

**UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ**

**Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades**

**Percepciones de los actores claves sobre el rol del Gobierno y ONG's en la  
comercialización del cacao en Ecuador**

**David Vivanco Andrade**

**Relaciones Internacionales**

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito  
para la obtención del título de Licenciado en Relaciones Internacionales

Quito, 11 de mayo de 2025

**UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ**

**Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades**

**HOJA DE CALIFICACIÓN  
DE TRABAJO DE FIN DE CARRERA**

**Percepciones de los actores claves sobre el rol del Gobierno y ONG's en la  
comercialización del cacao en Ecuador**

**David Vivanco Andrade**

**Angus Lyall**

**Quito, 11 de mayo de 2025**

**© DERECHOS DE AUTOR**

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: David Vivanco Andrade

Código: 00323126

Cédula de identidad: 1720433380

Lugar y fecha: Quito, 11 de mayo de 2024

## **ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN**

**Nota:** El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics COPE descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETheses>.

## **UNPUBLISHED DOCUMENT**

**Note:** The following capstone project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. Nonetheless, this project – in whole or in part – should not be considered a publication. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETheses>.

## AGRADECIMIENTOS

*A Vivanco Agroproductores, cuyo esfuerzo incansable, y sacrificios diarios: de mi padre, tíos y abuelos permitió la culminación de mi vida académica, y es gracias a ellos que pude conocer la importancia del campo y las dificultades de esta vida.*

*A mi padre, que siempre me impulsó a seguir adelante, gracias a su confianza, aguante y cariño en todas las etapas de mi vida.*

*A mi madre, el pilar y motor fundamental de mi vida, que sigue demostrándome su fuerza día a día, con los actos más puros de cariño.*

*A mi abuelo, quien desde pequeño me inculcó el interés por la política y el pensar en un bien común.*

*A mi tía, que nunca me ha soltado de la mano, ha sido mi cómplice y más que todo mi mejor amiga.*

*A mi abuela, que me protege desde el cielo y fue la que dio estructura cuando no había.*

*A todas aquellas personas con las cuales he tenido la fortuna de coincidir y me han dejado experiencias y conocimientos que han moldeado el ser humano que soy hoy en día.*

## RESUMEN

Esta tesis analiza las percepciones de actores clave sobre el rol del gobierno ecuatoriano y las ONGs en la comercialización del cacao. A partir de entrevistas semiestructuradas con productores, exportadores, técnicos y representantes institucionales, se identifican tanto aportes como limitaciones en su accionar.

El gobierno es reconocido por esfuerzos puntuales, como la promoción internacional y la investigación, pero es percibido como desarticulado y distante de las realidades rurales. Por otro lado, las ONGs han ofrecido apoyo técnico valioso y presencia territorial, aunque generan preocupaciones sobre dependencia externa y poca adaptación al contexto local.

La investigación resalta la necesidad de políticas claras basadas en datos confiables, y de decisiones construidas desde la experiencia de los actores del territorio. Fortalecer el sector requiere planificación estatal a largo plazo, coordinación efectiva con ONGs y un diálogo inclusivo con quienes producen el cacao.

**Palabras clave:** Comercialización de cacao, Actores clave, Política Pública, Participación de ONG's, Capacidad Estatal, Cooperación Internacional

## ABSTRACT

This thesis analyzes the perceptions of key actors regarding the role of the Ecuadorian government and NGOs in the commercialization of cacao. Based on semi-structured interviews with producers, exporters, technicians, and institutional representatives, the study identifies both contributions and limitations in the actions of these actors.

The government is recognized for certain efforts, such as international promotion and research, but is widely perceived as uncoordinated and disconnected from the realities of rural territories. In contrast, NGOs have provided valuable technical support and territorial presence but raise concerns about external dependency and limited contextual adaptation.

The research highlights the need for clearer policies based on reliable data, and for decision-making rooted in the lived experiences of those who produce cacao. Strengthening the cacao sector requires long-term state planning, coordination with NGOs, and inclusive dialogue with local stakeholders.

