

# Análisis de la política pública cacaotera y sus repercusiones económicas (2010 – 2016)

## Analysis of cocoa public policy and its economic implications (2010 - 2016)

Amnuska Koyito Véliz Intriago <sup>1</sup>

### INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

Fecha de recepción: 15 de Mayo de 2020.

Fecha de aceptación: 24 de Junio de 2020.

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Administrativas, Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Docente e Investigadora de la Universidad Laica Eloy Alfaro de manabí (ULEAM)-Ecuador. E-mail: amnuskav@gmail.com Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7851-1914>

### Resumen

Las políticas públicas alinean objetivos macro, a proyectos y actividades propias de su ejecución; es así como las decisiones generadas desde la planificación de políticas-administrativas tienen efectos directos sobre el desarrollo del país. En este trabajo se realizó una revisión de las políticas públicas diseñadas para el sector cacaotero desde los contextos macro, meso y micro, durante el periodo inicial de implementación del nuevo paradigma administrativo del Estado con el enfoque del cambio de matriz de producción, para lo cual se realizó la respectiva revisión bibliográfica de registros y páginas de entidades públicas, leyes y políticas del sector cacaotero, bases de datos y estadísticas del Banco Central del Ecuador, concluyéndose que, especialmente en lo relativo al tema fiscal, las políticas públicas han generado resultados positivos, generando índices socioeconómicos favorables en el país.

### Palabras Clave:

*Política pública, regulación, cacao, economía, comercialización, incentivos.*

**Clasificación JEL:** G18.

### Abstract

Public policies align macro objectives to projects and activities specific to their execution; Thus, decisions generated from political-administrative planning have direct effects on the development of the country. In this work, a review of public policies designed for the cocoa sector was carried out from the macro, meso and micro contexts, during the initial period of implementation of the new administrative paradigm of the State with the focus of the change of production matrix, for which The respective bibliographic review of registers and pages of public entities, laws and policies of the cocoa sector, databases and statistics of the Central Bank of Ecuador was carried out, concluding that, especially regarding fiscal matters, public policies have generated positive results. , generating favorable socioeconomic indices in the country.

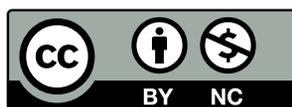
### Keywords:

*Public policy, regulation, cocoa, economy, commercialization, incentives.*

**JEL Classification:** G18.

CITACIÓN: Véliz Intriago, A.K. (2020). Análisis de la política pública cacaotera y sus repercusiones económicas (2010-2016). Podium, 37, 147-162. doi:10.31095/podium.2020.37.10

ENLACE DOI: <http://dx.doi.org/10.31095/podium.2020.37.10>



## Introducción

Considerando el aporte e impacto económico que el cacao tiene en el Producto Interno Bruto [PIB] Nacional, parte de la estrategia de política pública estatal ha sido la de buscar la priorización de este sector. No obstante, el Ecuador carece de instrumentos que permitan medir el impacto de dichas políticas públicas que han sido diseñadas para el sector y no existe una forma estándar de correlacionar las políticas diseñadas desde el Modelo de Dirección Estratégica Gubernamental con que actualmente cuenta el Estado, con un el impacto (positivo o negativo) que tienen a nivel de la cadena de valor del cacao, especialmente en sus eslabones más vulnerables y críticos, luego de implementarse en el país un esquema de producción con énfasis en el nuevo modelo de matriz productiva.

Este nuevo enfoque busca dar respuesta a la separación que durante años ha existido entre el sector agrícola e industrial, debido a la falta de mecanismos y herramientas públicas que permitan establecer una vinculación efectiva entre ambos, lo que ha dado como resultado el bajo o inexistente valor agregado, especialmente en los productos considerados como tradicionales.

El cambio de matriz productiva se genera a partir del desarrollo de industrias básicas, industrias intermedias, microempresas y conexas, siendo uno de los factores determinantes en el éxito de la estrategia Estatal la creación de políticas públicas que fomenten la agro industrialización,

así como el acceso a fuentes de financiamiento, tecnología y conocimientos aplicados a los procesos de postcosecha.

Para este trabajo se planteó como objetivo general, reflejar el impacto económico y comercial de la política pública adoptada en el rubro cacao, con la finalidad de revisar los diferentes eslabones de las políticas públicas emitidas y que tienen impacto en el sector cacaotero; evaluando así el efecto de las políticas del Estado.

## Revisión de literatura

La superficie productiva de cacao se encuentra distribuida en alrededor de 18 provincias, con una mayor de concentración de unidades agrícolas en las provincias de Los Ríos, Guayas, Manabí, Esmeraldas, El Oro, Orellana y Sucumbíos. Durante la última década la superficie sembrada ha experimentado un incremento de alrededor de 14,000 ha de cacao, dedicadas principalmente al cacao de tipo nacional, lo cual lleva implícito un alto potencial de materia prima de calidad con miras a la exportación y producción con valor agregado (INEC, 2014).

