

# **Diagnóstico y propuesta de políticas públicas para la cadena de valor cacao en Ecuador.**

Jéssica García Noboa  
*Universidad de Guayaquil*

## **Introducción**

El desarrollo de la matriz productiva y su inserción en políticas industriales de diversos sectores estratégicos generó un amplio debate sobre el Plan que el gobierno de Ecuador desplegó durante la década del 2007-2017, pero este tema ya era un enfoque ampliamente desarrollado en otros países de América Latina:

El resurgimiento de las políticas industriales en América Latina en los años recientes se ha dado en un marco de un consenso creciente sobre su importancia para el desarrollo económico de largo plazo e incluyente. La crisis financiera internacional de 2008-2009 reposicionó en el mapa el papel de un Estado activo, al evidenciar que las fuerzas del mercado, por sí solas, no conducen al crecimiento económico sostenible, con desarrollo social e igualdad (Padilla y Alvarado, 2014, p. 33).

El gobierno de ese entonces priorizó ocho sectores económicos importantes para la economía ecuatoriana. En el presente capítulo centraremos especial atención en la agroindustria, específicamente en uno de los productos emblemáticos de exportación que ha tenido el país, no sólo por su trascendencia ancestral sino también económica: el cacao. El objetivo de la presente investigación es realizar un diagnóstico de las políticas públicas diseñadas tanto por el gobierno anterior como el actual, y generar una propuesta

en base a las metas/indicadores planteados. Para ello, es meritorio preguntarnos si realmente las políticas diseñadas durante los últimos siete años (2013-2020), ¿lograron o no implementarse en su totalidad? más allá de ello, ¿estas políticas dieron solución a la problemática planteada? ¿Cuál fue el Factor Crítico de Éxito (FCE) ¿qué debió contemplarse para garantizar la efectividad de la política industrial? ¿Qué políticas se deberían mantener y/o replantear para el período 2021-2024?

En función de ello, se tomará toda la información disponible en revistas científicas indexadas en base de datos electrónicas o plataformas digitales; también, información gubernamental de primera fuente como: informes técnicos de la Vicepresidencia del Ecuador, Senplades ahora Planifica Ecuador; Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC); Ministerio de Industrias y Productividad; Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEP); Ministerio de agricultura y ganadería (MAG); Ministerio de Turismo. Revisión original que se realiza con la intención de contribuir, integrar y sintetizar el conocimiento generado, establecer áreas de mayor consenso y controversia, explorar vacíos y potenciales líneas de investigación acorde al objeto de estudio.

Este trabajo se estructura en seis secciones. Sección dos: análisis situacional, en la sección tres se realiza un balance de la intervención del gobierno central con asesoramiento de la CEPAL en 2013. En la cuarta, se describe la metodología aplicada. En la quinta sección se realiza el diagnóstico que incluye mapeo de la cadena y un análisis FODA en función de diversos criterios de la cadena de valor de exportación. En la sexta, se presentan los hallazgos resultantes de la revisión dividido en 6.1 antecedentes, la propuesta en sí, de políticas públicas para el fortalecimiento de la

CV (Cadena de valor) cacao (6.2) y un análisis comparativo de la presente propuesta con las anteriores (6.3). Al final, se sintetizan los aportes de este estudio, se identifican los obstáculos más relevantes para el desarrollo de la industria cacaotera y se proponen nuevas líneas de investigación de gran potencial en la temática.

## 2. Análisis situacional




Acorde al estudio técnico realizado por la Comisión de la Unión Europea y datos del Banco Central del Ecuador, el destino exportable de la cadena global de valor del cacao al término del 2017 se concentró en 17 mercados siendo los más importantes: Estados Unidos, Países Bajos, Malasia, Indonesia, México y Alemania (destinos con los que Ecuador mantiene acuerdos comerciales).

Tabla 1  
Exportaciones de cacao en grano por país durante 2017

País	Miles de dólares	% de Participación
Estados Unidos	129.683	18,82%
Países Bajos	102.777	14,92%
Malasia	86.776	12,59%
México	86.296	12,53%
Indonesia	51.813	7,52%
Alemania	41.544	6,03%
Bélgica	26.223	3,81%
Canadá	21.398	3,11%
Japón	18.354	2,66%
India	17.109	2,48%
Argentina	12.297	1,78%
Italia	12.244	1,78%
Perú	11.795	1,71%
Estonia	11.638	1,69%
España	10.684	1,55%
China	9.544	1,39%
Colombia	7.235	1,05%
Otros	31.572	4,58%
<b>Total</b>	<b>688.982</b>	<b>100,00%</b>

*Nota.* Fuente: Adaptado de la Comisión Técnica de la Unión Europea (2018)

**Tabla 2**  
*Exportaciones de cacao en grano y derivados por país 2017*

		Mayor participación	Más dinámicos		
CACAO	 Grano	Alemania	20,04%	Malasia	24,29%
		Perú	14,63%	Indonesia	52,04%
		Estados Unidos	13,97%	Japón	24,28%
		Argentina	8,03%	Estonia	479,77%
		Chile	7,00%	Chile	104,87%
		Japón	5,32%	República Checa	76,12%
		Países Bajos	5,19%	Nueva Zelanda	26,18%
		Colombia	5,16%	Taiwán	242,15%
		Australia	3,80%	Sudáfrica	36,89%
		Cuba	3,12%	Emiratos Arabes Unidos	103,17%
		CACAO	 Semi-elaborados	Estados Unidos	19,81%
Países Bajos	16,59%			Cuba	36,67%
Malasia	14,71%			China	68,25%
Indonesia	14,63%			Canadá	32,10%
México	8,49%			Nueva Zelanda	44,74%
Alemania	4,45%			Panamá	82,97%
Bélgica	4,41%			República Checa	69,73%
Canadá	3,55%			Arabia Saudita	51,97%
India	2,90%			Taiwán	88,99%
Japón	2,41%			Finlandia	76,72%
CACAO	 Chocolates y Preparaciones	Brasil	27,46%	Estados Unidos	36,79%
		Argentina	25,68%	México	49,97%
		Colombia	13,25%	Chile	39,57%
		Estados Unidos	9,75%	China	33,88%
		México	5,17%	Canadá	34,94%
		Chile	4,90%	Emiratos Árabes Unidos	67,60%
		Países Bajos	4,28%	Francia	36,75%
		Perú	2,93%	Costa Rica	217,17%
		China	1,05%	España	74,74%
		Uruguay	0,48%	República Dominicana	130,86%

*Nota.* Fuente: Adaptado de la Comisión Técnica de la Unión Europea (2018).

Analizando la producción derivada de la cadena, el principal destino del “cacao en grano” fue Estados Unidos, Países Bajos, Malasia, Indonesia, México, Alemania, Bélgica, Canadá, India, Japón. Mientras que, en la categoría “semielaborados” se considera que los destinos más dinámicos durante 2017 fueron

Alemania, Cuba, China, Canadá, seguidos por Nueva Zelanda, Panamá, República Checa, Arabia Saudita, Taiwán y Finlandia. En la categoría “chocolates”, en cambio, la mayor participación de las exportaciones estuvo representadas por Brasil, Argentina, Colombia, Estados Unidos, México, Chile, Países Bajos, Perú, China y Uruguay.

Respecto a la categoría “cacao en grano”, en el Ecuador existen 110 empresas exportadoras, de las cuales, según el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), son 21 empresas las que concentran el mayor volumen de ventas al exterior como se observa en la tabla a continuación:

Tabla 3  
*Principales empresas exportadoras de cacao en grano - Ecuador 2017*

Empresas	Volumen TM	Miles USD FOB	Participación
Outspan Ecuador S.A.	40.100	84.158	19%
Agroindustrias Arriba del Ecuador Agroarriba S.A.	30.783	63.240	15%
Nestlé Ecuador S.A.	17.026	36.194	8%
Inmobiliaria Guangala S.A.	15.696	32.432	7%
GrandSouth S.A.	10.630	20.810	5%
CECAO S.A. Compañía exportadora de cacao de aroma y orgánico	2.536	20.286	1%
Exportadora Manabí Exportmanabí S.A.	10.683	19.459	5%
Compañía Agrocomercial Panchana & Zambrano S.A.	8.495	17.095	4%
Agrícola Guangala S.A. Agriguangala	8.430	16.828	4%
Manacao S.A.	7.464	14.691	4%
Aromatic Cocoa Export S.A. AROMAEXCO	7.505	14.059	4%
La nueva casa del cacao S.A. CASACAO	7.533	13.869	4%
RistokCacao S.A.	4.662	11.150	2%
Exportadora Mlópez Cia. Ltda.	5.903	10.929	3%
GranCacao-Export S.A.	5.803	10.531	3%
Sociedad Civil GERVERD	4.302	10.416	2%
GoldCocoa Export S.A.	5.353	9.946	3%
Eco-Kakao S.A.	5.002	9.123	2%
Ecuador Cocoa & Coffee, ECUACOFFEE S.A.	4.772	8.882	2%
Martinetti Mawyin Pedro Andrés	4.629	8.560	2%
QUEVEXPORT S.A.	4.628	8.464	2%

*Nota.* Fuente: Adaptado de la Comisión Técnica de la Unión Europea (2018).

En la categoría “cacao semielaborado”, según el informe de la Unión Europea en concordancia con la información proporcionada por el SENAE, el 96 % del total exportado en 2017 estuvo

Diagnóstico y propuestas de políticas públicas para la cadena de valor cacao en Ecuador

representado por seis empresas: Nestlé (28 %), Cofina (19 %), Transmar (18 %), Ecuacoffee (15 %), Cafiesa (12 %) y la Universal (3 %). Y, el 4 % restante, lo conforman las organizaciones de productores que exportan directamente.

Tabla 4.  
*Principales exportadoras categoría – semielaborados de cacao 2017*

Empresas	Volumen TM	Miles USD FOB	Participación
Nestlé Ecuador S.A.	5.683	21.269	28,18%
Chocolates Finos Nacionales COFINA S.A.	4.282	14.635	19,39%
Transmar Ecuador S.A.	4.062	13.312	17,64%
Ecuador Cocoa & Coffee, ECUACOFFEE S.A.	3.179	11.679	15,47%
Cacaos Finos Ecuatorianos S.A. CAFIESA	2.384	9.212	12,20%
Universal Sweet Industries S.A.	480	2.391	3,17%
Arriba Chocolate Company CHOCOMPANY	133	973	1,29%
Productos SKSFARMS Cia. Ltda.	89	745	0,99%
Ecuatoriana de Chocolates ECUACHOCOLATES S.A.	40	374	0,50%
El Trébol Alimentos Concentrados S.A. TRECONAL	68	250	0,33%
República del Cacao CACAOREPUBLIC Cia. Ltda.	28	228	0,30%
MakitaAgro Cia. Ltda.	60	152	0,20%
Unión de Organizaciones Campesinas Cacaoteras UNOCACE	14	120	0,16%
Tulicorp S.A.	14	95	0,13%
Cajas Domínguez Eduardo José	7	47	0,06%

*Nota.* Fuente: elaboración propia con base en Comisión Técnica de la Unión Europea (2018).

