, solamente en 2017, Ecuador superó a Colombia en el valor de exportación. Sin embargo, en todos los casos, Colombia logra vender a un precio mayor, esto debido a las preferencias arancelarias que posee este país, en primera instancia por el esquema ATPDEA y luego por el Acuerdo Comercial que tiene Colombia con Estados Unidos.

Además, las ventajas que posee la economía colombiana, radican en una estructura productiva más competitiva, impulsada principalmente por la mano de obra más barata en comparación con la ecuatoriana. Así como, la flexibilización de la política cambiaria con la

que cuenta Colombia que permiten que las exportaciones sean más atractivas en el mercado internacional.

La disminución de la participación de Colombia en el mercado americano, se ha dado principalmente por la diversificación de nuevos mercados de exportación. Es así que, en 2007, Colombia exportaba a 66 países y en 2017 llega a más de 80 destinos, en donde se encuentran países como Australia, Japón, entre otros.

Tabla 10
Comparativo de las exportaciones de rosas de Colombia y Ecuador entre 2007 y 2017

| Periodo | 2007 | | 2013 | | 2017 | |
|-------------------------|----------|---------|----------|---------|----------|---------|
| | Colombia | Ecuador | Colombia | Ecuador | Colombia | Ecuador |
| USD FOB | 270 | 225 | 253 | 223 | 229 | 275 |
| TONELADAS | 49.706 | 41.829 | 33.023 | 44.186 | 34.384 | 46.824 |
| PRECIO IMPLÍCITO | 5.432 | 5.368 | 7.647 | 5.057 | 6.665 | 5.864 |

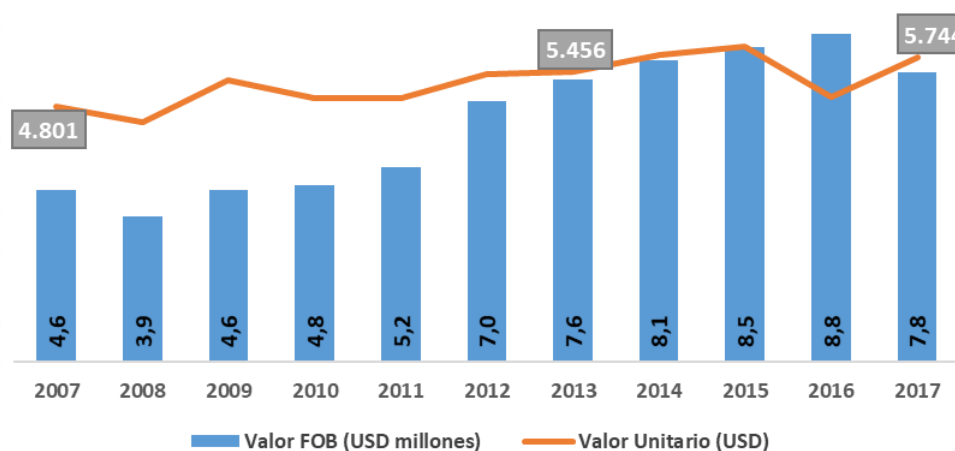
Fuente: TRADEMAP, BCE

Elaboración propia

En menor proporción, Guatemala, se encuentra dentro de los competidores, significando apenas el 1,7% de las importaciones de rosas en Estados Unidos. Sin embargo, para Guatemala, el mercado estadounidense representa alrededor del 70% de sus exportaciones de rosas. Entre 2007 y 2017, las exportaciones de rosas crecen en 5,3% promedio anual a Estados Unidos.

¹⁸ Precio implícito: Valor FOB / Toneladas

Gráfico 28
Guatemala. Evolución de las exportaciones de rosas a Estados Unidos y su precio 2007- 2017

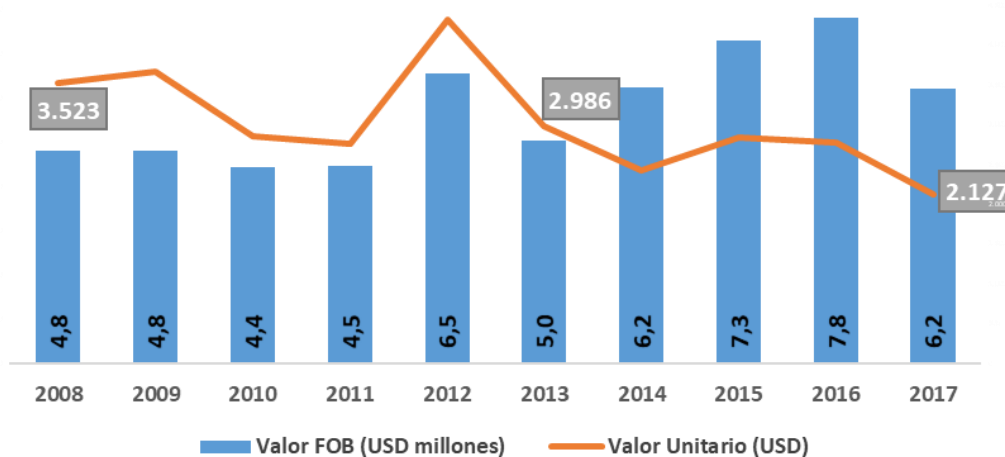


Fuente: TRADEMAP
 Elaboración propia

En 2017, el precio de las rosas de Guatemala tuvo un crecimiento del 1,8%. Este precio, es superior al de las rosas ecuatorianas, en el mismo año.