Los registros de producción de ANECACAO (2012) destacan que el 81,4% del cacao es de tipo Nacional y 17,6% CCN-51. Esto puede crear confusión con el dato presentado anteriormente, de la cantidad de área sembrada con CCN51 que no supera ni el 10% de la superficie. La respuesta es evidente: es un tipo de cacao muy productivo, pero de baja calidad. Esto se

explica con los datos de rendimientos, que en promedio es de 0,40 toneladas métricas/hectárea t/has, siendo el promedio para cacao Nacional = 0,18 t/has, mientras en CCN51 = 0,93 t/has, en clones INIAP = 0,67 t/has. Las provincias con mayor producción son Los Ríos, Manabí, Guayas y Esmeraldas (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2009).

En cuanto al factor económico el Banco Central del Ecuador reporta que, desde al año 2007 hasta el 2012, el cacao es el producto exportable más estable en cuanto al incremento anual de exportaciones del país, ya que durante este periodo no presenta descensos y se evidencia un incremento del 37,49%. En vista del incremento de producción que ha tenido el sector cacaotero en el Ecuador y las directrices de política pública a nivel país, es necesario un análisis de cuáles han sido las repercusiones de estas políticas en el sector.

El concepto de política pública es introducido como tal por el sistema anglosajón, con base en las acepciones *politics* y *policy* de Laswell (1951). *Politics*, que traducido al idioma español es política, hace referencia a la pugna de poderes, llevada a cabo en las instituciones de gobierno o fuerzas políticas de una nación. En tanto que el término *policy*, abarca el campo de acción estatal, a través de lo que hoy se conoce como políticas públicas.

Las políticas públicas son concebidas como la concatenación de actividades, decisiones o medidas coherentes por lo

menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país (Larrue, 2000). En este sentido, para los autores más prácticos las políticas públicas son las acciones del Estado que están básicamente orientadas hacia los componentes de la sociedad (Oszlak y O'Donnell, 1976).

Hecló y Wildavsky (1974) proponen una definición más simplista; una política pública (*policy*) es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma, en todo caso, las políticas públicas establecen los cursos de acción para abordar los problemas o para proporcionar los bienes y servicios a los segmentos de la sociedad; hacen más que simplemente anunciar un curso de acción.

Muller y Surel (1998), determinan que, una política delimita el proceso por el cual se elaboran e implementan programas de acción pública, convirtiéndose en una herramienta político-administrativa, que giran en torno a objetivos concretos y específicos, los mismos que pueden variar en su duración, de mediano y largo plazo. En connotación a la concepción de Muller y Surel, Aguilar (1992), establece tres componentes básicos que toda política pública debe reunir: 1) La intencionalidad colectiva, plasmada en el diseño de la propuesta política, 2) un modelo de gestión o curso de acción que conlleve a un resultado previamente determinado en el diseño, y, 3) la consecución de resultados plasmados en hechos reales que el diseño y modelo de

gestión deben producir.

Desde la perspectiva del poder estatal, Meny y Thoenig (1990), enfatizan el rol de la autoridad pública, señalando que una política pública es el resultado de la acción de alguien investido de poder público, en consecuencia, toda acción, realizada por quien detenta el poder, debería enmarcarse estrictamente en la ejecución de sus competencias e implícitamente determina que la inacción representa una falta de ejecución del poder público.

En cuanto a la condición de una política pública, Majone (1997), manifiesta que una política pública de calidad influirá, determinando orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales y la previsión de los resultados que se esperan, es decir, que la calidad de una política pública depende en gran medida de la determinación de modelos de gestión paralelos a su aplicación.

Una de las características de la política pública es su intrínseca relación con las ciencias políticas, y, la aproximación que estas hacen al ejercicio del poder, como lo sostiene De Kostka (2012), quien plantea que política pública es el programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado.

En Ecuador en el año de 1933 surge el primer conjunto de planteamientos de política pública y organización

económica del país, en el denominado Plan Estrada, que, en el primer gobierno del Dr. Velasco Ibarra intentó fungir como instrumento de planificación gubernamental. La formulación de lineamientos formales de política pública política en Ecuador no vio la luz, sino, hasta 1954, durante la tercera administración del Dr. Velasco Ibarra, quien mediante Decreto Ley de Emergencia crea la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. Posteriormente, durante la cuarta administración del Dr. Velasco Ibarra, se definió con mayor precisión el carácter de la junta como asesora de primer rango de la Presidencia de la República, de los Ministerios de Economía y de las entidades de derecho público y de derecho privado con finalidad social o pública. La solidez de esta planificación obedeció tanto a razones de orden teórico cuanto de carácter práctico. El grupo técnico que dirigió la elaboración del Plan, estaba profundamente influido por la concepción keynesiana del desarrollo, que comenzaba a convertirse en evangelio intangible de la economía política latinoamericana. La creación, paulatina y cautelosa en el Ecuador bananero (de 1963 a 1972), pero agresiva y desproporcionada en el país petrolero (de 1972 a 1982), de un frondoso instrumental de organismos e instituciones en el sector público; la persistente preocupación por llevar a cabo las reformas agraria y tributaria; y, la puesta en práctica a ultranza, de la estrategia de "sustitución de importaciones", fueron consecuencia y materialización del enfoque fundamental

de la planificación (Aguilar, 1992).