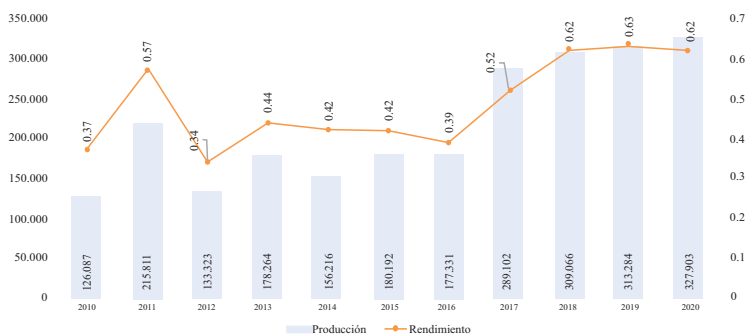
En la categoría “chocolates y elaborados” a pesar de ser aproximadamente 50 las empresas que exportan, el 94 % del FOB se concentra en siete empresas: Ferrero (64 %), República del Cacao (10 %), Sksfarms (7 %), Surindu (4 %), Confiteca (4 %), Ecuachocolates (3 %) y universal (2 %).

Siguiendo la línea del tiempo, se puede apreciar que luego del terremoto que azotó al país en el 2016, la producción y rendimiento del Theobroma Cacao L. se ha restablecido favorablemente (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2020), llegando alcanzar al cierre del 2020, 327 903 toneladas con un rendimiento de 0,62 ton/Ha.

**Tabla 5**  
*Principales empresas exportadoras de chocolate y elaborados 2017*

Empresas	Volumen TM	Miles USD FOB	Participación
Ferrero del Ecuador S.A.	14.618,80	665,67	64,32%
República del Cacao CACAOREPUBLIC Cia. Ltda.	2.313,33	282,85	10,18%
Productos SKSFARMS Cia. Ltda.	1.532,25	105,24	6,74%
CONFITECA C.A.	1.026,12	181,64	4,51%
Industrial SURINDU S.A.	834,90	50,31	3,67%
Ecuatoriana de Chocolates ECUACHOCOLATES S.A.	662,31	71,29	2,91%
Universal Sweet Industries S.A.	496,50	115,38	2,18%
GUSTAFF S.A.	215,74	76,00	0,95%
Hoja Verde Gourmet HOVGO S.A.	209,35	11,51	0,92%
Tulicorp S.A.	174,25	22,89	0,77%
Chocono S.A.	165,53	39,37	0,73%
Duty Paid S.A. DUPASA	106,16	9,27	0,47%
Zurita Blacio Juan Carlos	83,39	4,49	0,37%
Comercializadora de Productos de Consumo Diez SCC	54,65	7,06	0,24%
La FABRIL S.A.	49,84	18,58	0,22%
Asociación Agro Artesanal Napo KALLARI	45,26	1,90	0,20%
Family Food Ecuador S.A. FAMODECSA	43,32	5,78	0,19%
Zambrano Guerrero Carlos Enrique	36,42	3,60	0,16%
Arriba Chocolate Company S.A. CHOCOMPANY	32,24	1,89	0,14%
Fundación Familia Salesiana SALINAS	29,38	1,84	0,13%

*Nota.* Fuente: elaboración propia con base en Comisión Técnica de la Unión Europea (2018).



*Figura 1.* Producción (izq.) y rendimiento (der.) del cacao en grano.

*Nota.* En toneladas métricas 2010-2020. Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Agricultura y Ganadería (2020).

La comercialización del cacao en grano (conocido como la pepa de Oro) y sus derivados durante el período 2011-2020, reflejan la importancia que tiene este sector en el desarrollo económico del país (Banco Central del Ecuador, 2021). El Producto Principal PP110301 cacao, movió alrededor de 2 310 133 toneladas aportando USD 5 848 millones. Mientras que, el aporte del PP220501 elaborados de cacao, superaron exportaciones de 259 680 toneladas métricas valoradas en más de USD 1 151 millones.

Los principales destinos de estas exportaciones (2011-2020) en términos de participación FOB, categoría cacao en grano, fueron: Estados Unidos, Holanda, Indonesia, Malasia, México, Alemania, Bélgica, Canadá, China e Italia; en ellos, se concentra el 90,63 % de las negociaciones generadas en 62 países.

En la categoría derivados de cacao (2011-2020) en términos de participación FOB se destacan: Estados Unidos, seguidos por Alemania, Perú, Chile, Brasil, Argentina, Colombia, Holanda, Japón y Venezuela, países que concentran el 85,53 % de las negociaciones realizadas entre 86 países alrededor del mundo.

Entre los diversos exportadores mundiales de cacao en grano según un estudio realizado por Gabriela Coba (2021), al cierre del 2019 Ecuador ocupó el tercer lugar entre los principales productores. Este mercado liderado por Costa de Marfil y Ghana, lograron cubrir la demanda mundial con 2 154 000 y 812 000 toneladas respectivamente.

Tabla 6  
*Destino exportable cacao en grano según participación FOB 2011-2020*

País Destino	Volumen TM	FOB	Participación FOB
Estados Unidos	656.634,40	1.712.970,30	29,29%
Países Bajos (Holanda)	289.168,40	751.479,20	12,85%
Indonesia	287.620,80	680.095,00	11,63%
Malasia	261.292,60	623.208,80	10,66%
México	207.289,60	525.674,90	8,99%
Alemania	128.991,40	338.962,30	5,80%
Bélgica	90.083,10	235.758,50	4,03%
Canadá	63.066,20	156.041,40	2,67%
China	60.163,50	138.069,00	2,36%
Italia	51.906,30	137.470,10	2,35%

*Nota.* Fuente: elaboración propia con base en Banco Central del Ecuador (2021).

Tabla 7  
*Destino exportable semielaboradas de Cacao FOB 2011-2020*

País Destino	Volumen TM	FOB	Participación FOB
Estados Unidos	40.669,60	178.448,90	15,50%
Alemania	31.999,30	123.471,30	10,73%
Perú	24.774,90	113.857,70	9,89%
Chile	28.837,40	107.646,10	9,35%
Brasil	7.490,20	103.135,40	8,96%
Argentina	18.867,90	98.433,60	8,55%
Colombia	25.832,60	94.509,70	8,21%
Países Bajos (Holanda)	15.186,90	83.771,80	7,28%
Japón	15.053,70	51.891,60	4,51%
Venezuela	5.999,80	29.440,10	2,56%

*Nota.* Fuente: elaboración propia con base en Banco Central del Ecuador (2021).

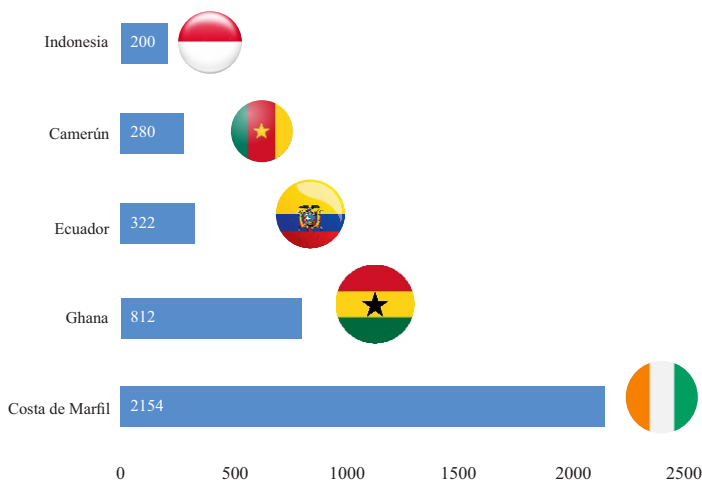


Figura 2. Principales productores 2019 de cacao en el mundo

Nota. En miles de toneladas métricas. Fuente: adaptado con base en Coba (2021).

### 3. Balance de la intervención del Gobierno Central y del asesoramiento de la CEPAL en la cadena de valor del cacao en 2013

Uno de los desafíos del Ecuador para generar el tan ansiado cambio estructural con inclusión social, tal como lo cita el documento elaborado por la CEPAL, gira alrededor de las cadenas productivas. En la primera etapa, se desarrollaron propuestas orientadas al impulso de la inversión privada, la creación de un sistema nacional de innovación empresarial, mediante la elaboración de diagnósticos, hojas de rutas y líneas de acción para seis de las 13 cadenas productivas priorizadas por el Gobierno (representado por el Econ. Rafael Correa): *cacao*, maricultura, bienes de capital, farmacéutica, turismo y software. (CEPAL, 2016)

En esta Estrategia Nacional de Cambio para la Matriz Productiva (ENCMP), el Comité Intersectorial se planteó tres objetivos (Calderón, Dini, Rodríguez y Stumpo, 2016, p. 135):

- Aprovechar las ventajas comparativas para construir ventajas competitivas en el sector agroindustrial: elaborados de *cacao*, elaborados de café, maricultura y productos lácteos.
- Reducir la dependencia externa de los sectores manufactureros mediante el impulso de industrias básicas: derivados del petróleo, metalmecánica, farmacéutica, caucho y plástico, y silvicultura, celulosa y papel.
- Fomentar actividades intensivas en conocimiento e innovación con alto potencial de crecimiento en la economía mundial: turismo, software y servicios de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), logística y servicios medioambientales.

Y estableció cuáles serían los instrumentos transversales y sectoriales de la agenda para dicha transformación.

Transversales	Sectoriales						
Logística y transporte	Agricultura	Pesca	Ganadería	Acuicultura	Turismo	Industria	Servicios
Comercio							
Inversión							
Innovación							
Financiamiento							
Capacitación							
Laboral							
Emprendimiento							
Calidad							

*Figura 3.* Instrumentos sectoriales y transversales para transformación productiva 2013

*Nota.* Fuente: tomado de CEPAL (2016)

A finales del 2013, el Consejo Sectorial de la Producción (CSP), en calidad de máximo órgano, aprobó una serie de políticas intersectoriales y sectoriales en función de cuatro ejes: productividad, innovación productiva, patrones de consumo y competitividad Sistémica.



*Figura 4.* Ejes transversales para la transformación productiva 2013

*Nota.* Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2016)

Dentro del eje de productividad se incluyeron temas como la generación de valor agregado con sustitución de importaciones que permitan generar trabajo digno y pleno empleo, fortaleciendo esquemas de formación ocupacional y capacitación con libre acceso a servicios financieros públicos o privados orientados al sector productivo. (Calderón, Dini, Rodríguez y Stumpo, 2016). En el segundo eje se establecieron dos políticas intersectoriales: promover instrumentos financieros y no financieros; así como, diversificar y generar valor agregado. En el tercer eje, la política se centró en incentivar el cambio de patrones de consumo destacando “Primero lo nuestro, primero Ecuador”. Y, dentro del cuarto eje transversal denominado Competitividad Sistémica, se establecieron siete políticas: 1. Fortalecer los estándares de calidad 2. Emplear

mecanismos de comercialización y de acceso a mercados 3. Simplificar trámites relacionados al fomento 4. Promover la atracción de inversiones 5. Fomentar la asociatividad 6. Impulsar procesos de compras públicas relacionadas a encadenamientos productivos locales 7. Fomentar la inversión en sistemas integrales de logística, transporte e infraestructura y telecomunicaciones. Políticas que aterrizarían con acciones intersectoriales del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP), el Ministerio de Productividad (MIPRO), el Ministerio de Comercio Exterior (MCE), el Servicio de Contratación Pública (SERCOP) y el Ministerio de Turismo (MINTUR). Pero que, a pesar del “intenso trabajo interinstitucional” como refiere Calderón et al. (2016, p. 110) tuvo un impacto bastante limitado.