**Key words:** Cacao commercialization, Key stakeholder, Public policy, NGOs' involvement, State capacity, International cooperation

## Table of Contents

<i>Introducción</i> .....	<b>9</b>
<i>Contexto</i> .....	<b>10</b>
<i>Revisión de literatura</i> .....	<b>14</b>
<i>Metodología</i> .....	<b>19</b>
<i>Hallazgos</i> .....	<b>22</b>
1. Percepción del rol del gobierno en la comercialización del cacao .....	<b>22</b>
A. Aportes reconocidos por los actores clave.....	22
B. Críticas recurrentes a la acción estatal .....	25
2. Percepción del rol de las ONGs en la comercialización del cacao .....	<b>27</b>
A. Aportes reconocidos por los actores clave.....	28
B. Críticas al accionar de las ONGs .....	30
3. Relación entre el Estado y las ONGs: ¿colaboración, suplencia o desconexión? .....	<b>32</b>
A. Percepciones de complementariedad y colaboración .....	32
B. La lógica de la suplencia: ONGs como respuesta a vacíos estatales .....	34
C. Obstáculos para una articulación efectiva .....	34
<i>Análisis</i> .....	<b>36</b>
El cacao ecuatoriano en el nuevo escenario global.....	<b>36</b>
El Estado: cuando hacer no es suficiente.....	<b>37</b>
Las ONGs: entre el acompañamiento y la dependencia estructural .....	<b>38</b>
Hacer política desde el campo, no desde el escritorio.....	<b>39</b>
<i>Conclusiones</i> .....	<b>41</b>
<i>Referencias bibliográficas</i> .....	<b>43</b>

## Introducción

Esta investigación se enmarca en el análisis de la percepción de actores clave sobre el rol del gobierno y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en la comercialización del cacao en Ecuador. En un contexto internacional donde los precios del cacao han alcanzado cifras históricas, el país se encuentra frente a una coyuntura excepcional que, si bien ofrece oportunidades, también revela las limitaciones estructurales de su modelo agrícola. Ecuador se ha posicionado como uno de los principales exportadores mundiales de cacao, pero su sistema productivo continúa marcado por la fragmentación institucional, la falta de planificación de largo plazo y la escasa articulación entre actores públicos y privados.

Desde las Relaciones Internacionales, este trabajo busca problematizar las dinámicas entre el Estado, la cooperación internacional y los actores locales dentro de una cadena de valor que trasciende fronteras. A través de entrevistas realizadas a productores, exportadores, técnicos del sector, representantes de ONGs y funcionarios públicos, se analizan percepciones que permiten comprender las fortalezas, vacíos y tensiones en la gobernanza del cacao. El estudio pone especial énfasis en recoger testimonios desde el territorio, con el objetivo de construir un análisis que no se limite a lo institucional o normativo, sino que también considere la experiencia de quienes viven directamente el proceso productivo y comercial.

El trabajo parte de la premisa de que el cacao no puede analizarse únicamente como una materia prima de exportación, sino como un espacio donde confluyen intereses, actores y discursos diversos. Las entrevistas reflejan que el rol del gobierno ha sido, en muchos casos, limitado a acciones dispersas, poco sostenidas y alejadas de las realidades locales. Aunque existen aportes puntuales, como el desarrollo de variedades por parte del INIAP o la apertura

de mercados internacionales, la mayoría de actores coinciden en que el Estado carece de una estrategia articulada y actualizada. Una demanda reiterada a lo largo del estudio es la necesidad de levantar un censo agrícola específico para el cacao, como paso fundamental para la elaboración de políticas públicas efectivas.

Por otro lado, las ONGs han jugado un rol determinante en el acompañamiento técnico, la promoción de la asociatividad y la facilitación del acceso a mercados diferenciados. Sin embargo, su fuerte presencia también plantea interrogantes sobre la sostenibilidad del modelo y los límites entre cooperación y dependencia. La fragilidad de un sistema que se apoya mayoritariamente en recursos externos, y que en muchos casos responde a agendas diseñadas fuera del país, emerge como una preocupación transversal.