Estados Unidos importó el 1,1% de las rosas desde México en 2017. Sin embargo, para México significa el 99% de sus exportaciones totales.

Gráfico 29
México. Exportaciones de rosas a Estados Unidos y su precio 2007- 2017



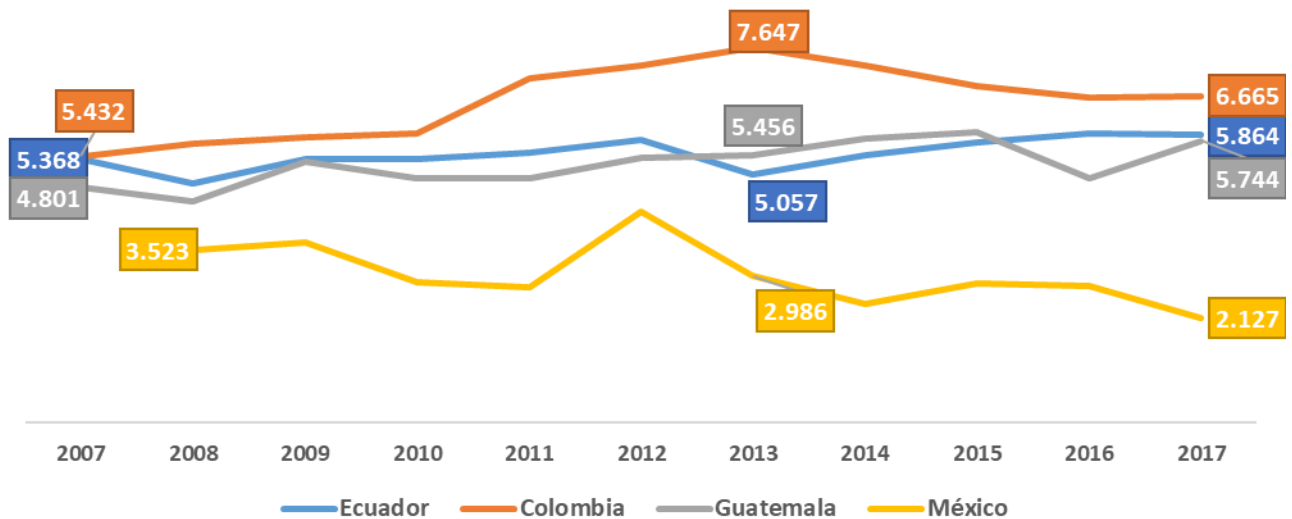
Fuente: TRADEMAP
 Elaboración propia

Al realizar un comparativo del valor unitario de las exportaciones de rosas de los principales competidores para ingresar a Estados Unidos, se puede identificar que el proveedor con el valor unitario más alto por tonelada exportada ha sido Colombia, desde 2007 a 2017. En 2007, Colombia tuvo un valor unitario de USD 5.432 por tonelada exportada de rosas a Estados Unidos, esto significa USD 64 más que Ecuador en el mismo año. Por su lado, el valor unitario de las exportaciones de rosas de Ecuador estuvo por encima de Guatemala y México.

Para el 2013, se puede observar que Colombia tuvo un precio de USD 7.647; mayor en un 51% que el precio de Ecuador. Sin embargo, Ecuador tuvo un precio más alto que el de Guatemala y México.

Finalmente, en 2017, el precio de exportación de Colombia es de USD 6.665, mayor en un 14% al de Ecuador. En definitiva, la constante ha sido, el predominio del precio de Colombia, seguido por Ecuador y en tercer y cuarto lugar Guatemala y México.

Gráfico 30
Precio implícito de los principales competidores de exportación de rosas a Estados Unidos
2007- 2017 (USD)



Fuente: TRADEMAP, BCE
Elaboración propia

4. Acciones de sostenibilidad de las exportadoras de rosas en el mercado estadounidense

Las empresas exportadoras de rosas han tenido que buscar e implementar nuevas estrategias, debido a los cambios que ha sufrido la política comercial del Ecuador desde 2013. La falta de herramientas comerciales de largo plazo ha hecho que el sector se encuentre en la incertidumbre y no exista previsibilidad para sostener sus relaciones comerciales o puedan establecer nuevas, principalmente con Estados Unidos.

Las empresas pusieron en marcha algunas acciones que permitieron mantener y sostener las exportaciones al mercado americano. A continuación, se detallan algunas que fueron identificadas por EXPOFLORES y las empresas exportadoras¹⁹:

- **Disminución del precio de las rosas.** A fin de no perder el negocio que se pacta cada año, las empresas han tenido que disminuir su precio normal, ya que, desde agosto de 2013, el importador debía pagar el 6,8% de arancel, lo que encarece significativamente el producto, frente a los demás competidores. Esta medida, hace que la calidad de las rosas ecuatorianas no sea valorada adecuadamente, debido a que se debe igualar al precio de una rosa de menor calidad. La inversión por la innovación hecha por las empresas no es reconocida en el precio, ya que la mayoría de consumidores exige un mejor precio, que asegure la cantidad de compra.
- **Asumir el arancel.** Esta medida está atada a la disminución del precio de las rosas, las empresas bajan el precio en un porcentaje equivalente al arancel. Esta medida fue efectiva, mientras las empresas podían compensar ese valor por lo recibido mediante los CAT -con la misma equivalencia-. Sin embargo, desde 2016, este valor se asumió en la estructura de costos, disminuyendo su productividad e inclusive poniendo en riesgo el empleo.
- **Menos diversificación de productos.** Los costos afectados fueron los destinados a la inversión en la creación de nuevas variedades. Este proceso pasa por el obtentor, que luego del desarrollo concede una licencia para que el productor pueda cultivar la