A partir de 1984, la planificación nacional empezó a perder relevancia en la política pública, aunque el gobierno de León Febres Cordero formuló el “Plan Nacional de Desarrollo 1985-1988”, cuyos tópicos más relevantes eran afianzar el sistema democrático, desarrollo económico y justicia social (Montúfar, 2000). Posteriormente en el gobierno de Sixto Durán Ballén, se creó el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) para impulsar la privatización de las empresas públicas. Bajo este mismo enfoque, en el Gobierno de Abdalá Bucarán se formuló la “Agenda Para el Desarrollo: Plan de Acción del Gobierno 1996-2000” y más adelante en los gobiernos de Jamil Mahuad (1998-2003) y Gustavo Noboa (2000-2003) se mantuvieron en esencia las líneas de modernización estatal (Uquillas, 2007).

A partir del año 2004 a 2007 bajo los esquemas de política pública de los gobiernos del Cnel. Lucio Gutiérrez en el 2004, y, posteriormente en el Gobierno del Dr. Alfredo Palacio en el 2005, se modifican los organismos articuladores de las políticas públicas en el país, pero que en esencia mantienen las bases de las políticas públicas desarrolladas en los noventa (Uquillas, 2007).

A partir del mandato recibido de la Constitución de Montecristi en 2008, se presentaron los Planes Nacionales para el Buen Vivir 2007-2010 y 2013-2017, con nuevos desafíos, estableciendo objetivos de desarrollo nacional a más de una

estrategia territorial nacional y Criterios para la Planificación y Priorización de la Inversión Pública (SENPLADES, 2008, 2013). Las políticas públicas contenidas en la nueva planificación proponen una nueva lógica de planificación a partir de doce objetivos nacionales de desarrollo humano. La ruptura conceptual con el concepto de desarrollo y el modo de Estado se plasman en una Estrategia de largo plazo que, en términos del plan busca construir una biópolis ecoturística, cuyo desafío es concretar un nuevo modo de generación de riqueza y redistribución post-petrolera para el Buen Vivir.

Este nuevo enfoque de la política pública a partir del año 2013, tiene como fin el cambio de matriz productiva, buscando ampliar los indicadores económicos convencionales, para que integren cuentas satelitales de capital natural, corrijan el PIB para incluir costos ambientales y de seguridad, midan flujos materiales asociados a los monetarios (metabolismo social) y establezcan otros indicadores físicos de bienestar sustentable (SENPLADES, 2013), cuyas políticas públicas, aplicadas al sector cacaoero encuentran su auge entre el 2010 a 2016, motivo por el cual se ha considerado este periodo como de mayor relevancia en el sector cacao.

### **Metodología**

Para el desarrollo del presente estudio se tomó como punto de partida una amplia revisión bibliográfica, a nivel de registros oficiales y portales web públicos en lo concerniente a las leyes, acuerdos y tratados, que pueden tener un

efecto en el ámbito comercial, se analizaron bases de datos nacionales (información oficial) del Banco Central del Ecuador, con las estadísticas concernientes a las exportaciones de cacao, y, se efectuaron entrevistas a varios actores del sector público y privado vinculados a la elaboración de política pública y producción cacaotera nacional.

Se recabó información en el Banco Central del Ecuador y Servicio de Rentas Internas a fin de correlacionar el impacto comercial y tributario de las políticas diseñadas para el rubro cacao durante el periodo de estudio.

## Resultados

### *Nivel Macro*

En el año 2008, las bases de la Planificación y Dirección Estratégica del Gobierno atraviesan por un profundo cambio, en parte motivado por la nueva Constitución de la República del Ecuador y en parte por la renovada visión estatal que de ella se desprende. Dando origen a un nuevo Modelo de Gestión Pública, apoyada en las bases y garantías legales, que de forma estratégica se articulan en el Plan Nacional de Buen Vivir (PNBV), cuyos lineamientos establecieron una planificación nacional sostenida desde el 2008 al 2017, periodo que abarca la ejecución de dos planes nacionales.

Estos planes nacionales establecieron tres ejes estratégicos para la articulación de objetivos y metas, 1) Cambios en las relaciones de poder para construir el

poder popular; 2) Derechos, libertades y capacidades para el Buen Vivir, y 3) transformación económica-productiva a partir del cambio de la matriz productiva.

La herramienta base de proyección nacional (PNBV), además, establecía líneas estratégicas enmarcadas en la consecución de objetivos de planificación, denominados Objetivos del Buen Vivir, para cuya articulación nacional, debieron efectuarse cambios a nivel organizacional e institucional, apoyados en la creación de nuevas leyes y el diseño de la nueva política pública pertinente. Cuyo enfoque era; (i) Cadenas productivas inclusivas, (ii) Acceso a los medios de producción como tierra, riego, crédito e infraestructura productiva, y, (iii) seguridad y soberanía alimentaria, para garantizar a los ciudadanos el acceso a los alimentos.

### *Nivel Meso*

En el año 2013 se crea la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva, acoplada a la Vicepresidencia de la Republica, como principal responsable de la implantación, desarrollo y acompañamiento de la nueva matriz de producción del país, a través de la creación de la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP).

De esta estrategia específica, depende la potencialización de la cadena productiva del cacao, debido a la importancia de este rubro para el país, la ENCMP, junto al análisis de perfil del

cacao, determina dentro de su cadena de valor, los nudos críticos de la cadena del cacao ecuatoriano (Radi, 2005).