A principios del 2014, de acuerdo con Calderón, (2016) el gobierno de Ecuador presentó la Sustitución Estratégica de Importaciones (SEI) como una acción destinada a impulsar el desarrollo industrial del país. Esta acción consideraba que, al priorizar el mercado nacional, se evitaría entre el 2014 y 2017, la salida de divisas por USD 6 000 millones. Para ello, el Comité de Comercio Exterior (COMEX) realizó una revisión de las medidas arancelarias, no arancelarias y de defensa de la producción nacional, a fin de contribuir a la reducción del déficit comercial.

En enero del 2015, el gobierno ecuatoriano aprobó la aplicación de una salvaguardia cambiaria para productos originarios de Perú y Colombia. La salvaguardia consistió en la aplicación de un derecho aduanero ad valorem del 7 % para los productos peruanos y 21 % para los productos colombianos. Al final, se excluyeron de esta medida cerca de 2 000 productos, entre ellos materias primas y bienes de capital, que eran insumos para la industria ecuatoriana.

Para 2016 se suscribieron convenios entre empresas públicas de sectores estratégicos y 22 compañías privadas nacionales, todo esto, con el fin de colocar compras por más de USD 1 600 millones hasta 2025. Cabe resaltar que, además de las políticas y acciones diseñadas, unas de las estrategias claves fue el *acceso a financiamiento*, en este sentido, entre el 2013 y 2015, la Corporación Financiera Nacional CFN logró colocar alrededor de USD 631 millones en diversas actividades del sector productivo.

En cuanto a la cadena de valor (CV) cacao, la CEPAL, propuso seis programas estratégicos:

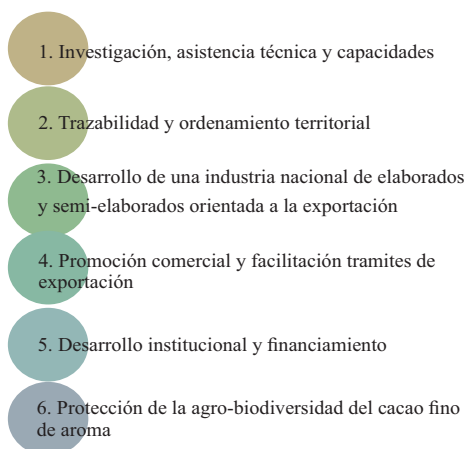


Figura 5. Programas estratégicos para cadena de valor cacao

Nota. Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2016)

Cada uno despliega componentes y acciones específicas para la consecución de los programas. En el programa 1 por ejemplo, la CEPAL propuso que, dentro del componente 1 denominado Investigación, se considere la creación de un *Centro de Investigación e Innovación en Cacao*. Como componente 2. Asistencia Técnica,

que se mejore la gestión de los *centros de acopio* y el control de *calidad de los residuos*. Dentro del componente 3. Capacitación, *incorporar a todos los eslabones de la cadena* en programas de capacitación ofertados por el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) y el Instituto Nacional de Capacitación (INACAP).

En el programa 2 componente 1, se centra la atención al *ordenamiento territorial cacaotero* y un *programa de trazabilidad digital*. En el programa 3, la CEPAL (2016) propone alianzas para obtener *Inversión Extranjera Directa IED* en relación con la producción nacional de elaborados de cacao y promover la *asociatividad para exportar*. Para el Programa estratégico 4, el primer componente denominado promoción comercial, lo desarrolla ProEcuador a través de promoción en ferias bajo la *campana “Ecuador, país de cacao”* y el segundo componente denominado facilitación de trámites, considera un *nuevo sistema de emisión de certificados de exportación*.

El componente uno y dos, del programa específico PE5, propone dos aspectos de vital importancia, por una parte, la institucionalidad y, por otra, el financiamiento. Para institucionalidad se propone la creación del *Consejo Ecuatoriano del Cacao y Chocolate* y la articulación del *Sistema Nacional de Innovación Agrícola (SNIA)*. Respecto a financiamiento, se sugiere la creación un *Fondo Nacional del Cacao y del Chocolate*, con aportes público-privado, además de las *líneas de créditos* mediante la Corporación Financiera Nacional (CFN) y el Banco Nacional de Fomento (BNF).

En el último PE, se establece como componente 1 crear un *Banco Nacional de Germoplasma del Cacao Ecuatoriano* y como componente 2 elaborar un Programa de Acciones de Mitigación Nacionalmente Adecuadas *NAMA Cacao Nacional Fino de Aroma*.

## **4 Diseño metodológico**

Este trabajo tiene por objeto analizar la cadena de valor cacao, qué tipo de políticas públicas se aplicaron en el Ecuador para impulsar el fortalecimiento de esta cadena agroindustrial y generar una propuesta de mejora para la consecución de las metas 2016-2025 planteadas. Para ello, se realiza una revisión bibliográfica de las investigaciones más relevantes publicadas en revistas científicas de impacto sobre políticas públicas dentro del contexto nacional e internacional en los últimos 15 años (2005-2020), con excepción de algunas investigaciones clásicas que representan fuentes pioneras en la temática, a fin de integrar y sintetizar el conocimiento generado, analizar áreas de mayor consenso y controversia, que permitan explorar vacíos; así como potenciales líneas de investigación.

El diagnóstico de la cadena de valor (CV) cacao en el Ecuador se basa en la metodología aplicada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. Para lo relacionado a la propuesta de políticas públicas, este documento se basa en la política Industrial del Ecuador fijada para el período 2016-2025 elaborada bajo la coordinación de la Vicepresidencia de la República, el Ministerio Coordinador de Producción Empleo y Competitividad MCPEC y el Ministerio de Industrias y Productividad MIPRO. También se ha considerado autores reconocidos en materia de diseño e implementación de políticas públicas en países desarrollados.

Para la realización del diagnóstico se toma como referencia la metodología del mapeo de la cadena, identificación de eslabones y actores principales aplicados por la CEPAL en el diagrama III4 y recuadro III.1 (Padilla, 2017, p. 128), es decir, la batería de 85

preguntas diseñadas para los diferentes niveles de análisis: contextual, económico, de gobernanza, de medio ambiente, de mercado y organizaciones de apoyo, basándose en una línea de tiempo desde el 2016 hasta el 2020. Adicional, se levantó información sobre los instrumentos, ejes y programas estratégicos diseñados; así como, los programas implementados para el desarrollo de esta cadena agroindustrial.

La revisión de la literatura se realizó en dos etapas. La primera, mediante la identificación de constructos asociados a antecedentes, predictores, determinantes de la política pública en América Latina y Ecuador, en el que se colocaron 4 criterios (políticas + políticas públicas + fortalecimiento de cadenas + cambio estructural). No obstante, a fin de expandir la búsqueda también se emplearon conceptos como <<matriz productiva>>, <<política industrial>> y <<Plan de mejora competitiva Cacao>>. Durante el procedimiento de análisis, en esta primera etapa se seleccionaron 6 documentos que permitieron en primer lugar, estructurar los antecedentes y, en segundo lugar, identificar diversas variables de análisis.

En la segunda etapa, la búsqueda se enfocó en las contribuciones cronológicas que países desarrollados tuvieron en tema de políticas públicas para generar desarrollo económico. Como resultado de la combinación de estas dos etapas, se seleccionaron seis documentos, dos libros y una revista. Los libros y la revista sintetizan la evolución de la política pública (PP) en el ámbito internacional; y, los documentos los aportes literarios sobre América Latina y el Caribe; así como, reportes específicos relacionados a la transformación de la matriz productiva y política industrial en el Ecuador (ver Tabla 8).

**Tabla 8**  
*Clasificación de artículos científico, libros e informes que integran la revisión internacional, América Latina, el Caribe y Ecuador*

DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS					
AÑO	AUTORES	REVISTAS CIENTÍFICAS	LIBROS	ENFOQUES	
1970	Lowi, Theodore	Public Administration Review		Decision Making vs. Policy Making: Toward and Antidote for Technocracy	
1978	Cohen, Jon S.		Policy Analysis: A political and organizational perspective	Interrelaciones de los actores políticos	
1997	Parsons, Wayne		Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas	Diseño de las Políticas públicas	
DIAGNÓSTICO DE LA CADENA E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS					
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE			ECUADOR (diseño, implementación y medición)		
AÑO	AUTOR	ENFOQUE	AÑO	AUTOR	ENFOQUE
2006	Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL	Políticas y Políticas Públicas	2012	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador SENPLADES	Transformación de la matriz productiva
2014	Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL	Fortalecimiento de las cadenas de valor - Política industrial	2016	Ministerio de Productividad de Ecuador	Política Industrial de Ecuador 2016-2025
2016	Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL	Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social	2019	Vicepresidencia de la República del Ecuador	Plan de Mejora Competitiva PMC cacao

*Nota.* Fuente: elaboración propia

## 5 Diagnóstico: Mapeo de la cadena y análisis FODA por criterios

Acorde a la información recolectada por Swisscontact (2017) y la Comisión Técnica de la Unión Europa (2018), la caracterización de la CV cacao está conformada por la interacción de los actores descritos en la figura 6.

Siguiendo los lineamientos propuestos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en lo relacionado a Política Industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor (Padilla Pérez R. , 2017, p. 129), en esta sección se realizará un análisis integral de la CV cacao Ecuador desde la perspectiva de sus restricciones, limitantes o problemas, enfatizando en diversos niveles: 1. Contexto 2. Económico 3. Mercado y conocimiento tecnológicos 4. Gobernanza 5. Organizaciones de apoyo 6. Medio ambiente, pues a través de la solución de estos limitantes es posible fortalecer los eslabones de la cadena o la cadena en su conjunto.

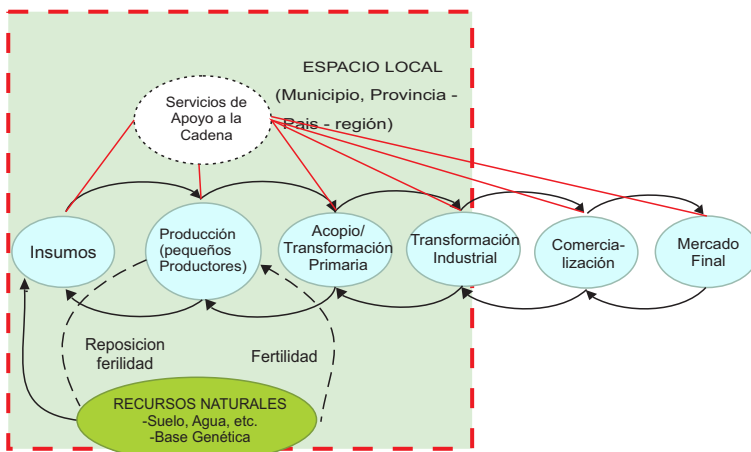


Figura 6. Actores de la CGV cacao orgánico en Ecuador

Nota. Fuente: extraída en informe comisión técnica de la Unión Europea (2018)

## Mapeo de la cadena

La cadena de valor cacao está representada por seis eslabones, cuyos actores juegan un papel importante a lo largo del proceso productivo y en la agregación de valor. Su núcleo está representado por la industria que es la responsable de transformar los insumos en productos semielaborados o chocolates/elaborados. Los principales destinos exportables varían acorde a los productos y cada uno de ellos poseen sus propios estándares de calidad debidamente regulados por los gobiernos receptores.

## Contexto

Una de las principales limitaciones que presenta esta cadena es que, pese al apoyo del gobierno, no todos los actores han logrado la certificación de *orgánicos*, creando una desventaja competitiva

en el mercado internacional, ya que dicho atributo influye en el precio. Un ejemplo de ello se refleja en el último catastro realizado por Agrocalidad al 31 de enero del 2019, el cual indica que en los últimos 5 años las empresas extranjeras certificadoras (Kiwa, Ecocert, Ceres, Control Unión e Icea) autorizadas por el gobierno de Ecuador apenas lograron certificar a 32 actores a nivel nacional. (Agrocalidad, 2019). Una cifra relativamente baja si consideramos la cantidad aproximada de operadores inmersos en la actividad cacaotera.