¹⁹ La información detallada ha sido consultada a los funcionarios de EXPOFLORES y a empresas florícolas afiliadas a FEDEXPOR, que han analizado la situación de las rosas por la pérdida de ATPDEA y CAT.

nueva variedad a cambio de un pago de regalías. La innovación se frena, debido a que se requiere cubrir otros costos urgentes.

- **Búsqueda de nuevos mercados.** La estrategia más usada es la sustitución de mercados, en menor medida se ha aplicado en el caso de las rosas, por lo que, en el 2017, ha crecido el porcentaje de participación de Canadá, Ucrania, Chile, y países de medio oriente. No obstante, estos mercados responden a nichos muy específicos, que no logran consumir, ni la décima parte de lo que se vende a Estados Unidos. Por lo tanto, esta tarea requerirá de un plazo más extenso para su posicionamiento. La apertura de nuevos mercados requiere, de una inversión, que no todas las empresas pueden asumirla; sobre todo, si se trata de MiPymes.
- **Cambio de canales de distribución.** Esta estrategia la aplican por lo general las empresas grandes que han logrado encontrar un centro de distribución, que se especialice en entregar su producto, o, a su vez buscan los contactos de los consumidores finales, con el fin de eliminar la intermediación y disminuir los sobreprecios.
- **Implementar una nueva línea de productos.** En el caso de las rosas, la estrategia de vender un producto con mayor valor agregado, se puede dar a través de la exportación de bouquets de flores, que han tenido un incremento del 6,8%, en el 2017. Sin embargo, la tarea resulta un poco compleja, ya que las fincas, no producen todas las variedades de flores y materiales que se necesitan para armar un bouquet; por lo tanto, deben adquirir los materiales faltantes, flores de verano y demás partes de plantas a otras fincas. El pago del IVA interno encarece el producto, y las devoluciones o mecanismos de compensación fiscal no son efectivas para continuar con esta estrategia en el largo plazo.
- **Drawback simplificado.** Fue una medida aplicada como un incentivo para las exportaciones, que fue solicitado por el sector privado, con el fin de compensar los impuestos y tributos pagados por la importación de materias primas y bienes de capital, necesarios para la elaboración de productos de exportación, de manera que se evita la exportación de impuestos. La medida fue aplicada en el 2015; sin embargo, quedó sin efecto el mismo año, por falta de financiamiento por parte del sector público.

- **Negociaciones con la Unión Europea.** A fin de asegurar los negocios con los demás socios comerciales, el Gobierno de turno, en 2016, mantuvo negociaciones y gestionó todos los procesos requeridos para concretar el Acuerdo Comercial entre Ecuador y la Unión Europea, teniendo en cuenta que ese año, finalizarían las preferencias arancelarias unilaterales de SGP. El Acuerdo Comercial ha permitido competir en condiciones similares a las de los principales proveedores de rosas, en el mercado europeo.

Conclusiones

1. Las condiciones climáticas junto con la ubicación geográfica de Ecuador, permiten que las rosas tengan ciclos productivos extensos, inclusive, que puedan producir en los 365 días al año.
2. El sector florícola es un importante generador de empleo. En el 2017, la floricultura ecuatoriana dio empleo a más de 105 mil personas, de estas plazas el 51% de los trabajadores son mujeres, en su mayoría jóvenes y jefes de hogar.
3. Ecuador exporta más de USD 880 millones de flores, ocupando el cuarto lugar en las exportaciones no petroleras del país y una participación del 7%.
4. Ecuador ocupa el tercer lugar entre los proveedores de flores a nivel mundial y es el segundo país exportador de rosas del mundo. En la actualidad, las rosas ecuatorianas llegan a más de 100 países y Estados Unidos abarca más del 40% del total de rosas exportado.
5. En 2017, Ecuador participó en el 36% del consumo de rosas en Estados Unidos; mientras, que Colombia cubría el 58% de las importaciones de este mercado.
6. Las exportaciones ecuatorianas dirigidas a Estados Unidos, se han beneficiado de rebajas arancelarias desde 1991 a través del ATPA y desde el 2001 por el ATPDEA. La finalidad de estas ventajas es fomentar el desarrollo económico de los países andinos, mediante posibilidades productivas sostenibles, que sustituyan el cultivo de coca, ofreciendo a los productos de exportación un acceso más competitivo al mercado estadounidense. Las preferencias arancelarias para Ecuador estuvieron vigentes hasta julio de 2013, este esquema beneficiaba a más de 2.700 productos, como, rosas, conservas de atún, brócoli, baldosas, entre otros.
7. El Comité de Comercio Exterior implementó en 2013 una medida de compensación (los llamados CAT) por la falta de preferencias arancelarias ATPDEA, a favor de los exportadores (incluidas las flores), a través de notas de crédito, por el valor del arancel de importaciones que paga el producto de exportación al ingresar a Estados Unidos. Esta medida dejó de ser efectiva en 2016, por falta de financiamiento por parte del sector público.