### *El Cacao Ecuatoriano*

De acuerdo a Chiriboga (2013), la importancia económica del cacao se remonta desde la época de la colonia, alrededor del año 1600 llegó a constituir uno de los rubros económicos más importantes, tradicionalmente su exportación se ha configurado en forma de grano especialmente hacia México. El primer auge productivo de cacao se da entre el 1779 a 1842, principalmente con el impulso que el Rey Carlos IV, quien otorgó al sector el permiso de exportación de los cultivos. Las bases del éxito del primer auge cacaotero tuvo dos elementos, el primero estuvo configurado por las reformas y políticas establecidas en apoyo a las exportaciones del grano de cacao, que contribuyeron a un incremento significativo de los volúmenes de exportación, pasando de los 56,000 qq, a los 157,000 qq, según registros del año 1843. Figurando el mercado español como el más potencial y primer mercado para esta producción primaria, cuya importancia se mantuvo inclusive después de las guerras de independencia, para ser posteriormente reemplazado por los mercados alemán e inglés, como producto de la revolución industrial y el reemplazo de la matriz productiva desarrollada en época de la colonia. El segundo factor que impulsó el desarrollo de la actividad cacaotera, fue el factor del recurso humano disponible, debido sobre todo al traslado de la fuerza laboral de la región sierra del país hacia

la costa ecuatoriana, que fortaleció la cadena de producción cacaotera ecuatoriana. Estos movimientos de mano de obra de una región a otra, significaron suficiente recurso humano que aseguraron la competitividad del sector y su inserción en los mercados con una dinámica de producción masificada de materias primas y manufactura.

El segundo auge cacaotero en el país, se desarrolla como resultado de la revolución industrial de la primera mitad del siglo XIX, que repercute directamente en la producción cacaotera, debido a la demanda internacional de EE.UU. y Europa. Este fenómeno de demanda creciente a nivel mundial, significó la internacionalización del cacao ecuatoriano, que, de la mano del desarrollo de los medios de transporte, se hizo más notoria a nivel de América y Europa (Pigache y Bainville, 2007).

Según Acosta, citado por la Unidad Técnica de Estudios para la Industria (UTEPI, 2007), es a partir del año 1860 donde se registró un aumento más evidente y sostenido de la exportación del grano de cacao ecuatoriano, atendiendo principalmente a tres factores; en primer lugar, el aumento de la demanda mundial de cacao, en segundo lugar, el bajo costo de mano de obra calificada en el país, y, en tercer lugar, la baja inversión inicial que debían realizar los productores para la actividad cacaotera.

A partir de la recesión económica de 1929, el sector cacaotero empezó un declive, tanto a nivel de rendimientos y precios de mercado, experimentando una

contracción en las utilidades percibidas y las cantidades comercializadas, reduciendo las cantidades de producción de 40,000 TM a 15,000 TM anuales. Situación que, sumada a la cada vez mayor cantidad de trabajo requerido para el manejo de las explotaciones agrícolas, resultó en el abandono de la actividad productiva de muchos cacaoteros (Soria Vasco, 2015).

El declive del cacao ecuatoriano y la recesión económica que afectó de forma general al país, dieron origen a una nueva etapa productiva e industrial, que permitió la identificación de nuevas oportunidades comerciales, como el surgimiento de la cadena del banano ecuatoriano, que sirve de precedente en las futuras relaciones comerciales que mantendría el Ecuador en el resto de cadenas productivas, incluida la del cacao (Uquillas, 2007). A pesar del declive del sector cacaotero, a partir de la década del 70, Ecuador empezó la exportación de una serie de productos semiprocesados, entre los que figuran la torta de cacao, licor de cacao, polvo de cacao y manteca de cacao. Este periodo representó una de las mejores etapas en términos de precios internacionales para el cacao ecuatoriano, llegando a los USD 170 por qq de cacao exportado (MAG e IICA, 2006).

#### *Nudos Críticos de la Cadena del Cacao*

1. Baja Producción, en el análisis a la producción del cacao ecuatoriano, se determinó que el país tiene uno de los promedios de producción más bajos de la zona correspondiente a América Latina y el Caribe. Concluyéndose que los

principales factores que originan esta baja producción son: Incorrecta densidad de siembra, falta de control de enfermedades, fertilización, riego inadecuado y una falta de criterio técnico en el escogimiento de las variedades sembradas.

2. Baja capacidad de industrialización, si bien el país a lo largo de las últimas dos décadas ha aumentado su producción y exportación de cacao como materia prima, los índices de exportación de elaborados y semielaborados han disminuido y la participación de empresas en esta línea de producción y exportación es baja.

3. Bajos niveles de destreza, en las etapas críticas de la producción del cacao, como el manejo postcosecha, los procesos de secado, tostado, fermentación y selección, no existen criterios de mejora y optimización, así como una falta de ofertas de capacitación técnica (Sánchez, 2007).

4. Falta de institucionalidad, generada por la baja transferencia de conocimiento y de tecnificación a los productores que evidencia una carencia de políticas que garanticen innovación e investigación. La ENCMP, plantea como objetivo operativo de la cadena, la revalorización de la producción de cacao fino de aroma, a través del incremento del valor agregado y criterios de trazabilidad en la producción. Además, de establecer la definición de los lineamientos estratégicos para la cadena:

*Estrategia 1 - Mejorar la investigación,*

asistencia y capacitación, mediante el fortalecimiento de los programas de investigación del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias y el Sistema Nacional de Innovación Agrícola y Forestal, a la vez que de forma transversal el Estado continua con una política de apoyo a la cadena, con la intervención del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP).