Ahora bien, si de producción, empleo, comercio exterior, principales empresas, grado de concentración se trata, es importante destacar que la producción promedio de cacao en grano es de 309 066 toneladas/año (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2018), esta actividad genera alrededor de 120 000 empleos (Ecuador busca nuevo “boom” cacaotero, 2019), siendo sus principales destinos exportables Estados Unidos, Países Bajos, Malasia, Indonesia (para cacao en grano), Alemania, Perú (para semi-elaborados), Brasil, Argentina y Colombia (para chocolates y preparaciones), con la mayor representatividad de 10 empresas comercializadoras entre ellas Arriba Chocolate Company, Asociación de pequeños agricultores del Guabo, Fundación MCCH Maquita Cushunchic comercializando como hermanos, Maritza Castro Torres, Nutrition Solution, Osella S.A, Pakta Mintalay, Productos Sks Farms, Unión de Organizaciones Campesinas Cacaoteras UNOCACE y Unión Regional de Organizaciones Campesinas del Litoral URO-CAL. Desglosando el tema de la generación de empleo, la edad promedio de los agricultores es de 56 años, el 56 % de ellos se autoidentifican como mestizos y el 33 % montubio, con escolaridad promedio de 8 años. (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2019)

## **Económico**

En cuanto a producción, inversión y distribución territorial, en los últimos cinco años ante la exigencia del mercado internacional, los actores en general han preferido canalizar la producción y transformación del producto hacia aquellos actores certificados, lo cual ha alimentado la brecha entre el precio que recibe el productor y el precio que recibe el comercializador del producto en sus tres categorías.

La inversión extranjera directa IED que el sector agrícola recibió entre el 2018 y 2019, muestra un comportamiento totalmente opuesto. Por un lado, el 78,95 % de los USD 41 044 registrados en el último trimestre del 2018 estaba dirigido a repotenciar el eslabón manufacturero (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2018, p. 4) generando grandes oportunidades de impulsar el desarrollo de la matriz productiva de todo el sector incluyendo el producto objeto de estudio, pero por otro lado, este escenario prometedor toma un giro inesperado cuando la IED registrada en el último trimestre 2019 (USD 69 172) se desplaza en un 89,49 % hacia el eslabón primario productor, acción que, no solo impacta negativamente a la generación de valor agregado sino también a volver a fomentar esa cultura primario-exportador cuya riqueza migra hacia las grandes industrias extranjeras del cual somos proveedores.

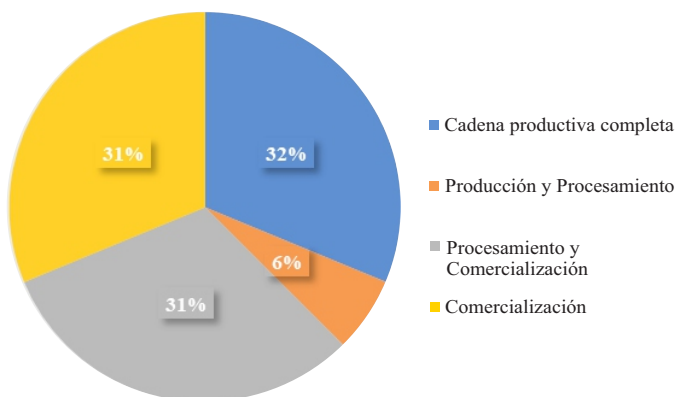
Las empresas certificadas como orgánicas son cinco: 1. Unión de Asociaciones campesinas Cacaoteras más conocidas como UNOCACE, geográficamente establecida en ciudad de Milagro – Provincia del Guayas 2. Asociación de pequeños productores bananeros del Guabo – Provincia del Oro, que si bien es cierto empezaron con el banano hoy en día han diversificado eficientemente su participación en la cadena integra del Cacao 3. Arriba

Chocolate Company S.A CHOCOMPANY ubicada en el cantón Guayaquil – Provincia del Guayas 4. Productos SKS Farms Ecuadorian Organics más conocida como Pacari Chocolate cuyas actividades se concentran en la ciudad de Quito – Provincia del Pichincha 5. Unión Regional de Organizaciones campesinas del Litoral más conocida como UROCAL, establecidos con el cantón Machala – Provincia del Oro. Estas empresas o uniones de asociaciones realizan actividades del eslabón completo de la cadena, esto es, producción – procesamiento – comercialización.

Además de aquellas cinco grandes empresas o uniones de asociaciones, existen cinco entidades que se dedican exclusivamente al desarrollo de vínculos de comercialización de la cadena. Dos en la provincia del Pichincha, cantón Quito: Pakta Mintalay y la Fundación MCCCH, más conocida como Maquita Cushunchic comercializando como hermanos. Y, tres, en la provincia del Guayas Nutrition Solution (cantón Guayaquil), Osella S.A. (cantón Naranjal) y Maritza Elizabeth Castro Torres (cantón Bucay).

En los eslabones de procesamiento y comercialización, al igual que en las categorías antes mencionadas, participan 5 empresas con certificación de orgánicas estratégicamente distribuidas en las provincias de Bolívar, Guayas y Pichincha. 1. Corporación grupo Salinas (Guaranda - Prov. De Bolívar) 2. Transmar Commodity Group of Ecuador SA 3. Tulicorp S.A. (ambas ubicadas en la Provincia del Guayas, cantón Guayaquil) 4. Cafiesa SA (Durán – Provincia del Guayas) 5. Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, más conocida como FEPP-Camari (Quito, Prov. Del Pichincha). En lo referente a producción y comercialización, la única entidad certificada (Agrocalidad, 2019) es una empresa unipersonal conocida como William Valencia Alvarado, cuyas actividades son desarrolladas en el cantón Machala – Provincia El Oro.

Para una mejor apreciación de la participación de los actores certificados a lo largo de cada eslabón de la cadena, se muestra la figura 5 que consolida información a nivel nacional. Con relación al empleo, como se mencionó anteriormente en el Ecuador la actividad cacaotera genera alrededor de 120 000 empleos (Ecuador busca nuevo “boom” cacaotero, 2019), de ellos, el primer eslabón del encadenamiento productivo está representado por el *agricultor* con edad promedio de 56 años en cuya auto identificación se define 56 % como mestizo, 33 % montubio, 7 % indígena y 4 % como otros (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2019). De acuerdo con el Ministerio de Industrias y Productividad (2012), en el *sector de elaborados* de cacao, el 56,13 % son empleados declarados, el 28,65 % no están declarados, el 10,51 % son patronos, el 4,18% trabajan por cuenta propia y el 0,53 % como ayudantes familiares. Según la estructura de empleo, el salario medio anual fue de USD 5 879 por trabajador asalariado declarado y de USD 1 252 para los no declarados.



*Figura 7.* Concentración actividades por actores certificados CV cacao orgánico

*Nota.* Fuente: elaboración propia con base al boletín MIPRO (2012)

Tabla 9  
*Generación de empleo cacao elaborado*

Estructura del empleo	
Asalariados declarados	56,13%
Asalariados no declarados	28,65%
Patronos	10,51%
Cuenta propia	4,18%
Ayudantes familiares	0,53%
Total	100%

*Nota.* Fuente: elaboración propia con base al boletín MIPRO (2012)

En materia de competitividad, costos y márgenes de ganancias, como se mencionará en el análisis FODA una de las debilidades que impide ser más competitivos en el mercado internacional es precisamente el tema de la trazabilidad del cacao en grano y esto a su vez repercute a lo largo del proceso de transformación del mismo. El tema de las certificaciones, acorde a los estándares exigidos por los países de destino exportable, es otro limitante, de hecho, sólo existen 16 actores certificados como orgánicos pese a los incentivos generados por el gobierno.

Y es que, este cúmulo de factores más de la baja generación de valor al producto genera asimétricos márgenes de utilidad promedio en cada eslabón de la cadena, según lo demuestra el estudio realizado por la Universidad de Altos Estudios Nacionales IAEN (2016, p. 5) entre la exportación de cacao como materia prima y la exportación de sus semielaborados - manteca de cacao - existe un margen de ganancia de 238 %, mientras que, entre la exportación de cacao en grano y su producto elaborado -chocolate- el margen incrementa a 732 %.

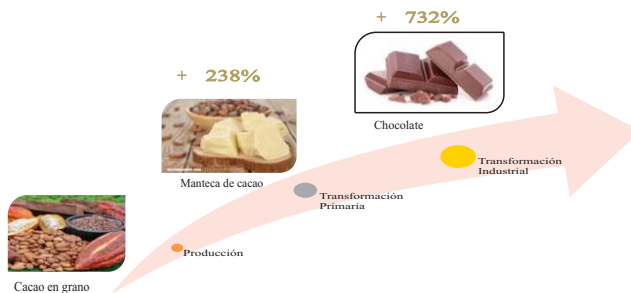


Figura 8. *Margen de utilidad promedio por eslabón CGV cacao Ecuador*

Nota. Fuente: elaboración propia con base en Instituto de Altos Estudios Nacionales (2016).

## Mercado y conocimiento tecnológicos

Acorde al análisis realizado en la tabla 2 y dependiendo del tipo de producto existen diversos consumidores internacionales. El 74,23 % del destino exportable para el cacao en grano, por ejemplo, se concentra en función de las preferencias de 5 países que utilizan nuestra materia prima para agregar valor de sus productos (Estados Unidos, Países Bajos, Malasia, Indonesia y México). En semielaborados más del 63 % de la producción responde a la demanda países como Alemania, Perú, Estados Unidos (nuevamente), Argentina y Chile. En la categoría Chocolates y preparaciones, se puede observar que más del 60 % tienen como lugar de destino Brasil, Chile y Colombia, seguidos de Estados Unidos y México.

Históricamente los principales competidores internacionales de la cadena cacao son Costa de Marfil, Ghana e Indonesia, de hecho, si de la relación producción-exportación se trata, se puede precisar que cada uno de ellos maximizan sus beneficios a través de esta relación. Costa de Marfil, por ejemplo, exporta el 93 %

de su producción, Ghana (el segundo exportador de cacao a nivel mundial) exporta el 88 % de lo que produce; y, muy por encima está Indonesia, que logra colocar cubrir la demanda internacional exportando el 95 % de su producción. En el Ecuador según el último reporte realizado por el Ministerio de Industrias se exporta el 76 % (Ministerio de Industrias y Productividad, 2013).