8. Dentro de la política comercial, se estableció otro mecanismo de compensación como el Drawback Simplificado, para incentivar al sector exportador, permitiendo obtener un valor equivalente al 5% sobre el valor de exportación. Esta medida estuvo vigente en 2015, pero fue efectiva únicamente por cuatro meses.
9. Existe una brecha de productividad en sector florícola ecuatoriano, debido principalmente a los altos costos de producción, en relación a los países competidores.
10. La eliminación de preferencias arancelarias bajo ATPDEA y el establecimiento de medidas internas compensatorias coyunturales, provocaron una afectación de las exportaciones de rosas a Estados Unidos, en algunos años en términos de valor, en otros en términos de volumen y también en precio.
11. Frente a la competencia, Ecuador ha perdido espacio sobre todo debido al precio de las rosas en el mercado americano. Colombia continúa siendo el principal proveedor de rosas en este mercado y se caracteriza por tener un precio competitivo, gracias a sus mejores costos de producción y al Acuerdo Comercial de largo plazo con Estados Unidos.
12. La falta de preferencias arancelarias y de los mecanismos de compensación para el sector exportador, ha hecho que las empresas exportadoras adopten estrategias para mantener las exportaciones. Las principales acciones han sido la disminución de precio, la sustitución de mercados, la disminución de inversión en nuevas variedades, la sustitución de canales de distribución y la implementación de nuevos productos.

Lista de referencias

- ARLAE. 2019. *Políticas de cielos abiertos* [entrevistado por Evelyn Chiriboga]
- BCE. 2018. *Información Estadística Mensual No.1991*.
<https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp> .
- . 2018a. *Sistema informático macroeconómico*.
https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/bi_fw.html .
- . 2018b. *Sistema informático macroeconómico*.
<https://sintesis.bce.fin.ec/BOE/OpenDocument/1602171408/OpenDocument/opedoc/openDocument.faces?logonSuccessful=true&shareId=0>.
- BURGOS, GABRIELA. 2015. "El Cato". 16 de enero. <https://www.elcato.org/ecuador-dolarizacion-y-exportaciones> .
- DERECHO ECUADOR. 2018. *Derecho Ecuador.com*.
<https://www.derechoecuador.com/nuevas-modalidades-de-contratacion-de-personal> .
- EC. 2005. *Código Tributario*. Registro Oficial 038, Suplemento, 14 de junio.
- EC. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- EC. 2008. *La Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal*. Registro Oficial 309, 21 de agosto
- EC. 2010. *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*. Registro Oficial 351, Suplemento, 29 de diciembre.
- EC. 2013. Decreto Ejecutivo No.100. Registro Oficial 77. 10 de septiembre.
- EC. 2016. *Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación*. Registro Oficial 899, Suplemento, 09 de diciembre.
- EC. Comité de Comercio Exterior. 2013. *Resolución 105-2013*. 10 de septiembre.
- . 2014. *Resolución 038- 2014*. 15 de octubre.
- . 2014. *Resolución 038- 2014*. 15 de octubre.
- . 2015. *Resolución 013-2015*. 20 de marzo.
- . 2016. *Resolución 030-2016*. 28 de octubre.
- EC MCPEC. 2013. "Consultoría para mejorar las exportaciones a Estados Unidos en caso de la no renovación del ATPDEA".
- EC Ministerio de Comercio Exterior. 2015. "Capacitación Drawback simplificado".

———. 2015a. "Evaluación de Exportaciones a Estados Unidos".

———. 2015b. *Protocolo Técnico, Logístico y de Seguridad para las exportaciones de flores*.

El Universo. 2013. "Ley del abono tributario fue publicada en el Registro Oficial".

Economía. 14 de agosto de 2013.

<https://www.eluniverso.com/noticias/2013/08/14/nota/1292046/ley-abono-tributario-fue-publicada-registro-oficial> .

Espinosa, Sophia. 2016. "Código Ingenios y el sistema de patentes: ¿una propuesta innovadora o la receta hacia un estancamiento tecnológico?". *Universidad San Francisco de Quito*. 19 de junio.

https://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documents/IurisDictio_17/iurisdictio_017_002.pdf .

EXPOFLORES. 2015. *Blog de Floricultura*. 17 de noviembre.

<http://expofloresflorecuador.blogspot.com/2015/11/clima-bajo-invernadero-parte-2.html> .

———. 2017a. "Clima bajo invernadero". *Cluster Flor*. 21 de mayo.

<http://flor.ebizar.com/clima-bajo-invernadero/> .

———. 2017b. "Flores de Ecuador: ¿por qué son las mejores del mundo?". *Escuela de Floricultura*. 24 de mayo. <http://flor.ebizar.com/flores-de-ecuador-las-mejores-del-mundo/>.

———. 2017 c. "Floricultura Ecuatoriana". *Expoflores*.

———. 2019. "Quienes somos". *Expoflores*. <https://expoflores.com/quienes-somos/> .

FEDEXPOR. 2013. "Productos afectados por ATPDEA". Quito.

———. 2017. "Diagnóstico comercial Ecuador- EE.UU. e importancia del Programa General de Preferencias (SGP)". Quito.