*Estrategia 2* - Desarrollo de mecanismos de impulso comercial, mediante acciones coordinadas con el programa de exportaciones de PRO ECUADOR y el MAGAP. Así como la participación en ferias internacionales y el establecimiento de campañas de alcance internacional, que resalten la marca de origen ecuatoriano (Suárez, Florido Bacallao, Soto Carreño, y Caballero Núñez, 2013). De la mano de este componente de la estrategia de impulso comercial, está el establecimiento de facilidades al sistema de certificaciones para exportación y creación de nuevas sub-partidas arancelarias, con el fin de obtener una diferenciación para el cacao fino de aroma.

*Estrategia 3* - Institucionalidad y apartados financieros, esta estrategia se apoya en la creación de una entidad semipública, encargada de potencializar la cadena del cacao a través de la creación y propuesta de políticas públicas, identificación de requerimientos de investigación y desarrollo, estrategias de promoción y demás acciones que potencialicen al rubro cacao, buscando de forma integradora la consolidación

regional de las mesas regionales. Como parte del modelo de los lineamientos estratégicos para el cacao, se busca re direccionar las políticas y líneas de crédito, con el fin de priorizar el desarrollo de la cadena a corto y mediano plazo, mediante la obtención de recursos que de forma ágil estén a disposición de la innovación y desarrollo del sector.

*Estrategia 4* - Aseguramiento de la agro diversidad, mediante la creación de un Banco de Germoplasma de cacao y acciones orientadas a la renovación de los sembríos existentes, la repotenciación productiva. De igual forma, se deben establecer programas y planes; de contingencia y mitigación de amenazas, de control de enfermedades cuarentenarias, de riego, poda y fertilización programada, orientados al establecimiento de una oferta continua, no solo de acompañamiento al sector, sino de formación técnica específica orientada a la obtención de valor agregado.

*Estrategia 5* - Territorialidad y trazabilidad, mediante la determinación de una zonificación tecnificada, con el uso de criterios de trazabilidad digital, que permita la caracterización agrícola, ecológica y organoléptica de las explotaciones agrícolas, con el propósito del establecimiento de un sistema de certificación de origen, que diferencien la calidad del producto en los mercados.

*Estrategia 6* - Desarrollo industrial local, que busca un incremento productivo de elaborados y semielaborados de cacao, mediante el

establecimiento de alianzas estratégicas que permitan la captación de inversión extranjera directa en el sector, lo que permitirá la implementación de tecnología que fortalezca la producción nacional. Para esto, es indispensable la creación de laboratorios experimentales entre los medianos y grandes productores de elaborados y semielaborados, que interactúan con instituciones de desarrollo e innovación públicas y privadas. De forma paralela a estos esfuerzos, debe también fortalecerse la institucionalidad del sector, con la creación de incubadoras de emprendimientos para el producto cacao y el apoyo a proveedores para la industria del cacao.

Todas estas estas líneas estratégicas a la vez que son desarrolladas e implementadas, deben estar acompañadas de acciones concretas que busquen el fomento e incremento interno y externo de los productos elaborados y semielaborados de cacao.

#### *Nivel Micro*

Para el desarrollo puntual de las estrategias establecidas a nivel macro (planificación central) y meso (matriz productiva), el Estado crea en el año 2013 el proyecto emblemático “Reactivación del Cacao Fino de Aroma”, a través del MAGAP, que repercute de forma directa en la rehabilitación puntual de explotaciones agrarias locales de cacao fino de aroma (MIPRO, 2011). Este proyecto emblemático para el sector, perseguía dos objetivos generales; la repotenciación de las plantaciones de

cacao fino de aroma y la evaluación de los resultados económicos del sector (Ramos, 1998).

Para el cumplimiento del primer objetivo, se llevó a cabo el proyecto específico denominado “La Gran Minga del Cacao”, que mediante podas especializadas a los árboles jóvenes y de más de 11 años de vida, en las explotaciones agrícolas menores a 10 has., llegando a cubrir un total de 149,603 has., que significan alrededor de 61,981,190 árboles de cacao fino de aroma.

En lo referente al segundo objetivo, los principales logros del proyecto repercuten directamente en el aumento del rendimiento por hectárea, en casi el doble de la producción registrada antes del proyecto, pasando de las 0.34 t (2012) por hectárea a las 0.60 t (2015), como se evidencia en la Tabla 1.

*Tabla 1.*  
*Superficie, producción y rendimiento del cacao*

Año	Superficie cosechada (ha)	Producción (t)	Rendimiento (t/ha)
2002	363,544	60,267	0.17
2003	348,376	88,249	0.25
2004	336,358	89,680	0.27
2005	357,706	93,659	0.26
2006	376,604	87,562	0.25
2007	356,657	85,890	0.24
2008	376,604	94,300	0.25
2009	398,104	120,582	0.3
2010	360,025	132,100	0.37
2011	399,467	224,163	0.56
2012	390,176	133,323	0.34
2013	402,434	178,264	0.44
2014	420,000	240,000	0.57
2015	430,000	260,000	0.6

Fuente: Adaptado de MAGAP (2016).