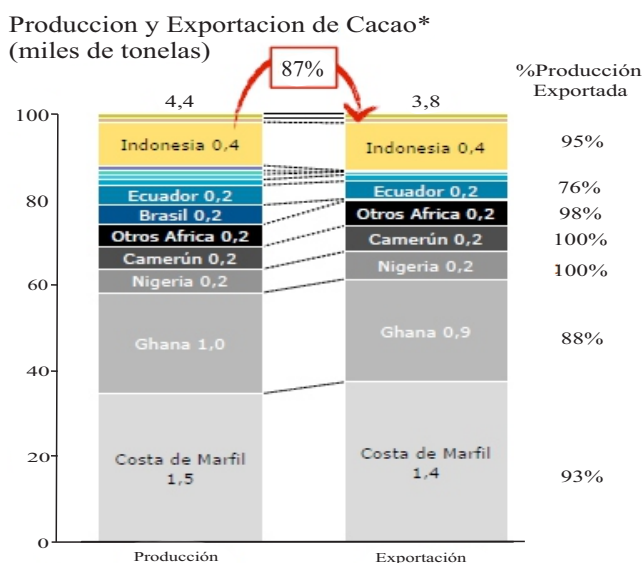


Figura 9. Principales competidores CGV cacao Ecuador

Nota. En miles de TM y porcentaje producción exportada. Fuente: tomado de MIPRO (2013)

Las condiciones arancelarias aplicables a los principales productos de la cadena, han pasado por varias fases de evolución, en el 2015 acorde al International Cocoa Organization ICCO, los aranceles aplicados por los principales países importadores de cacao y sus derivados gravaban entre el 10 % y el 25 %; sin embargo, ahora con el acuerdo

económico inclusivo firmado entre Ecuador y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) el pasado 14 de abril 2020, los semielaborados y elaborados de cacao se benefician de cero arancel. Es importante mencionar que EFTA está conformado por Liechtenstein, Noruega, Suecia e Islandia. (Acuerdo con bloque del EFTA genera esperanza en productores ecuatorianos, 2020)

Tabla 10  
*Aranceles aplicados por países importadores de cacao y derivados*

País	Subpartida	Subpartida	Subpartida	Subpartida	Subpartida	Subpartida	Subpartida	Subpartida	Subpartida	Subpartida	Subpartida
	1801,00	1804,00	1803,10	1805,00	1806,90	1803,20	1806,31	1806,32	1806,20	1802,00	1806,10
	Cacao en grano	Manteca de cacao	Pasta de cacao sin desgrasar	Cacao en polvo sin adición de azúcar	Los demás chocolates prep. Alimenticias	Pasta de cacao desgrasada total o parcial	Bloques, tabletas y barras rellenas	Bloques, tabletas y barras sin rellenas	Las demás preparaciones	Residuos de cacao	Cacao en polvo con adición de azúcar
Estados Unidos	-	-	-	-	9,46%	-	-	7,20%	10,48%	-	5,81%
Holanda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8,20%
Malasia	-	10,00%	25,00%	10,00%	15,00%	19,00%	15,00%	15,00%	15,00%	-	19,00%
México	15,00%	15,00%	15,00%	20,00%	26,94%	15,00%	27,58%	27,01%	15,07%	15,00%	23,62%
Alemania	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8,20%
Brasil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Colombia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
China	2,00%	22,00%	10,00%	15,00%	-	10,00%	8,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%
España	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8,20%
Perú	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Argentina	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Chile	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,50%	-
Japón	-	-	3,50%	10,50%	-	7,00%	10,00%	20,53%	21,13%	-	21,15%
Canadá	-	-	-	3,00%	-	-	4,00%	4,00%	68,50%	-	4,00%
Italia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8,20%
Belgica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8,20%
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

*Nota.* Fuente: elaboración propia con base en acuerdo con bloque del EFTA genera esperanza en productores ecuatorianos (2020).

Pese a esta gran oportunidad generada desde la política fiscal, existe un limitante para acceder a dichos mercados, pues cada uno de ellos posee requerimientos y estándares de calidad específicos como se mencionará en la siguiente sección, de hecho, sólo 16 actores de la cadena están habilitados como orgánicos, situación que coloca en desventaja al resto de operadores, quienes cumplen de forma voluntaria con las normas locales INEN que se detallan a continuación.

**Tabla 11**  
*Requisitos físicos y de calidad nacional para granos de cacao*

Requisitos	Cacao Fino			Cacao CCN51		Método de ensayo
	A.S.S.S	A.S.S	A.S.E	C.S.S	C.S.C	
Humedad, máximo, %*	7	7	7	7	7	NTE INEN-ISO 2291
Peso de 100 granos, g	>130	>120 a 130	100 a 120	>125	110-125	A
Granos fermentados, mínimo, %	75	65	53	68	55	NTE INEN-ISO 1114
Granos violetas, máximo, %	15	21	25	18	26	NTE INEN-ISO 1114
Granos pizarrosos, máximo, %	9	12	18	12	15	NTE INEN-ISO 1114
Granos mohosos, máximo, %	1	2	4	2	4	NTE INEN-ISO 1114
TOTALES (análisis sobre 100 granos), mínimo	100	100	100	100	100	
Granos defectuosos, máximo, %	0	1	3	1	3	B
Material relacionado al cacao, máximo, %	1	1	1	1	1	B
Material extraño, máximo, %	0	0	0	0	0	B

\* El símbolo % (por ciento) representa el número 0,01, que expresa a la fracción másica  
A masa determinada por medio de una balanza u otros instrumentos equivalentes.  
B determinado en 500 g de muestra

*Nota.* Se permite la presencia de granza solo en el cacao A.S.E y en el cacao C.S.C en un máximo del 1,5 %. Fuente: elaboración propia con base en Instituto Ecuatoriano de Normalización 176 (2018)

**Tabla 12**  
*Requisitos para pasta, massa o licor de cacao*

Requisitos	Unidad	Mínimo	Máximo	Método de Ensayo
Grasa	%	48	54	INEN 535
Humedad	%	-	3	INEN 1676
Almidón natural de cacao	%	8,5	9	INEN 636
Fibra cruda	%	-	4,7	INEN 534
Cenizas totales	%	-	7,5	INEN 533

*Nota.* Fuente: elaboración propia con base en Instituto Ecuatoriano de Normalización 623 (1988)

**Tabla 13**  
*Normas y requisitos nacionales de calidad para la elaboración de chocolates*

Requisitos	Chocolate		Chocolate sin		Chocolate		Chocolate con		Chocolate con		Método de ensayo
	Chocolate dulce		edulcorar		para cobertura		leche para cobertura		blanco		
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	
Manteca de cacao	18	18	50	58	31				20		NTE INEN 535
Extracto seco desengrasado de cacao	14	12	14		2,5		2,5				NTE INEN 539
Total de extracto seco de cacao	35	30			35		25		20		
Materia grasa de leche							3,5		3,5		
Extracto seco magro de leche							10,5		10,5		NTE INEN 539
Materia grasa total							25		31		NTE INEN 535

*Nota.* Fuente: elaboración propia con base en Instituto Ecuatoriano de Normalización 621 (2010)

## **Gobernanza de la cadena CGV cacao, organizaciones de apoyo y medio ambiente**

La evolución de los sistemas de gobernanza de la cadena del cacao según el estudio realizado por Ton et al. (2008) muestra la estrategia del gobierno de Ecuador en mejorar la calidad del producto a través de prácticas sostenibles. Desde 1998 esta estrategia de integración de la cadena descrita en la figura 9 se enlaza a dos conceptos internacionales, el concepto de “competitividad” descrito por Porter en su obra *la Ventaja Competitiva de las Naciones* de 1990 en el que se destaca la importancia de la creación de valor en el sector industrial como mecanismo para el desarrollo de las naciones; y, el concepto de “calidad total” cuya línea de tiempo trazada por Taguchi (1979), Feigenbaum (1986), Crosby (1987), Deming (1989) y Juran (1990) muestran a la calidad como el elemento clave para alcanzar productividad y reducción de costos para conquistar el mercado.

Los cuatro ejes descritos en la figura 10, muestran al gobierno estatal, al gobierno conjunto, a la gobernanza del mercado y al gobierno corporativo, como los actores claves de la transformación de la cadena de valor del cacao en el Ecuador, enfoque ampliamente desarrollado a nivel internacional, pues según un estudio realizado por Griffiths y Zammuto (2005) ésta creación de ventajas competitivas en la industria se convirtió en una de las tareas clave de los gobiernos, en el que, a través de un “marco integrador” entre las capacidades de la empresa, las políticas impulsadas por el mercado y las políticas a nivel estatal, es posible alcanzar un equilibrio entre la gestión estratégica y la economía política, siendo los gobiernos (como regla general y según el estudio de Griffiths y Zammuto) quienes asumen el costo de adaptación de las industrias.

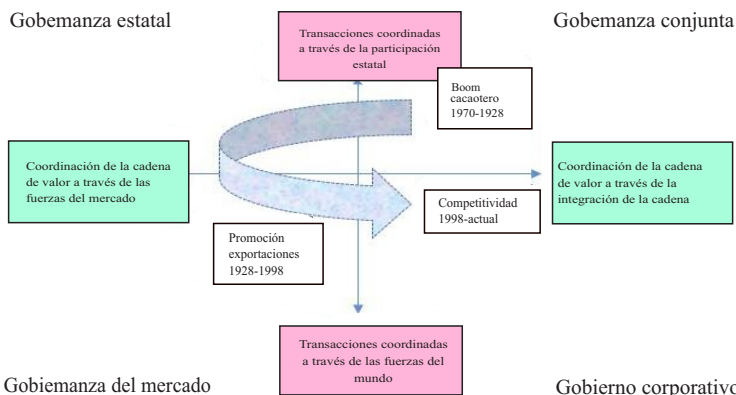


Figura 10. *Cambios en la CGV con la adopción de prácticas competitivas de cacao*

Nota. Fuente: tomado de Ton et al. (2008, p. 28).

Consciente de crear una estrategia competitiva nacional, el gobierno de Ecuador a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) delegó a la Agencia Ecuatoriana del Aseguramiento de calidad del Agro (AGROCALIDAD) como su única unidad adscrita responsable del control y regulación fito y zoonosanitaria a nivel nacional para contratar certificadoras internacionales que operen en el país y le permitan garantizar el acceso de sus productos al mercado internacional. Las cinco certificadoras internacionales contratadas por el organismo de acreditación estatal fueron: BSC Oko Garantie, Ceres, Control Unión, Ecocert e Icea (Ecuador tiene 786 productos ya con certificación orgánica, 2018). Cada una de las certificadoras con amplia experiencia y diversas opciones de certificación acorde al país de destino exportable:

1. Kiwa BSC OKO GARANTIE CIA LTDA: que es una certificadora alemana considerada como una de las 20 empresas más importantes del mundo en temas de pruebas, inspección y

certificación, ofrece en Ecuador su acompañamiento para normas de producción orgánica del cacao en ocho tipos de certificaciones (Kiwa BSC Oko Garantie, 2019)

2. CERES: certificadora multinacional, que al igual que Kiwa BSC, ofrece su acompañamiento en ocho tipos de normas para otros países de destino exportable como Alemania, Estados Unidos, Canadá, Japón, Suiza, Suecia, Reino Unido, África y todo el continente asiático (CERES, 2019).
3. Control Unión Perú: certificadora de origen peruano, con representación en más de setenta países ofrecen su acompañamiento para normas de producción orgánica del cacao en diez tipos de certificaciones (Control Unión Perú SAC, 2019)
4. Ecocert: Multinacional con presencia en más de 130 países posee una amplia experiencia en programas macro de certificaciones en agricultura ecológica para producción orgánica de cacao: UTZ por ejemplo, que es un programa especial aplicable para cacao y café en más de 116 países, Rainforest que es una alianza con sede en New York especializada en integrar los sistemas de certificación para agricultura sostenible y Global GAP que garantiza las prácticas seguras en la producción de alimentos para todo el mundo (Ecocert Ecuador, 2019)
5. ICEA Ecuador: el Instituto de Certificación Ética y Ambiental de Italia - ICEA, es un organismo certificador muy importante en toda Europa posee una amplia experiencia en certificación de alimentos provenientes de la agricultura ecológica, ofrece cuatro tipos de certificaciones para producción orgánica de cacao: la UE que son las normas de calidad aplicables en Europa, USDA-Nop (normas aplicables para el mercado

estadounidense), JAS (normas de calidad aplicadas en Japón) y Bio Suisse Organic (normas que rigen el territorio Suizo). (ICEA Ecuador, 2019)