A partir de estos elementos, la presente investigación propone una reflexión sobre cómo construir una política pública más coherente, basada en la escucha activa de los actores del territorio, y sobre la necesidad de debatir hasta qué punto las ONGs deben complementar el accionar del Estado sin reemplazar su responsabilidad central en la construcción de un agro más sólido y planificado.

## Contexto

El cacao ha tenido una importancia histórica fundamental en Ecuador debido a su rol como uno de los principales motores económicos del país, especialmente durante los siglos XIX y principios del XX. Esta importancia se refleja en el impacto que tuvo en el desarrollo económico, social y cultural del país, consolidándose como uno de los productos más representativos del territorio ecuatoriano. Históricamente, el auge del cacao en Ecuador, conocido como la '**Pepa de Oro**', permitió al país convertirse en uno de los mayores

exportadores mundiales del producto a finales del siglo XIX y principios del XX (Safford, 1976). Esta bonanza cacaotera generó una significativa acumulación de capital en la región costera, promoviendo la expansión de infraestructuras como puertos y ferrocarriles, y contribuyendo al surgimiento de una clase empresarial local (Pineo, 1996).

Además de su impacto económico, el cacao ha tenido una profunda influencia cultural y social en Ecuador. Para muchas comunidades indígenas y campesinas, el cacao ha sido más que un simple cultivo comercial, ha representado una fuente de identidad cultural y de cohesión social. El cacao ha estado presente en rituales, festividades y prácticas cotidianas, creando un vínculo simbólico con la tierra y el territorio (Snyder, 2009). Esta relación va más allá del comercio y se extiende al sentido de pertenencia comunitaria, preservando tradiciones agrícolas que datan de siglos atrás (Rival, 1998).

Sin embargo, esta dependencia económica del cacao también expuso al país a vulnerabilidades estructurales, como las fluctuaciones de precios en los mercados internacionales y los cambios climáticos que afectaron la producción (Striffler, 2002). Esto refleja una dinámica típica de economías de monocultivo, donde la prosperidad local depende excesivamente de un solo producto de exportación (Bulmer-Thomas, 1994).

En las comunidades afrodescendientes y mestizas de la costa, el cacao también ha jugado un papel central en la organización social y económica. Las redes de pequeños productores, muchas veces organizadas en familias extensas o comunidades rurales, han utilizado el cacao como un medio para fortalecer sus lazos sociales y construir identidades colectivas (Whitten y Whitten, 2011). Esta organización social ha sido clave para resistir las dinámicas opresivas del comercio internacional y para conservar prácticas tradicionales

frente a las presiones de la modernización agrícola, que en nuestro país se han visto traducidas por ejemplo en el sistema de chacras en la ruralidad indígena.

En más de dos siglos, la realidad y dinámicas del Ecuador han cambiado. Sin embargo, en la actualidad el cacao se ha posicionado como una actividad económica relevante por su aporte a las exportaciones y al ingreso de divisas, además de ser un eje estructurador de la vida social, productiva y comunitaria en varias regiones del país. El cacao representa un producto estratégico tanto para la economía rural como para el comercio exterior. Durante el año 2023, las exportaciones de cacao y sus derivados alcanzaron los 956 millones de dólares, ubicándose como el segundo producto no petrolero más importante del país, solo por detrás del banano (Banco Central del Ecuador, 2024). Este desempeño económico está directamente relacionado con la vasta extensión dedicada a su cultivo, que abarca 609.750 hectáreas a nivel nacional. Las provincias que lideran la producción son principalmente en la Costa, lo que facilita su exportación debido a condiciones climáticas propicias tanto para su cosecha como para su secado. Las tres provincias principales son Los Ríos (26,4%), Guayas (22,7%) y Manabí (17,6%), zonas donde la cadena de valor del cacao representa una fuente clave de ingresos para miles de pequeños productores (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2024).

El posicionamiento internacional del cacao ecuatoriano ha continuado fortaleciéndose en los últimos años. Ecuador es actualmente el principal exportador de cacao en grano de América y el tercero en su producción a nivel mundial, gracias a un crecimiento sostenido en sus exportaciones, que aumentaron en un 168% en la última década. En 2024, las exportaciones del sector alcanzaron los 3.617 millones de dólares, impulsadas en parte por la creciente demanda internacional y problemas de producción en países competidores como

Costa de Marfil y Ghana (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2024; Swiss Platform for Sustainable Cocoa, 2025; Mendoza, García, Rivera Velasco & Jadán, 2024).