Este incremento en la producción por hectárea también significó un aumento en

las cantidades exportadas, que fueron especialmente significativas en el año 2014, con una tendencia similar en 2015, aunque ligeramente por debajo de este, como se aprecia en la Figura 1.

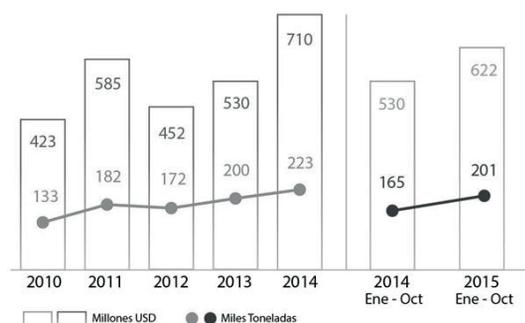


Figura 1. Comparación de exportaciones 2014-2015 cacao en grano.

Fuente: BCE (2016).

Al considerar de forma puntual las exportaciones de la partida cacao en grano, se puede apreciar que, a pesar de existir un incremento en los rubros de producción y exportación, el país continúa siendo un proveedor sobre todo de materia prima, como se aprecia en la Figura 2, puesto que los rubros de los productos elaborados y semielaborados

aún no superan a la producción primaria (Parker y Herrera, 2009).

A pesar de que la producción y exportación de materia prima continúa siendo el principal ítem producido y exportado en el sector cacaoero, los aportes de las políticas públicas al producto cacao es evidente, puesto que la incidencia en la generación de fuentes de empleo, aumento del circulante en la economía nacional y el obvio aporte a las arcas estatales a través de la recaudación de impuestos.

En las Tablas 2 y 3, se han considerado los principales rubros en los que el sector cacaoero nacional influye directamente al generar movimientos de capital e ingresos fiscales. Estos datos corroboran lo mencionado en párrafos anteriores, referente a la baja industrialización del cacao, puesto que, en esencia, los productos de confitería corresponden directamente al sector de los elaborados de cacao, cuya participación

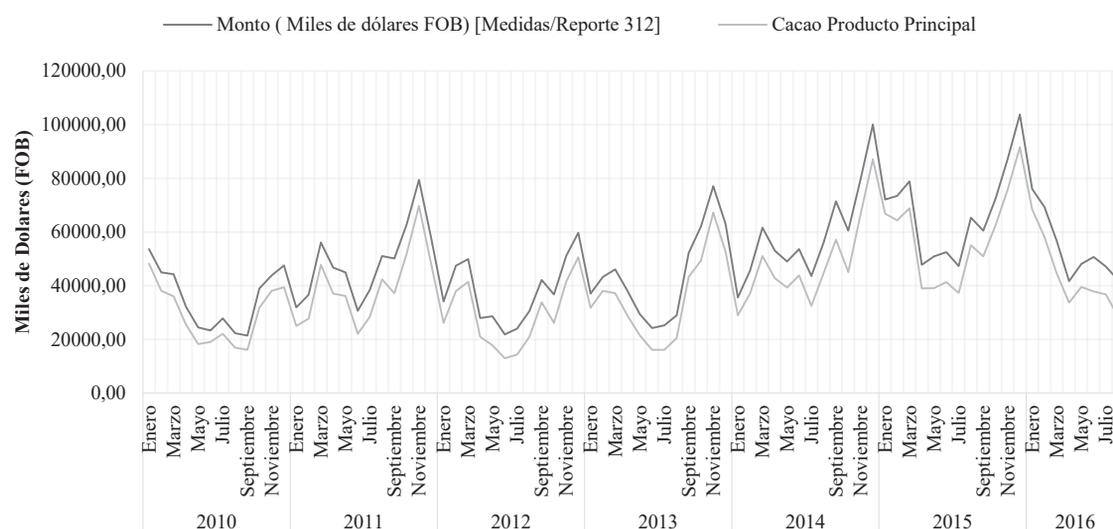


Figura 2. Exportaciones cacao y elaborados vs cacao producto principal (miles de dólares FOB) .

Fuente: BCE (2016).

Tabla 2.  
Total de impuestos generados 2010-2015 por sectores de interés (miles de dólares)

Impuesto a la Renta	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Elaboración productos de confitería	\$ 1,773	\$ 3,360	\$ 3,609	\$ 3,609	\$ 4,449	\$ 5,000
Venta al por mayor de otros productos alimenticios	\$ 3,851	\$ 7,118	\$ 6,984	\$ 6,984	\$ 5,623	\$ 5,252
Actividades postcosecha	\$ 4,330	\$ 5,161	\$ 5,254	\$ 5,254	\$ 5,854	\$ 4,199

Fuente: Adaptado de SRI (2016).

en la industria se ha mantenido a lo largo del tiempo con una ligera tendencia al alza, pero que no supera al resto de semielaborados y materia prima, sin embargo, su participación y aporte a las arcas fiscales se ha incrementado sustancialmente (Quingaísa, 2007).