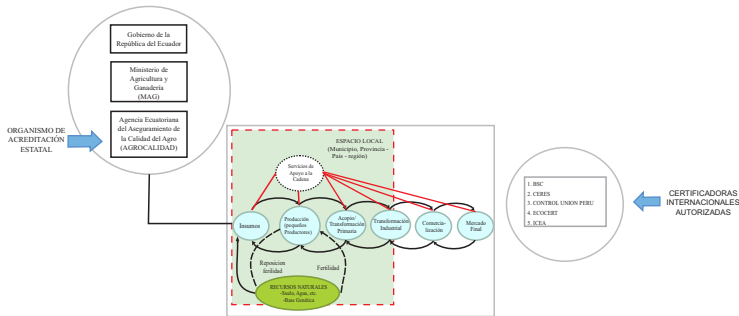


Figura 11. *Organismo de acreditación estatal y certificadoras internacionales autorizadas en la CGV cacao Ecuador*

Nota. Fuente: elaboración propia con base en Agrocalidad (2019) y la Comisión Técnica de la Unión Europea (2018)

Si bien es cierto, lo descrito hasta aquí pudiera generar la percepción de que es el Gobierno el que ejerce control sobre las certificadoras internacionales contratadas (Gobernanza Cautiva), la realidad es otra, pues tal como lo menciona Ton et al. (2008) “en el Ecuador los compradores internacionales dominan la CGV cacao” (p. 36); lo cual permite deducir que son estos compradores internacionales (Gobernanza de mercado) los que, a su vez exigen a las empresas líderes ajustarse a sus normas. Normas internacionales de calidad que son reguladas por las certificadoras privadas, cuya relación/propiedad son justamente dichas potencias. Una asimetría de poder que recae en su mayor parte sobre el mercado pero que, desde una vista panorámica, le permite al gobierno estatal sacar provecho en ciertos aspectos, por ejemplo, financiamiento de planes de mejora, el más reciente denominado “Plan

de Mejora Competitiva para el desarrollo industrial de la cadena de cacao y chocolate – PMC cacao”, cuyos fondos corresponden a la Cooperación de la Unión Europea con un horizonte de tiempo al 2030 (Comisión Técnica de la Unión Europea, 2018). Es decir, el mismo mercado internacional asume los costos de transacción para crear al gobierno ecuatoriano una ventaja competitiva nacional.

## **Análisis FODA como herramienta de diagnóstico de la cadena del cacao**

Para la elaboración del diagnóstico de la cadena global de valor del cacao se utilizó la matriz FODA bajo tres criterios: calidad, valor agregado y mercado internacional; y, en el siguiente apartado, se realizará un análisis de gobernanza de la cadena y su relación con el PMC que el Gobierno de Ecuador desarrolla con el auspicio de la Comisión Europea para impulsar el crecimiento de las exportaciones de esta cadena.

### **Criterio CALIDAD**

Basado en el enfoque de calidad, los estudios realizados por la Unión Europea durante la propuesta del Plan de Mejora Competitiva (PMC) lograron identificar cinco fortalezas, cinco debilidades, cuatro oportunidades y tres amenazas.

#### **Fortalezas**

1. Amplia variedad de tipos genéticos -> permite ofrecer combinaciones aromáticas.
2. En fincas productoras hay reserva genética de los diferentes tipos de cacao (Amazonía)

3. Biodiversidad ecológica y cultural
4. Reconocimiento histórico mundial de la calidad del cacao ecuatoriano (hoy tiene el 60 % de producción mundial del cacao fino)
5. Condiciones geográficas del país, facilitan el manejo postcosecha y la implementación de un sistema de calidad.

### **Debilidades**

1. No existe un sistema efectivo de calidad y trazabilidad
2. No hay socialización de parámetros de calidad que exige el mercado internacional
3. Falta de coordinación interinstitucional en temas de calidad y capacitación.
4. Débil identidad para el consumo de chocolate “Premium”.
5. Hay competencia desleal en el mercado por uso de productos que no tienen cacao y tienen la denominación de chocolate.

### **Amenazas**

1. Perú cuenta con el apoyo estatal en toda la cadena (producción, calidad, promoción, marca del país)
2. Las normas internacionales (ISO, Trazabilidad, sostenibilidad, cadmio) entrarán en vigor en el corto plazo.
3. Competencia entre variedades nacionales: CCN51 vs NACIONAL (criollo). Posible reconversión a otros cultivos más rentables.
4. Presencia de residuos de varios metales pesados y agroquímicos.

## Oportunidades

1. Tendencia creciente de consumo de chocolate “Premium” a nivel mundial
2. Desarrollo de ventaja competitiva con base a la elaboración de mapas organolépticos, perfiles, denominaciones de origen.
3. Aprovechamiento y propagación de variedades más productivas y de mayor calidad.

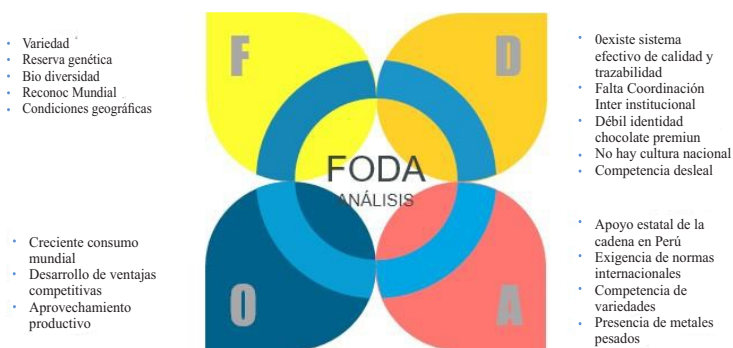


Figura 12. *Análisis FODA de la cadena de valor cacao – criterio calidad*

Nota. Fuente: elaboración propia con base en Comisión Técnica de la Unión Europea (2018)

## Criterio VALOR AGREGADO semi elaborados y chocolate

### Fortalezas

1. Potencial de innovación y desarrollo de nuevos productos
2. Existencia de maquiladoras, permite generar pruebas y desarrollo de nuevos productos
3. Acuerdo comercial con el mercado europeo

Diagnóstico y propuestas de políticas públicas para la cadena de valor cacao en Ecuador

4. Asociaciones con emprendimientos
5. Incremento del consumo local de chocolate

### **Debilidades**

1. Alto costo inicial –inversión:
  - a. Costo de estudios, permisos (municipales, ambientales, sanitarios, etc.)
  - b. Plan de negocios- acceso a mercado: falta acceso a la información, catálogos de productos, imagen comercial.
  - c. Inversión alta en maquinaria y tecnología
  - d. Certificaciones: control interno, tiempo de cumplimiento.
2. Acceso al crédito- financiamiento: no hay condiciones financieras blandas por parte de la banca pública y privada nacional.
3. Falta de visión empresarial
4. Baja articulación entre las instituciones del sector público y privado
  - a. Falta de control y trazabilidad (calidad de la materia prima)
  - b. Bajo compromiso por parte de los productores en el control de la calidad
  - c. Alta tramitología para envío de muestras, productos.
  - d. Falta de información – capacitaciones.
5. Incertidumbre respecto al manejo institucional del cadmio.
6. Capacitaciones direccionadas a la producción artesanal – no industrial

## Amenazas

1. Normativas: Europea -> metales pesados  
Estados Unidos -> malezas, enfermedades.
2. Contaminación de pesticidas de cultivos vecinos
  - a. Falta de control, libre comercialización de agroquímicos.
  - b. Afectación a la calidad de la materia prima
  - c. Ausencia de una política pública orgánica
3. Posible disminución del consumo de chocolate
4. Alta variación de precios de la materia prima
5. Bajos costos de la producción de países vecinos

## Oportunidades

1. Incremento del consumo de productos Premium
2. Firma de acuerdos comerciales, facilita la inversión nacional y extranjera
3. Mayor oferta de maquinaria - por la competencia bajan los precios de la maquinaria
4. Presencia de la cooperación internacional.

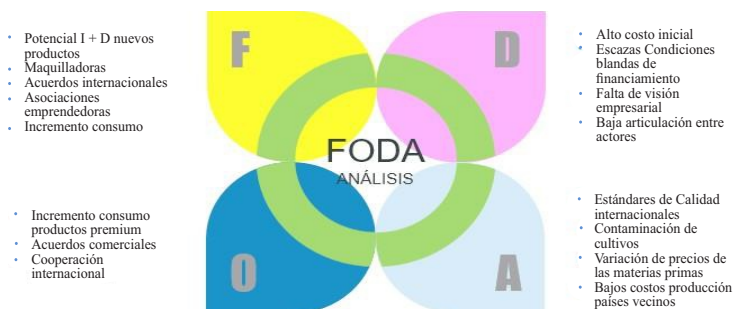


Figura 13. Análisis FODA – criterio valor agregado semielaborado y chocolate

Nota. Fuente: elaboración propia con base en Comisión Técnica de la Unión Europea (2018)

## **Criterio MERCADOS INTERNACIONALES**

### **Fortalezas**

1. Existen productores de cacao nacional competitivo que fomentan su cultivo
2. Existe variedad de comunidades ancestrales atractivas para compradores específicos
3. Prestigio de haber sido uno de los países productores del mejor cacao (patrimonio)
4. Ejemplos de casos exitosos de producción de nacional (vitrinas)
5. Mejoras del CCN51 por post cosecha que le permita posicionarse como cacao de calidad.
6. Gran diversidad de perfiles aromáticos

### **Oportunidades**

1. Demanda insatisfecha del mercado internacional para cacao fino de aroma Premium
2. Mercado busca perfiles aromáticos bien identificados y consistentes
3. (Buenas Prácticas) no necesariamente orgánico
4. Crecimiento mundial anual de 7 % del chocolate Premium
5. Ecuador atrae empresas multinacionales por ser importante productor a nivel mundial.
6. Alianza posible entre Perú, Colombia y Ecuador para mercadear juntos

### **Debilidades**

1. El Estado no implementa políticas y normas que ordenen el mercado interno

2. Falta consistencia en la oferta de perfiles aromáticos específicos
3. INIAP selecciona variedades productivas, pero con perfiles que no corresponden a lo que quiere el mercado mundial
4. Exportadores y comerciantes no ofrecen incentivos por calidad a los agricultores.
5. Ecuador es poco atractivo para compradores, por el bajo nivel de asociatividad.

### Amenazas

1. Negocio de las certificadoras, cobran valores enormes
2. Estrategia de marketing agresiva de Perú y Colombia
3. Exigencias de bajo contenido de metales pesados (Cadmio)
4. Caída del precio debajo de USD 60 /qq (< 1 800 USD/t) provoca abandono de la actividad
5. Reducido número de tratados comerciales para acceder a los mercados, en relación con los competidores.