No obstante, este crecimiento también enfrenta retos sistemicos importantes. En primer lugar, los pequeños productores de cacao enfrentan serias dificultades para acceder a financiamiento adecuado. Aunque el cacao es un producto estratégico, los altos intereses y los estrictos requisitos bancarios limitan su capacidad para invertir en mejoras tecnológicas y aumentar la productividad (FAO, 2022). Por otro lado, la alta carga tributaria que enfrentan los pequeños agricultores genera una carga económica significativa que limita su margen de ganancia y desincentiva su formalización (Universidad del Azuay, 2023).

Del mismo modo, los pequeños productores enfrentan múltiples barreras para una comercialización justa y eficiente del cacao. Por ejemplo, Béjar y Espinoza (2023) identifican la presencia de intermediarios como un obstáculo significativo, que reduce el margen de ganancia de los productores. También se ha señalado que las fluctuaciones del tipo de cambio pueden afectar significativamente la competitividad de las exportaciones ecuatorianas. Un aumento en el valor del dólar estadounidense frente a las monedas de los países compradores reduce la competitividad de los productos ecuatorianos, mientras que una depreciación del dólar aumenta su competitividad en los mercados internacionales. (Álvarez Vásquez et al., 2018). Asimismo, los pequeños productores enfrentan desafíos adicionales como la falta de incentivos, trazabilidad exigida por nuevas normativas como el Reglamento de Deforestación de la Unión Europea (EUDR), la cuales buscan evitar que productos que contribuyen a la deforestación entren en su mercado. Exige que empresas que comercialicen productos primarios demuestren que no provienen de tierras deforestadas después de diciembre de 2020. (European Commission, 2024)

Finalmente, el precio del cacao en Ecuador sigue estando principalmente determinado por los precios internacionales en las bolsas de Nueva York y Londres. Los cuales son sumamente volátiles y dependen de cuestiones coyunturales dentro del marco global como crisis políticas, climáticas o de plagas. Esta dependencia de los precios de bolsa limita el poder de negociación de los pequeños productores y los hace vulnerables a las fluctuaciones del mercado global. (J.P. Morgan. 2024).

## Revisión de literatura

La cadena de valor del cacao en Ecuador constituye un campo de estudio fundamental para entender las relaciones entre los actores que intervienen en la producción, comercialización y desarrollo rural. Por lo cual la presente sección, se articula en dos partes diferentes, las cuales busca indagar los ejes centrales de esta investigación. Inicialmente, se realiza una meticulosa revisión de la literatura académica centrada en el rol de gobierno estatal en las dinámicas agrícolas y comerciales en Ecuador o Latinoamérica. Mientras que, en segunda instancia, se examina **como el rol gubernamental se ve complementado o reemplazado por el de las ONG's**. Este apartado se logra a través de estudios de investigaciones previas, se identifica temas recurrentes como los desafíos estructurales de los productores, el papel de las políticas públicas, el aporte de la cooperación internacional y las dinámicas de mercado nacional e internacional.

A través del análisis de once fuentes académicas y técnicas, se busca construir un marco teórico y crítico que permita entender las diferentes lógicas de intervención, así como los efectos diferenciados que estas tienen en los territorios y poblaciones vinculadas al cacao. Es

de suma importancia lograr diferenciar las dinámicas que suceden entre los actores y buscar una ecuanimidad sin estar cegada por absolutos.