Por otra parte, los ingresos por concepto de elaboración productos alimenticios, en los que en mayor o en menor medida está involucrado el uso de cacao, ha tenido un comportamiento que

Tabla 3.  
Total de ingresos 2010-2015 por sectores de interés (miles de dólares)

Total de Ingresos	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Elaboración productos de confitería	\$ 178	\$ 212	\$ 218	\$ 208	\$ 231	\$ 244
Venta al por mayor de otros productos alimenticios	\$ 623	\$ 845	\$ 763	\$ 774	\$ 923	\$ 962
Actividades postcosecha	\$ 623	\$ 653	\$ 486	\$ 480	\$ 567	\$ 582

Fuente: Adaptado de SRI (2016).

puede considerarse como sostenido desde el año 2011, tanto en lo referente a los valores recaudados por concepto de impuestos, como al aporte económico generado por el sector, como lo demuestra la Figura 3, en donde se observa que el comportamiento de los impuestos generados por la producción de chocolates y confitería no es constante en todo el periodo de estudio y es a partir del año 2013 que se puede evidenciar un crecimiento constante y sostenido, llegando a superar al año 2011, que fue

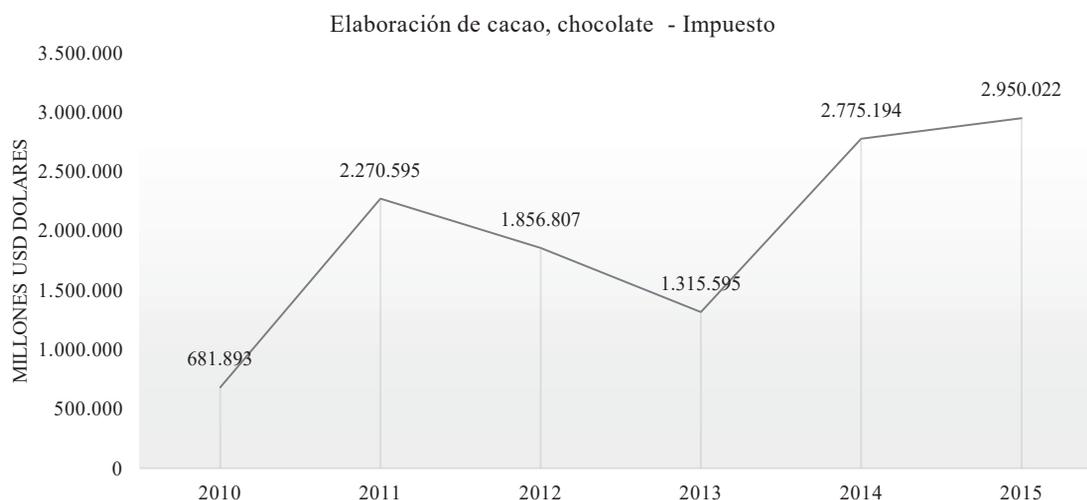


Figura 3. Impuestos a la renta generados por la elaboración de chocolate.  
Fuente: SRI (2016).

considerado como positivo para el sector (PRO ECUADOR, 2013).

A manera de conclusión preliminar, al comparar el comportamiento entre los ingresos brutos generados por la producción de confitería versus los impuestos generados, se deducen dos posibles causas al incremento evidente de ingresos al fisco, por un lado, el índice de evasión fiscal fue menor, debido a la confiabilidad que las políticas públicas han generado en el sector y, por otra parte, que los márgenes de utilidad en la producción de confites fue más sustanciosa a lo largo del periodo de estudio.

La actividad de mayor impacto en el proyecto de “Reactivación del Cacao Fino de Aroma”, fue la Minga del Cacao cuyo impacto y beneficio se proyecta hasta el año 2025, debido a su aporte a los índices de productividad en las explotaciones agrícolas de cacao, arrojando una Tasa interna de Retorno Financiero (TIRF) de alrededor del 42%, con una proyección de Valor Actual Neto (VAN) de \$ 2.064,827.866.25 USD y 1.65 de relación Costo Beneficio. En la Tabla 4, se pueden observar los rubros del flujo de caja proyectado de la actividad.

Tabla 4.

Flujo de ingresos y egresos del Proyecto Minga del cacao, 2016

Flujo	2014	2018	2022	2025
Cash Flow	\$ 1,900	\$ 2,000	\$ 2,550	\$ 3,000
Egresos	\$ 1,165	\$ 1,385	\$ 1,605	\$ 1,770
Ingresos	\$ 1,891	\$ 1,991	\$ 2,541	\$ 2,991

Fuente: Adaptado del Proyecto Minga del Cacao (2016).

## Conclusiones

Los indicadores y cifras macroeconómicos descritos evidencian un impacto positivo de las políticas públicas generadas para el sector cacaoero, que de forma puntual incluyen actividades específicas en los eslabones más débiles de la cadena, esto es, productores y plantaciones, así como es evidente la articulación de las condiciones jurídicas desarrolladas de forma paralela a las políticas para el sector.

Uno de los elementos esenciales en la articulación y ejecución de las políticas públicas para el sector, fue la Minga del Cacao, que, si bien, fortalece la primera parte de la cadena, no es suficiente para motivar un incremento más sostenido en los niveles e ingresos obtenidos de la industrialización e incremento del valor agregado al producto cacao, en forma de desarrollo de nuevos y mejores productos elaborados y semielaborados de cacao.