———. 2017. "Expordata febrero 2017". Quito.

———. 2018. "Expordata febrero 2018". Quito.

———. 2018. "Exportaciones no petroleras - Presentación Asobanca". Quito.

———. 2018. "Información estadística anual". Quito.

INEC. 2017. *Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC)*.

[https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_agropecuarias/espac/espac_2017/Informe_Ejecutivo_ESPAC_2017.pdf)

[inec/Estadisticas_agropecuarias/espac/espac_2017/Informe_Ejecutivo_ESPAC_2017.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_agropecuarias/espac/espac_2017/Informe_Ejecutivo_ESPAC_2017.pdf) .

Martinez, Alejandro. 2019. *Reformas Laborales en el sector florícola*. [entrevistado por Evelyn Chiriboga].

- . 2017. *SPUTNIK*. 13 de mayo.
<https://mundo.sputniknews.com/sociedad/201705131069129793-ecuador-flores/> .
- Martinez, Richard. 2019. "Martinez anunció que el Gobierno trabaja en una reforma laboral". *El Comercio*. 29 de enero. <https://www.elcomercio.com/actualidad/richard-martinez-subsidios-reforma-laboral.html> .
- Morán, Carlos. 2019. "Sobrecarga tributaria asfixia a sectores productivos". *El Universo*. 17 de julio. <https://www.eluniverso.com/opinion/2019/07/17/nota/7428219/sobrecarga-tributaria-asfixia-sectores-productivos-hay-que-abolir> .
- OMC 1996. "Informe de Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos".
- . 2001. "Informe de Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos " .
- . 2014a. "Informe de Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos " .
- . 2014b. " Disposiciones sobre trato especial y diferenciado".
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/devel_s/dev_special_differential_provisions_s.htm .
- . 2014c. "Preferential Trade Arrangement". 11 de julio.
<http://ptadb.wto.org/ptaDocuments.aspx> .
- Orozco, María Angélica. 2019. "Colombia ya tiene una política de cielos abiertos". [entrevistada por Radio W: María Suárez]. 31 de diciembre.
<https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/colombia-ya-tiene-una-politica-de-cielos-abiertos-mintransporte/20181231/nota/3844369.aspx> .
- Pozo, Juan Francisco. 2019. "Situación de la flores en Ecuador". *Expoflores*. [entrevistado por de Evelyn Chiriboga].
- PROCOLOMBIA. 2019. "¿Cómo funciona el sector floricultor en Colombia?". 26 de febrero. <https://www.colombiatrade.com.co/noticias/como-funciona-el-sector-floricultor-en-colombia> .
- Rosen Tantau. 2014. "Propiedad intelectual". *Rosen Tantau Ecuador*.
<http://rosentantau.com.ec/es/propiedad-intelectual/> .
- Serrano, Diana. 2018. "Contratos flexibles para cuatro sectores". *El Comercio*. 13 de abril.
<https://www.elcomercio.com/actualidad/contratos-flexibles-economia-ecuador.html> .
- Servicio Nacional de Derechos Intelectuales. 2013. *Obtenciones vegetales*.
<https://www.derechosintelectuales.gob.ec/obtenciones-vegetales/> .
- SICE. 2000. *Foreing Trade Information Center*.
<http://www.sice.oas.org/ctyindex/USA/tradeact/ATPA.asp#Sec.%203203>.

———. 2013. *US. Generalized System of Preference*.

http://www.sice.oas.org/tpd/gsp/Sources/USTR_GSP%20Guidebook_06_26_2013_e.pdf .

Superintendencia de Control del Poder de Mercado. 2017. “Cobro de regalías por la venta de variedad de rosas, utilizada en la producción y comercialización de este producto”. *Informe Especial No. SCPM-IAC-DNEM-054 2017*. 28 de diciembre. <https://www.scpm.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2019/03/VERSION-PUBLICA-SECTOR-FLORES-revisado.pdf> .

TRADEMAP. 2018. *Trade Map- ITC*.

https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_TS.aspx?nvpm=3%7c842%7c%7c%7c%7c060311%7c%7c%7c6%7c1%7c1%7c1%7c2%7c1%7c2%7c1%7c1 .

———. 2018. *Trade statistics for international business development*.

<https://www.trademap.org/Index.aspx> .

Umaña, Germán, Enrique Román y Marco Romero. 2004. *Los Regímenes preferenciales con los Estados Unidos: el ATPA y el ATPDEA, análisis de comportamiento para Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú*. Lima: Consejo Consultivo Laboral Andino CCLA.

USTR 2001. "Informe del Gobierno de los Estados Unidos" .Office of United States Trade Representative.

———. 2013a. "Seventh Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act as Amended". *Office of th United States Trade Representative*.

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2013/seventh-report-atpa> .

———. 2013b. "U.S. Generalized Sytem of Preference- Guidebook". *Office of th United States Trade Representative*.

<https://ustr.gov/sites/default/files/files/gsp/GSP%20Guidebook%20April%202018.pdf> .

WITS World Bank. 2001. *Tipos de aranceles*.

https://wits.worldbank.org/wits/wits/WITSHELP-es/content/data_retrieval/p/intro/c2.types_of_tariffs.htm .