### **1. El rol del gobierno estatal en las dinámicas agrícolas y comerciales**

El Estado ecuatoriano ha tenido una participación activa, aunque no siempre eficaz, en la estructuración de políticas públicas para el desarrollo agrícola. Según Cedeño Sornoza (2022), las políticas gubernamentales en el sector agropecuario han sido limitadas en cobertura y continuidad, afectando especialmente a las cadenas productivas como la del cacao. Tomando en cuenta que la producción de cacao necesita un mínimo de tres años para alcanzar la productividad, y cinco para alcanzar la máxima, es completamente inverosímil, que las políticas sean únicamente momentáneas y no sostenidas en el tiempo. Las deficiencias en la planificación interinstitucional y en la articulación con los actores locales han debilitado el impacto estatal. Lo que ha desencadenado un círculo vicioso conformado por la falta de levantamiento estadístico e información de parte del Estado y ha desencadenado en una mala planificación. Además, investigaciones realizadas a nivel local, como las desarrolladas en los cantones, Naranjal y Milagro, muestran que el Estado tiene presencia desigual en los territorios, con deficiencias logísticas y presupuestarias que limitan su capacidad de apoyar a los pequeños productores (Barrera & Vélez, 2020; Véliz & Mendoza, 2021). Por ejemplo, Béjar y Espinoza (2023) realizaron un estudio de factibilidad en una finca de Naranjal donde concluyen que uno de los principales obstáculos es la presencia de intermediarios, quienes reducen el margen de ganancia de los productores.

En una línea similar, Romero-Cárdenas et al. (2016), tras encuestar a 259 productores en Milagro, evidenciaron una alta dependencia económica del cacao, pero también serias

limitaciones como la inestabilidad de precios, dificultades en la infraestructura vial y un escaso acceso al crédito. Tomando en cuenta, como fue mencionado previamente, que los precios son definidos por el mercado internacional, tanto gobierno como ONG's tienen poca o nula injerencia como fijador de precios. Empero, es completa responsabilidad gubernamental el deterioro del sector vial, y por lo tanto, tambien de su preservación. Estas condiciones limitan significativamente la rentabilidad de la actividad, afectando la percepción de los agricultores sobre la efectividad de las políticas públicas de apoyo. Varios estudios señalan que el rol del gobierno ha sido percibido como limitado o intermitente. Si bien existen programas que han contribuido a mejorar la productividad, como las podas impulsadas por el Ministerio de Agricultura (Avilés Salazar, 2020), muchos actores consideran que estos esfuerzos son insuficientes o poco sostenibles en el tiempo. Esto refuerza la necesidad de políticas públicas que sean diferenciadas, sostenibles y territorializadas.

## **2. Como el rol gubernamental se ve complementado o reemplazado por el de las ONG's**

En contraposición a la limitada presencia estatal, las ONGs han sabido ocupar esos espacios generados por esta falencia estatal haciéndolos así obtener un papel relevante en la dinamización del sector cacaotero, sobre todo en áreas rurales y marginadas. Según Pico Rivadeneira (2013), las ONGs en Cayambe han fortalecido la economía popular y solidaria al brindar asistencia técnica y organizativa a los pequeños agricultores, generando así procesos de comercialización más justos. Estos procesos de acompañamiento suelen ser sumamente importantes, ya que ayudan a fortalecer procesos de asociatividad, lo que les permite a los pequeños proveedores asegurar precios más estables ya que los compradores

aseguran estándares de calidad y cantidad. Como se afirmará adelante, es sumamente importante asegurar estándares de calidad y fortalecer la trazabilidad, ya que mejoran la reputación del cacao ecuatoriano en el exterior. Eso permite acceder a mejores precios, lo cual es de gran valor en el contexto ecuatoriano ya que el mayor punto fuerte de este producto es su apelación a la calidad por origen. (González-Vásquez, et al. 2023). Por otro lado, pese a que, tanto en investigaciones técnicas como sociales, aparece con fuerza el concepto de asociatividad como herramienta para mejorar la comercialización del cacao. Desde la tesis de Béjar y Espinoza (2023) hasta los estudios de cooperación internacional en Esmeraldas, se coincide en que las asociaciones permiten reducir costos, acceder a mejores precios, obtener capacitación y negociar colectivamente. Sin embargo, también se señala que muchas de estas asociaciones carecen de liderazgo capacitado o de estabilidad institucional, lo que limita su impacto a largo plazo.