Es también factible concluir, que estos bajos niveles de industrialización se han mantenido al no existir proyectos y actividades que, de forma específica, como en el caso de la Minga del Cacao, se desarrollen para motivar y desarrollar este eslabón de la cadena, con lo cual se concluye que, el desarrollo de las políticas sin el acompañamiento de actividades específicas no son suficientemente determinantes en el impacto que pueden generar y que se deben seguir desarrollando iniciativas en forma de proyectos específicos por parte del Estado.

## Referencias

- Aguilar, L. F. (1992). *La hechura de las políticas*. Vol. 2. México: Miguel Ángel Porrúa.
- ANECACAO. (2012). Informe sobre exportación de cacao según país de destino. Asociación Nacional de Exportadores de Cacao (ANECACAO), Departamento de Estadísticas. ANECACAO.
- Banco Central del Ecuador-BCE. (2016). Estadísticas Económicas.
- Chiriboga, M. (2013). *Jornaleros, grandes propietarios y exportación cacaotera. 1790-1925*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- De Kostka, E. (2012). *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Hecló, H., y Wildavsky, A. (1974). *The private government of public money: community and policy inside British political administration*. Toronto: MacMillan of Canada.
- INEC. (2014). *Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua*. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
- Larrue, C. (2000). *Analyser les politiques publiques d'environnement*. París: L'Harmattan.
- Laswell, H. D. (1951). *The Policy Orientation. In L. D. Lasswell, The Policy Sciences*. EEUU: Stanford University Press.
- Majone, G. (1996). La factibilidad de las políticas públicas. En *La Hechura de las Políticas*, de Luis Aguilar, F. 393-432. México: Porrúa.
- Meny, Y., y Thoenig J. C. (1990). Políticas públicas y teoría del Estado. *Documentación Administrativa*, (224-225), 89-104.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería -MAG e Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola-IICA. (2006). *La Agroindustria en el Ecuador. Un diagnóstico integral*. Quito.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2009). *Boletín Técnico de Cacao*. Quito: MAGAP.
- Ministerio de Industrias y Productividad- MIPRO. (2011). *Cadena del Cacao*. Quito: Observatorio de Comercio Exterior "Cadena del Cacao".
- Montúfar, C. (2000). *La reconstrucción neoliberal: Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador, 1984-1988*. Quito: Abya Yala.
- Muller, P., y Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Francia: Montchrestien.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G.A. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Cedes.
- Parker, A., y Herrera, E. (2009). *Estrategias de Integración al Mercado Nacional e Internacional del Sector Cacaotero Ecuatoriano*. Quito: CORPEI y BID.
- Pigache, M., y Bainville, S. (2007). *Cacao tipo Nacional vs. Cacao CCN51: ¿Quién ganará el partido?* En *Mosaico Agrario: Diversidades y antagonismos socio-económicos en el campo ecuatoriano*. Marseille: IRD Editions.
- PRO ECUADOR. (2013). Análisis del sector Cacao y elaborados. Recuperado: [http://infocafes.com/portal/wp-content/uploads/2016/06/PROEC\\_AS2013\\_CACAO.pdf](http://infocafes.com/portal/wp-content/uploads/2016/06/PROEC_AS2013_CACAO.pdf).
- Quingaísa, E. (2007). Estudio de caso: Denominación de Origen "Cacao Arriba". Consultoría realizada para la FAO y el IICA en el marco del estudio conjunto sobre los productos de calidad vinculada al origen. Quito, Ecuador.

- Radi, C. (2005). Estudio sobre los mercados de valor para el cacao Nacional de origen y con certificaciones. Iniciativa Biocomercio Sostenible-Corpei-GTZ. Organización de NN.UU. para el Desarrollo Industrial (Onudi).
- Ramos, J. (1998). Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos en torno a los recursos naturales. *Revista de la Cepal*, (66), 105-126.
- Sánchez, V. A. (2007). Caracterización organoléptica del cacao (*Theobroma cacao* L.), para la selección de árboles con perfiles de sabor de interés comercial. [Tesis], Universidad Técnica Estatal de Quevedo.
- SENPLADES. (2008). Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES. (2013). Plan Nacional de Desarrollo/ Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Quito: SENPLADES.
- Servicio de Rentas Internas - SRI. (2016). Estadísticas e información proporcionada. Recuperada de: [www.sri.gob.ec](http://www.sri.gob.ec)
- Soria Vasco, J. (2015). *Ecuacocoa. Breve Historia del Cultivo del Cacao en el Ecuador*. En Cadenas Agroindustriales: Cacao y elaborados. Panorama de la cadena. Quito: Proyecto SICA.
- Suárez, G. M., Florido Bacallao, R., Soto Carreño, F., y Caballero Núñez, A. (2013). Bases para la zonificación agroecológica en el cultivo del cacao (*Theobroma cacao*, Lin) por medio del criterio de expertos. *Cultivos Tropicales*, 34(2), 30-37.
- Uquillas, C.A. (2007). *El fracaso del neoliberalismo en el Ecuador y alternativas frente a la crisis*. Eumed.net.
- Unidad Técnica de Estudios para la Industria-UTEPI. (2007). *Cacao. Estudio Agroindustrial en el Ecuador: competitividad de la cadena de valor y perspectivas de mercado*. Quito: UTEPI, Ministerio de Industrias y Competitividad,