Anexos

Anexo 1: Modelo de entrevista realizada a las empresas florícolas

I. Generalidades

Ruc:

Nombre de empresa:

Año de inicio de exportación:

II. Cuestionario

1. Indique en términos generales como ha sido el comportamiento de sus exportaciones en los últimos 5 años
2. ¿Ha presentado incremento en sus exportaciones en los últimos 5 años?

Sí

No

3. En porcentaje, cuál es el destino de exportación que concentra la mayor participación.
4. Si realiza exportaciones a Estados Unidos. Indique cómo ha sido el comportamiento de sus exportaciones a este mercado en los últimos 5 años.
5. ¿Después de la renuncia de las preferencias arancelarias ATPDEA, identificó cambios en las exportaciones dirigidas a Estados Unidos?

Sí

No

Explique:

6. ¿La falta de preferencias arancelarias, le ha forzado a realizar cambios en sus precios de exportación?

Sí

No

Explique:

7. ¿Su empresa fue beneficiaria de los certificados de abono tributario (CAT)?

Sí

No

8. ¿El beneficio recibido por medio de los CAT, le permitió establecer estrategias para sostener sus exportaciones a Estados Unidos?

Sí

No

9. Si su respuesta fue **Sí** en la pregunta que antecede. Detalle qué tipo de estrategias ha implementado para sostener las exportaciones a Estados Unidos.

10. ¿En su sector cuáles son los factores económicos, productivos y comerciales que inciden con mayor intensidad en la competitividad para las exportaciones?

11. ¿Considera que el mantener una preferencia arancelaria contribuye a mejorar la competitividad para las exportaciones?

Sí

No

Explique:

12. ¿Estaría de acuerdo que Ecuador debería firmar un acuerdo comercial con Estados Unidos?

Sí

No

13. ¿Cuáles son los principales problemas que enfrentan las florícolas en la producción y en la comercialización?

14. ¿Qué políticas y estrategias se deberían aplicar en el sector florícola para mejorar la competitividad (que no solo incluye el tema de preferencias)?

Anexo 2: Leyes Nacionales aplicables al sector empresarial y exportador

La Constitución de la República

Es la Ley suprema de los demás cuerpos legislativos del país, de donde se derivan todas las normas que el Estado adopta. En su conjunto hace referencia en repetidas ocasiones el fomentar y desarrollar la actividad productiva y exportadora, así como las económicas internacionales. Su última reforma fue en el 2008.

Este instrumento legislativo incluye VIII Títulos, y por primera vez se considera el buen vivir, como el eje principal de la legislación del país. Es así, que en el Título II, se dedica un capítulo a los Derechos del buen vivir. Además, en el Título VII, se profundiza la legislación, en función del Régimen del buen vivir, y, el capítulo II, trata de la biodiversidad y recursos naturales.

Gran parte de los capítulos de este texto legislativo, de alguna manera incide en la producción y exportación, en tema como: el agua, el medio ambiente, el régimen de desarrollo, la planificación, la soberanía económica, la política monetaria, financiera, fiscal; la política comercial, las formas de trabajo, los factores de la producción, el intercambio comercial, la inversión, entre otros.

El artículo 276, que entre algunos aspectos indica que el régimen de desarrollo tendrá objetivos como “Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional”. Asimismo, el artículo 277, la Constitución determina que serán deberes del Estado [...] “producir bienes y mantener infraestructura y proveer servicios públicos” (EC 2008, art. 135).

El artículo 278, establece que, para la consecución del buen vivir, “a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde, producir, intercambiar, y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental” (art. 278).

En cuanto a la inserción internacional, la Constitución de la República hace referencia en el Título VIII a las Relaciones Internacionales, y en específico el Capítulo Segundo, en donde se detalla las condiciones para los Tratados e Instrumentos Internacionales. Sin embargo, no existe una profundización en los Acuerdos Comerciales (183- 7).

Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones (COPCI)

El COPCI, es uno de los instrumentos legislativos más importantes para la actividad productiva y de exportación del país, vigente a partir del 29 de diciembre de 2010, siendo su última reforma el 21 de agosto de 2018.

La entrada en vigencia del COPCI, hizo que algunas leyes vinculadas a ramas productivas hasta 2010, sean articuladas en un solo instrumento legislativo, siendo reemplazada por este, leyes como:

- Ley de Compañías,
- Código de Comercio
- Ley para la Transformación Económica del Ecuador
- Ley de Promoción y Garantía de Inversiones
- Ley de Fomento Industrial
- Ley de Comercio Exterior e Inversiones
- Ley Orgánica de Aduanas
- Ley de Zonas Francas

El ámbito de aplicación legal que posee el COPCI (2010, 5), está determinado que “el proceso productivo en su conjunto, desde el aprovechamiento de los factores de producción, la transformación productiva, la distribución, el intercambio comercial, el consumo, el aprovechamiento de las externalidades, entre otros ámbitos”.

Los objetivos que persigue este cuerpo legislativo, se detallan en el artículo 4, los más relevantes son:

- Fomentar la producción nacional, comercio y consumo sustentable de bienes y servicios, con responsabilidad social y ambiental, así como su comercialización y uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas.
- Generar trabajo y empleo de calidad y dignos, que contribuyan a valorar todas las formas de trabajo y cumplan con los derechos laborales
- Generar un sistema integral para la innovación y el emprendimiento, para que la ciencia y tecnología potencien el cambio de la matriz productiva, y para contribuir a la construcción de una sociedad de propietarios, productores y emprendedores

- Promover el desarrollo productivo del país mediante un enfoque de competitividad sistémica, con una visión integral que incluya el desarrollo territorial y que articule en forma coordinada los objetivos de carácter macroeconómico, los principios y patrones básicos del desarrollo de la sociedad, las acciones de los productores y empresas y el entorno jurídico - institucional.