Figura 14. *Análisis FODA CV Cacao – criterio mercado internacional*

Nota. Fuente: elaboración propia con base en Comisión Técnica de la Unión Europea (2018)

## 6. Propuestas de políticas públicas

### 6.1 Antecedentes

La evolución de las políticas públicas en el ámbito internacional; así como, en América Latina y el Caribe, motivó que el Ecuador incorpore también dentro del Plan Nacional 2013-2017, la llamada revolución productiva basada en el conocimiento y talento humano (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012). Este plan Nacional de Gobierno contemplaba dentro del objetivo estratégico # 10 impulsar la transformación de catorce sectores productivos y cinco industrias (dentro de ellas al cacao) mediante políticas públicas orientadas a la innovación, articulación de empresas, desarrollo agrícola, creación de una sociedad de información, atracción de inversión extranjera directa, mejoramiento de infraestructura, obtención de financiamientos y la generación de capacidades. Del 2013 al 2016 con la asesoría de la CEPAL, en el Ecuador se plasmaron cuatro ejes transversales para la Transformación productiva. En lo que respecta la cadena de valor del Cacao, se diseñaron seis Programas estratégicos que incluían 13 ambiciosos componentes.



1. Centro de Investigación e Innovación en Cacao
2. Asistencia Técnica en centros de acopio y el control de calidad de los residuos.
3. Capacitación a todos los eslabones de la cadena
4. Ordenamiento territorial cacaotero y un programa de trazabilidad digital
5. Alianzas para obtener Inversión Extranjera Directa IED
6. Promover la asociatividad para exportar.
7. Campaña "Ecuador, país de cacao"
8. Nuevo sistema de emisión de certificados de exportación
9. Creación del Consejo Ecuatoriano del Cacao y Chocolate
10. Articulación del Sistema Nacional de Innovación Agrícola (SNIA)
11. Creación un Fondo Nacional del Cacao y del Chocolate, además de las líneas de créditos CFN y BNF
12. Crear un Banco Nacional de Germoplasma del Cacao Ecuatoriano
13. Programa de Acciones de Mitigación Nacionalmente Adecuadas NAMA Cacao Nacional Fino de Aroma

Figura 15. *Componentes Programas Estratégicos PE Cacao*

Nota. Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2016).

En base a los objetivos alcanzados, para el 2016 la Vicepresidencia de la República (VP) en conjunto con el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad MCPEC; y, el Ministerio de Industria y Productividad MIPRO diseñaron la Política Industrial del Ecuador 2016-2025 (2016), denominado *Más industrias mayor desarrollo*. Instrumento que establece las siguientes líneas de acción y metas específicas para los derivados de cacao.

Metas 2025	
1	Incrementar las exportaciones de elaborados de cacao de USD 171 millones a USD690 millones
2	Pasar del 12% a 20% la industrialización local de granos de cacao
3	Producir 600.000 TM de cacao en grano sostenible/trazable
4	Incrementar la productividad de 0.5 TM/Ha a 1 TM/Ha

Figura 16. *Líneas de acción y metas 2025 cadena agroindustrial cacao*

Nota. Fuente: tomado de Política Industrial del Ecuador (2016, p. 132).

Al 2017, durante el nuevo período de gobierno, representado por el Lic. Lenin Moreno, el desarrollo de la matriz productiva se contempla dentro del eje # 2, objetivo # 5 del Plan Nacional denominado Plan Toda una Vida 2017-2021. A través del Decreto Ejecutivo 791, en el 2019, se prioriza la cadena agroindustrial del cacao y se aprueba mediante acuerdo interministerial la implementación un Plan de Mejora Competitiva para el cacao y sus derivados (PMC cacao). El objetivo ahora, es implementar la política pública ya diseñada por el gobierno anterior, pero redefiniendo sus ejes con un presupuesto de USD 605 millones distribuidos en cuatro fuentes de financiamiento durante siete años, que van desde el 2019 hasta el 2025 (García, Casanova y Lucero, 2021).



Figura 17. *Ejes estratégicos para la implementación del cacao PMC 2019-2025*

*Nota.* Fuente: tomado de documento García, Casanova y Lucero (2021, p. 7).

## 6.2 Propuesta de políticas públicas

Antes de generar una propuesta, es necesario retomar las preguntas planteadas en la sección introducción, en función de: 1. Si las políticas diseñadas durante el período de análisis lograron o no implementarse en su totalidad 2. Si dichas políticas dieron solución a la problemática 3. Qué FCE debió contemplarse para lograr una política industrial efectiva 4. Qué políticas se deberían mantener o replantear para el período 2021-2024.

Primero partamos de Lowi, del concepto de Políticas Públicas PP, del tipo de políticas que existen y cómo se diseñan las políticas, luego estaremos en capacidad de responder las preguntas y generar la propuesta.

Theodore J. Lowi, considerado como uno de los científicos políticos más influyente de los Estados Unidos, señala que “La coerción es el concepto más importante en la política: instituciones, administración, gobierno y poder giran en torno a ella.” (Lowi, 1970). Sostiene que existen dos tipos de coerciones que inciden en los tipos de políticas:

Tabla 14  
Tipos de coerción y tipos de políticas públicas

		<b>APLICABILIDAD DE LA COERCIÓN</b>	
		Conducta Individual	Entorno de la conducta
<b>PROBABILIDAD DE LA COERCIÓN</b>	Remota	DISTRIBUTIVA	CONSTITUYENTE
	Inmediata	REGULATORIA	REDISTRIBUTIVA

*Nota.* Fuente: tomado de informe análisis políticas públicas de Lowi (1970)

Las políticas distributivas por su débil coerción corresponden a la distribución de beneficios por parte del Estado. Es una política que beneficia a la comunidad cuyo peso financiero está cubierto por los contribuyentes mediante un sistema de recaudación tributario. Las políticas regulatorias, en cambio, regulan los comportamientos, su grado de coerción es mayor, pero su proceso es más descentralizado. Las políticas redistributivas poseen una coerción inmediata porque actúan sobre modificaciones de normativas para activar cambios en los modelos a nivel regional o nacional. Las políticas constituyentes poseen una coerción remota, su importancia radica en que interviene en asuntos políticamente claves como: la asignación de competencias en los diferentes niveles de la administración pública, introducción de reformas institucionales- administrativas o la creación de entidades públicas.

Si quisiéramos partir de un concepto clásico de Políticas Públicas, Jenkins (1978) es una muy bien opción. Este autor manifiesta que, las políticas públicas son un conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por uno o varios actores políticos, vinculados a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica.

Diagnóstico y propuestas de políticas públicas para la cadena de valor cacao en Ecuador

¿Qué acerca del diseño? Si del diseño se trata, el profesor de políticas públicas de la Universidad de Londres, Parsons es un buen referente. Para Parsons (1997), la génesis de toda política pública implica el reconocimiento de un problema, del diagnóstico, su posible solución, de la estrategia, los recursos y su ejecución.

Volviendo a las preguntas, si de los componentes al Programa Estratégico Cacao propuesto por la CEPAL en el 2016 se trata (descritos en la figura 15), apenas se lograron realizar los números: 2, 5, parcialmente el 6, 12 y 13, es decir, se logró implementar el 46 % de las acciones planeadas, generando una solución parcial a la problemática «Baja industrialización del cacao en grano». El FCE que debió contemplarse en esta PP fue precisamente, lo que a la luz de Lowi, es un tipo de Política Constituyente, con líneas de acción y metas claras, que oportunamente fueron plasmadas en el diseño de la Política Industrial del Ecuador 2016-2025 como consta en la figura 16. Política que, en el Gobierno Morenista, se logró articular en siete ejes estratégicos dentro de un Plan de Mejora Competitiva, denominada PMC Cacao 2019-2025 (figura 17).

El Ecuador vuelve a vivir un nuevo cambio de gobierno previsto por Ley; y, es aquí donde nace la pregunta objeto de estudio: ¿Qué políticas se deberían mantener y/o replantear para el período 2021-2024? ¿Cuál es la propuesta para la cadena de valor cacao ecuatoriano?

La respuesta gira alrededor de la importancia relativa de cada uno de los ejes PMC 2019-2025, y es necesario reconocer al eje # 2 «Asociatividad» que, si bien es cierto se ha conformado a nivel de eslabones, aún no existe la sinergia necesaria para aprovechar al máximo su potencial. Mientras existan intereses no colectivos de por medio, la interrelación de los eslabones seguirá siendo débil,

es por ello que, la coerción en el Eje 2 debe ser inmediata y debe concentrar su atención en una política redistributiva del ingreso a lo largo de la cadena, es decir, compensar a los industriales, pero sin sacrificar los beneficios económicos de los agricultores. El rediseño de la política requiere entonces de un estudio profundo que permita encontrar aquel punto de acuerdo entre las partes, manteniendo 2 de las 3 metas vigentes: 1. Generar un plan de Desarrollo de capacidades a asociaciones funcionales; 2. Diseñar un modelo de plataforma de servicios a lo largo de la cadena:

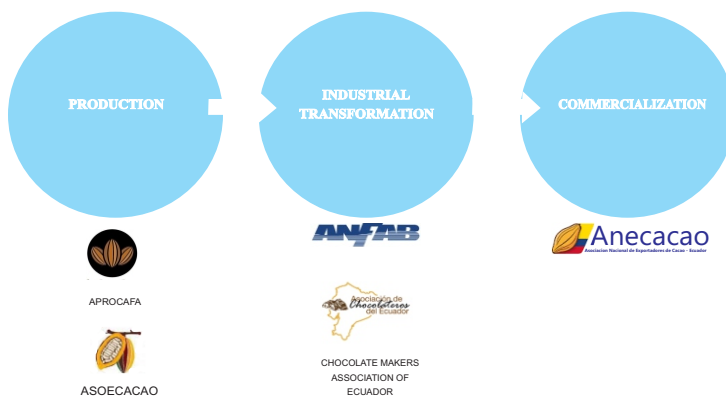


Figura 18. *Asociatividad en la agroindustria del cacao y derivados al 2020*

*Nota.* Fuente: tomado de Aprocafa (1996), Anfab (2001) y Anecacao (1993).

Al fortalecer la asociatividad (eje 2), sin lugar a duda mejorará la calidad (eje 1), la productividad (eje 3), se podrá atraer IED (eje 4); y, con ello a su vez, posicionar al cacao y sus derivados en el mercado internacional (eje 6). Solo a través de una alta asociatividad y *sinergia entre sus eslabones*, el gobierno podrá canalizar los créditos (eje 7) en forma óptima y estratégica. <<Crecimiento económico a través del engranaje institucional>> es la propuesta

2021-2024 para que la política pública denominada PMC Cacao logre la consecución de las cuatro metas planteadas en la figura 16.

### **Análisis comparativos con las anteriores intervenciones**

Si revisamos las políticas propuestas del Consejo Sectorial de la Producción en el 2013, específicamente en el *4to eje transversal* denominado “*competitividad Sistémica*”, se puede apreciar que son muy parecidos a lo que, con el paso del tiempo y cambio de Gobierno, se denominaron *ejes estratégicos PMC cacao 2019-2025*. Ambos en su estructura consideran por igual: mejorar la calidad, atraer inversiones, fomentar la asociatividad, posicionar al cacao y chocolate en mercados internacionales. Todo lo relacionado a productividad se enmarcaba en el Eje Transversal # 1, mientras que, la institucionalidad y créditos se contemplaban en el quinto programa estratégico PE 5 para cadena de valor cacao 2016.

Esta reorganización de los 7 ejes estratégicos propuestos a partir del 2019 permitirá pasar de la fase de diseño a la fase de implementación de las políticas públicas para el desarrollo de la agroindustria objeto de estudio. Sin embargo, parecería muy corto tiempo aún para determinar si las metas propuestas se cumplieron o no, pues ante el evento pandemia COVID-19 (que conlleva consigo una crisis económica mundial), también se debe considerar hasta qué punto el nuevo gobierno, representado ahora por el presidente Guillermo Laso, contribuirá (durante el período de mandato 2021-2024) a la culminación exitosa de las políticas planteadas.