(EC 2010, 2-3)

El COPCI, cuenta con seis libros, que abarcan, todos los temas de producción, comercio e inversiones, de la siguiente manera:

- **Libro I: Del Desarrollo Productivo, Mecanismos y Órganos de Competencia**
Considera el fomento del Estado, para el desarrollo productivo y la transformación de la matriz productiva, para dejar atrás la dependencia de la producción de bienes primarios. (3- 6)
- **Libro II: Del Desarrollo de la Inversión Productiva y de sus Instrumentos**
En este apartado se tratan los aspectos más importantes para la inversión, desde los principios, derechos, incentivos, sanciones, entre otros. Además, hace referencia a las Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDES).
(6- 14)
- **Libro III: Del Desarrollo Empresarial de la Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, y de la Democratización de la Producción**
Se establece un régimen especial, para el trato de las Mipymes en la producción.
(14- 18)
- **Libro IV: Del Comercio Exterior, su Órganos de Control e Instrumentos**
Considera la institucionalidad del comercio exterior del país, las medidas arancelarias y no arancelarias, las medidas de origen y defensa comercial y el fomento a las exportaciones.
(18- 23)
- **Libro V: De la Competitividad Sistémica y De la Facilitación Aduanera**
Este libro es uno de los más extensos, pues trata de todos los aspectos de facilitación aduanera y operaciones aduaneras, así como los regímenes aduaneros y las sanciones aduaneras, así como las competencias que tiene el Servicio Nacional de Aduanas y

los actores del comercio exterior. Este acápite reemplaza, la Ley Orgánica de Aduanas.

(23 - 44)

- Libro VI: Sostenibilidad de la Producción y su Relación con el Ecosistema
Se trata de las normas para establecer una producción sustentable y amigable con el medio ambiente.

(43 - 44)

Código Tributario

El Código Tributario entró en vigencia el 14 de junio de 2005. Desde entonces ha sufrido varias modificaciones, siendo la última el 21 de agosto de 2018. Este instrumento legislativo, reemplaza a la Ley Tributaria que estuvo vigente desde 1993.

Esta Ley, incide en el sector productivo y exportador, puesto que regula las relaciones jurídicas provenientes de los tributos, principalmente entre el Estado y las empresas que son los sujetos pasivos. Las normas del Código Tributario, serán aplicadas, en todos los tributos nacionales, provinciales, municipales y locales, o que se deriven de relaciones comerciales o con el Estado (EC 2005, 1).

Las disposiciones que se establecen en esta Ley, serán consideradas como instrumentos de política económica, que permitan ejercer la labor de recaudación del Estado, como el estímulo para la inversión, re inversión y fines productivos y el desarrollo nacional (2).

Desde el sector productivo, las reformas tributarias que se han realizado en los últimos años, genera un encarecimiento en la estructura de costos. Se coincide que existe una sobrecarga tributaria, que asfixia a los sectores productivos. Algunos expertos, indican que la prioridad de estas reformas es conseguir más recursos fiscales, que afectan a la producción y merman el crecimiento (Morán 2019).

La Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal

La Ley de Fomento Productivo fue aprobada en el régimen del Gobierno actual, el 21 de agosto de 2018, mediante el suplemento del Registro Oficial No. 309. Su Reglamento fue aprobado en diciembre del mismo año.

La Ley comprende algunos como incentivos al sector productivo, reformas para la nueva inversión productiva, aspecto de arbitraje internacional en contratos de inversión que superen los 10 millones de dólares, así como el conjunto de reglas macro- fiscales para el manejo de las finanzas públicas (EC 2008).

Estos aspectos inciden en el sector exportador, ya que permiten tener mayor previsibilidad y certidumbre en las empresas. Adicionalmente, los nuevos mecanismos implementados en la Ley de Fomento Productivo, buscan generar mayor inversión, empleo y competitividad.

Según FEDEXPOR, esta Ley, fue realizada en conjunto el sector productivo, que permitió visibilizar las necesidades que debían ser tomadas en cuenta. Es así, que ven a este instrumento legislativo como positivo, destacando aspectos como:

Amnistía Tributaria:

- Remisión de intereses, multas y recargos para obligaciones tributarias o fiscales en SRI, SENAE, IESS, Superintendencia de Compañías, Autoridad del Agua, Empresas Públicas que brindan servicios y GADs.
- Facilidades de pago durante 24 meses en cuotas iguales, sin el pago inicial del 20%.

Incentivos a las inversiones:

- Exoneración del pago y anticipo del Impuesto a la Renta para inversiones nuevas y existentes en sectores priorizados.
- Exoneración del pago de ISD para nuevas inversiones productivas que suscriban contratos de inversión y para empresas que reinviertan sus utilidades en el país.
- Exoneración del pago y anticipo del Impuesto a la Renta para inversiones nuevas y existentes en industrias básicas por 15 años.
- Reducción de hasta 10% en la tarifa del Impuesto a la Renta por inversión en programas deportivos, culturales o de ciencia aprobados por el SENESCYT.

Otros incentivos

- Impuesto a la Renta para sociedades será de 25%, pero habrá un recargo de 3% si: i) las empresas o sus accionistas están domiciliadas en paraísos, fiscales; y, ii) si no informan su composición societaria.
- Administradores u operadores de ZEDE tendrán una reducción de 10 puntos porcentuales en la tarifa del Impuesto a la Renta por 10 años.
- Devolución de IVA pagado en la exportación de servicios.
- El crédito tributario por IVA de adquisiciones locales e importaciones de bienes y servicios podrá ser utilizado hasta dentro de 5 años.
- Exento del ISD los pagos realizados a intermediarios financieros públicos o privados, por la amortización del capital e intereses de créditos a un plazo 360 días o más, destinados al microcrédito o inversiones productivas con una tasa igual o inferior a la referencial.
- Devolución de ISD para exportadores en la compra de materia prima, insumos y bienes de capital que no se produzcan en el mercado nacional.

Anexo 3: Metodología para el análisis de la estructura de costos y brecha de productividad

El análisis se sustenta en dos niveles, que permiten identificar la composición de costos y gastos para el sector exportador:

- Análisis dinámico de evolución de estructura de costos para el sector exportador en el Ecuador.
- Análisis estático de encadenamientos de insumos y materias primas utilizados por el sector exportador.

En el primer nivel de análisis se procura una revisión de las estructuras de costos de exportación a nivel sectorial con el propósito de determinar el grado de incidencia que presentan los rubros con mayor nivel de variaciones como una aproximación a problemas de competitividad que puedan tener los exportadores del Ecuador. Para esto, se emplea información de los Estados Financieros declarados a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, en los términos detallados en el apartado metodológico del estudio.

Por otra parte, en el segundo nivel, se establece una relación de encadenamiento de insumos y materias primas a bienes finales de exportación, como resultado de la utilización de la Matriz Insumo-Producto ampliada elaborada por el Banco Central del Ecuador, y conforme los términos detallados en el apartado metodológico correspondiente.

En conjunto, las conclusiones dimanantes de ambos niveles de análisis permitirán conjugar la información completa a nivel sectorial y de cadena productiva, con un mapa ampliado de los insumos utilizados por cada actividad económica.

Información

La base de datos ha sido recabada de los reportes financieros constantes a nivel de actividad económica (4 dígitos – Clasificación Internacional Industrial Uniforme CIIU) en la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, para los años 2010 al 2015.

En primera instancia, resulta necesario desarrollar un ejercicio de depuración que permita identificar las actividades que registran “vocación exportadora”, a efectos de lo cual fueron consideradas todas aquellas actividades económicas (4D-CIIU) que presenten $\text{unsd./eqw; ratio exportaciones netas / ventas totales mayor o igual al 20\%}$.

Como resultado de la aplicación de este criterio, el análisis se focaliza en 36 actividades económicas (4 dígitos CIIU), encontrando que el grado de representatividad de este universo de actividades seleccionadas abarca alrededor de un 85% de las exportaciones no petroleras; cuestión que evidencia un adecuado nivel de significancia para emprender el análisis.

En consecuencia, se desagrega datos de balances de actividades económicas a nivel de cada sector productivo, de manera que se obtengan definiciones que incluyan el año 2015.

Determinación de gap o brecha de productividad

Este indicador es una medida que permite identificar la evolución de los márgenes de rendimiento de las distintas actividades económicas.

En caso que existan mayores márgenes en el tiempo, se tiene evidencia de que los sectores están siendo más competitivos, lo cual se traduce finalmente en mayores retornos para los operadores económicos. Si, por el contrario, los márgenes se reducen, la competitividad estaría disminuyendo, haciendo menos atractiva a la actividad estudiada.

Para esto, se contrasta en cada año t , la variación en las ventas con los cambios observados en los costos y gastos (CyG), tal que

$$GAP_t = \Delta\%Ventas - \Delta\%CyG$$

Nótese que, si los márgenes se incrementan, las ventas crecen en mayor magnitud que los costos y gastos, por lo que el *gap* igualmente se incrementa. Asimismo, esto sucede si las ventas se reducen, pero los costos y gastos se reducen en mayor medida.

Anexo 4: Glosario de términos

AEBE: Asociación de Exportadores de Banano del Ecuador

ANCUPA: Asociación Nacional de Cultivadores de Palma Aceitera

ANECACAO: Asociación Nacional de Exportadores. de Cacao e Industrializados del Ecuador

ARLAE: Asociación de Representantes de Líneas Aéreas en el Ecuador

ATPA: Andean Trade Preference Act; Ley de Preferencias Arancelarias Andinas

ATPDEA: Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act; Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga

BCE: Banco Central del Ecuador

CAT: Certificado de Abono Tributario

COMEX: Consejo de Comercio Exterior

EXPOFLORES: Asociación Nacional de Productores y Exportadores de Flores del Ecuador

GATT: General Agreement on Tariffs and Trade; Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

LCPA: Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos

MCE: Ministerio de Comercio Exterior

MCPEC: Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad

OMC: Organización Mundial de Comercio

SENAE: Servicio Nacional de Aduana del Ecuador

SGP: Sistema Generalizado de Preferencias

USITC: United States International Trade Commission, Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos

ZEDE: Zonas Especiales de Desarrollo Económico.