### **Conclusiones**

Acorde a las recomendaciones de la CEPAL en su libro “El desafío del Ecuador” para generar cambio estructural de inclusión social,

se desarrollaron propuestas para 6 de las 13 cadenas productivas priorizadas por el gobierno entre ellas «el cacao». Esta estrategia nacional de cambio para la matriz productiva gira alrededor de 3 objetivos que centran su atención en aprovechar ventajas comparativas de los elaborados del cacao, reducir esa dependencia de manufactureros externos y fomentar actividades de conocimiento e innovación. Al respecto se establecieron instrumentos sectoriales y transversales para esta transformación lo que más adelante se traduciría en 4 ejes transversales para la transformación productiva. Dentro del cuarto eje, se establecieron 7 políticas y 6 programas estratégicos para la CV cacao, cada una de ellas con diferentes componentes y acciones específicas.

Siguiendo la metodología aplicada por la CEPAL 2017, este trabajo para la elaboración del diagnóstico de la cadena se basó en seis diferentes niveles. En la sección de contexto se analizó una de las principales limitaciones que presenta la cadena pese al apoyo del gobierno. En lo económico se resalta como la inversión extranjera directa que recibió este sector agrícola logró fortalecer una de las limitantes de la cadena: *la certificación orgánica de diferentes actores*, análisis que, se realizó en cada uno de los eslabones de esta cadena productiva. También, se analizó la concentración de actividades, la estructura de empleo y el margen de utilidad promedio que genera cada eslabón. Resaltando que, si se compara la utilidad promedio de los productores de cacao en grano y de las empresas que comercializan y exportan semielaborados se genera una brecha de 238 %, mientras que, el margen de utilidad promedio entre las empresas que comercializan y exportan chocolate versus exportadores de cacao en grano, es de 732 %.

Para el nivel mercado y conocimiento tecnológico se establecieron los principales competidores o exportadores de cacao que

satisfacen la demanda mundial, entre ellos: Costa de Marfil, Ghana, Indonesia y Ecuador. En esta sección también se transparentan los aranceles que aplican los diversos países importadores de cacao y sus derivados, así como, los requisitos físicos y de calidad emitidos por el órgano rector en Ecuador.

Dentro del criterio gobernanza de la cadena, organizaciones de apoyo y medio ambiente, se realiza un análisis de los 4 ejes descritos en la obra de Ton et al., así como, el estudio realizado por Griffiths y Zammuto. Ambos autores establecen que, una de las tareas claves de los gobiernos es la creación de ventajas competitivas mediante la relación empresa -gobierno, de políticas públicas orientadas a la mejora de la calidad. Para ello, el gobierno de Ecuador en el 2015 contrató a cinco certificadoras internacionales, con el claro objetivo de que, nuestro país logré acceder a los diferentes destinos exportables cumpliendo con las certificaciones internacionales de cada uno de ellos. El estudio indica que, las cinco certificadoras contratadas por el organismo de acreditación Estatal: Kiwa BSC, Crees, Control Unión, Ecocert e Icea, han permitido poco a poco ajustar al *Theobroma Cacao* a las normas internacionales de calidad de las grandes potencias.

El análisis FODA constituye una de las herramientas de diagnóstico de la cadena, permitiendo analizar las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades bajo 3 criterios: calidad, valor agregado semielaborados/chocolates y mercados internacionales. Dentro del apartado 6 denominado *propuestas de políticas públicas*, en su primera parte, se realiza un antecedente seguido de una propuesta en base a las metas y ejes estratégicos planteados en el PMC cacao 2019-2025 pero, basado en una fundamentación teórica de lo que es la política pública, su diseño e implementación desde el punto de vista de uno de los científicos políticos

más influyentes en los Estados Unidos (Lowi). Bajo este concepto y luego del análisis de la cadena de valor (empleando la metodología de la CEPAL), se logra establecer la importancia del eje número 2 «asociatividad»; y, la necesidad imperante de lograr una sinergia para aprovechar al máximo su potencial, pues solo a través de ello, se lograría articular el Eje 1 llamado *calidad*, el eje 3 *productividad*, el eje 4 Inversión Extranjera Directa *IED*, eje 6 *posicionamiento del cacao en mercados internacionales* y lograr una mejor *canalización de los recursos* en el eje 7. Asociatividad con engranaje institucional que se convierte en una nueva línea para futuras investigaciones.

## Referencias bibliográficas

- Acuerdo con bloque del EFTA genera esperanza en productores ecuatorianos. (24 de abril de 2020). *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/04/24/nota/7821507/acuerdo-comercial-efta-ecuador-banano-cacao-produccion-exportacion/>
- Agrocalidad. (2019). *Catastro de operadores Orgánicos Ecuador*. Quito: Agencia Nacional de Regulación y Control Fito y Zoonosanitario.
- Anecacao (1993). *Socios*. Guayaquil: Asociación Nacional de Exportadores de Cacao-Ecuador. Recuperado de <http://www.anecacao.com/es/quienes-somos/historia-del-cacao.html>
- Anfab (2001). *Miembros*. Quito: Asociación Nacional de Fabricantes de alimentos y bebidas. Recuperado de <https://anfab.com/miembros/>
- Aprocafa (1996). *Socios*. Samborondón: Asociación de Productores de cacao fino y de aroma. Recuperado de <https://www.aprocafa.net/nosotros>
- Banco Central del Ecuador. (2021). *Información Económica y Estadística*. Guayaquil: BCE.
- Calderón, Ä. (2016). Política Industrial y teconológica del Ecuador: avanzando en la construcción de capacidades. En *Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social*. Santiago de Chile: Naciones Unidas - CEPAL.

- Calderón, A., Dini, M., Rodríguez, A. y Stumpo, G. (2016). Las cadenas productivas: un eje clave de la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva. En *Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social*. Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2016). *Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CERES. (2019). *Certificadora CERES*. Recuperado el 3 de diciembre de 2019, de <http://www.ceres-cert.com/portal/index.php?id=29&L=2>
- Chávez-Malgiaritta, R. (2017). *Gestión de Cadena Global de Valor cacao sostenible*. Cuenca: Swisscontact.
- Coba, G. (15 de 01 de 2021). El confinamiento aumentó el consumo de cacao en el mundo. *Diario Las Primicias*, p. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/confinamiento-mercados-internacionales-consumo-cacao/>.
- Comisión Técnica de la Unión Europea. (2018). *Plan de Mejora Competitiva para el Desarrollo Agroindustrial de la Cadena de Cacao y Chocolate*. Quito: Vicepresidencia de la República del Ecuador.
- Control Unión Perú SAC. (2019). *Certificadora Unión Perú*. Recuperado el 4 de diciembre de 2019, de <https://certifications.controlunion.com/es>
- Crosby, P. (1987). *La calidad no cuesta nada: el arte de cerciorarse de la calidad*. México D.F.: McGraw Hill.

Deming, W. (1989). *Calidad, productividad y competitividad: la salida de la crisis*. Madrid: Díaz de Santos.

Ecuador busca nuevo “boom” cacaotero. (28 de junio de 2019). *El Telégrafo*. Recuperado de <https://www.eltegrafo.com.ec/noticias/economia/4/moreno-acuerdonacional-cacao-chocolate>

Ecuador tiene 786 productos ya con certificación orgánica. (26 de noviembre de 2018). *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/11/26/nota/7069377/ecuador-tiene-786-productos-ya-certificacion-organica/>

Ecocert Ecuador S.A. (2019). *Certificadora Ecocert*. Recuperado el 4 de diciembre de 2019, de <https://www.ecocert.com/es/experiencia/agricultura-sostenible>

Feigenbaum, A. (1986). *Control Total de la Calidad*. México D.F.: CECSA.

García, J., Casanova, A. y Lucero, C. (Junio de 2021). Public policies for strengthening the global cocoa value chain in Ecuador - from design to implementation. En M. Botto-Tobar (Presidencia), *CIT 2021*. Simposio llevado a cabo en el XVI Congreso Internacional Multidisciplinario de Ciencia y Tecnología, Quito, Ecuador.

Griffiths, A., & Zammuto, R. (2005). Institutional Governance Systems And Variations In National Competitive Advantage: An Integrative Framework. *Academy of Management*, 30(4). doi:<https://doi.org/10.5465/amr.2005.18378880>

- ICEA Ecuador. (2019). *Certificadora ICEA*. Recuperado el 4 de diciembre de 2019, de <http://www.icea.com.ec/>
- Instituto Ecuatoriano de Altos Estudios IAEN. (2016). Ecuador y la política pública en la inserción del comercio internacional: Estudio de caso sobre la cadena de valor cacao - chocolate 2007-2014. Quito: IAEN editorial.
- Instituto Ecuatoriano de Normalización. (2018). *Norma Técnica Ecuatoriana INEN NTE 176*. Recuperado de [https://www.normalizacion.gob.ec/buzon/normas/nte\\_inen\\_176-5.pdf](https://www.normalizacion.gob.ec/buzon/normas/nte_inen_176-5.pdf)
- Instituto Ecuatoriano de Normalización. (2010). *Norma Técnica Ecuatoriana INEN NTE 621*. Recuperado de <https://www.normalizacion.gob.ec/buzon/normas/621.pdf>
- Instituto Ecuatoriano de Normalización. (1998). *Norma Técnica Ecuatoriana INEN NTE 623*. Recuperado de <https://www.normalizacion.gob.ec/buzon/normas/623.pdf>
- Jenkins, W. (1978). *Policy Analysis: A political and organizational perspective*. London: Roberston.
- Juran, J. (1990). *Juran y la planificación para la calidad*. Madrid: Díaz de Santos.
- Kiwa BSC Oko Garantie. (2019). *Certificadora Kiwa*. Recuperado el 04 de diciembre de 2019, de <https://www.kiwa.com/lat/es/productos/certificacion-organica-ecuador/>
- Lowi, T. (1970). Decision Making vs. Policy Making: Toward and Antidote for Technocracy. *Public Administration*, 314-325.

- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2018). *Informe agroestadístico abirl 2020*. Quito: MAG.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2019). *Caracterización social de cacao almedra seca*. Quito: SIPA.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2020). *Ficha de Cultivo Cacao*. Quito: Sistema de Información Pública Agropecuaria.
- Ministerio de Industrias y Productividad. (2012). *Boletín de análisis sectorial de Mypimes: Elaboración de cacao y subelaborados*. Quito: Flacso.
- Ministerio de Industrias y Productividad. (2013). *Visión agroindustrial 2025*. Quito: Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad MCPEC.
- Padilla Pérez, R. (2017). *Política industrial rural y fortalecimientos de cadena de valor*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Naciones Unidas.
- Padilla Pérez, R., y Alvarado Vargas, J. (2014). El resurgimiento de la política industrial. En *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de política industrial: metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica* (pp. 34-76). Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.
- Parsons, W. (1997). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Edward Elgar Publishing Limited.

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2012). *Transformación de la matriz productiva: revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano*. Quito: SENPLADES.
- Taguchi, G., & Wu, Y. (1979). *Introduction to off-line Quality Control*. Tokio: Japanese Standards.
- Ton, G., Hagelaar, G., Laven, A., & Vellema, S. (2008). Chain governance, sector policies and economic sustainability in cocoa: a comparative analysis of Ghana, Cote d'Ivoire and Ecuador. *Markets, Chains and Sustainable Development Strategic & Policy paper, 12*, 1-40.
- Vicepresidencia de la República del Ecuador. (2016). *Política Industrial del Ecuador 2016-2025*. Quito: Gobierno de la República del Ecuador.