Además, por motivaciones exteriores como seguridad, han existido procesos de cooperación internacional que han fomentado la comercialización cacaotera, uno de ellos siendo el Plan Ecuador. Dicho plan, fue un proyecto impulsado por la ayuda internacional estadounidense, que buscaba desarrollar empresas anclas en las provincias fronterizas del país, que impulsaran la producción y manufactura relacionada a productos primarios, para tener un incremento de plantaciones e industrias licitas, en lugar de plantaciones de narcóticos como sucedía en Perú y Colombia, alrededor del año 2007. Este plan es un ejemplo ilustrativo de los esfuerzos del Estado y ONG's por descentralizar la gestión territorial y fomentar la paz y el desarrollo en zonas rurales. No obstante, estudios como el de Simbaña Salazar (2015) evidencian que, aunque bien intencionado, el Plan encontró dificultades en su implementación y coordinación con gobiernos locales, dificultades que se vieron agraviadas

por procesos políticos en los cuales el expresidente Correa prefirió cortar conexión con la USAID, en un intento de fortalecer la soberanía ecuatoriana. En una perspectiva más amplia, Trucco (2017) analiza cómo, en países latinoamericanos como Guatemala, la debilidad institucional ha sido una barrera para que el Estado cumpla eficazmente su rol, delegando funciones esenciales a actores externos como ONGs. Por ejemplo, la investigación de Vergara et al. (2020) revela que, aunque las asociaciones cacaoteras han recibido financiamiento externo, lo que les ha permitido mejorar su infraestructura, pero también han gozado de asistencia técnica para mejorar los procesos de cosecha o la transformación de cacao en chocolate. Aun así, la literatura advierte sobre una falta de sostenibilidad en el modelo, ya que muchas asociaciones continúan dependiendo de fondos externos y carecen de estrategias sólidas para sostener su crecimiento de forma autónoma, y sumándole que no han contado con un respaldo estatal constante, se evidencia como el problema se agudiza.

El análisis de la dinámica exportadora también resulta esencial para entender las percepciones de los actores locales. Avilés Salazar (2020) demuestra cómo el cacao ecuatoriano ha mejorado significativamente su desempeño internacional desde inicios de los 2000, especialmente gracias al impulso del cacao fino de aroma. Factores como la calidad, el valor agregado y el aumento en la demanda internacional han posicionado a Ecuador como un referente global. González-Vásquez et al. (2023) también abordan el vínculo entre el cacao ecuatoriano y el mercado europeo, enfatizando que la sostenibilidad y la trazabilidad son elementos cada vez más demandados por los consumidores. Si bien esto representa una oportunidad, también impone desafíos para los pequeños productores, quienes suelen carecer de acceso a certificaciones y tecnologías necesarias para cumplir con las regulaciones ambientales, como los límites de cadmio en el grano.

Finalmente, esta búsqueda revela que tanto el Estado como las ONGs desempeñan roles complementarios pero desiguales en su intervención. Mientras el gobierno ha mostrado avances puntuales, su accionar ha sido limitado por la falta de continuidad, cobertura y presencia territorial. En contraste, las ONGs han logrado ocupar espacios estratégicos, especialmente en áreas rurales marginadas, promoviendo procesos de asociatividad, comercio justo y acceso a mercados internacionales. No obstante, la sostenibilidad de sus acciones aún depende de un acompañamiento estatal más sólido y políticas públicas coherentes, diferenciadas y territorializadas. Comprender estas dinámicas es esencial para proponer modelos de desarrollo rural inclusivos y sostenibles, que respondan a las realidades y necesidades de la integralidad de los actores pertenecientes a la cadena.

## Metodología

La investigación realizada adoptó un enfoque metodológico cualitativo, fundamentado principalmente en entrevistas semiestructuradas a actores clave involucrados en distintos eslabones de la cadena de comercialización del cacao en Ecuador. En total, se llevaron a cabo 16 entrevistas a personas con distintos niveles de experiencia y participación dentro del sector. Cada entrevistado fue cuestionado sobre su percepción respecto al trabajo desempeñado por el gobierno y ONG's en diferentes espacios de la cadena. Entre ellas se encuentran cinco productores de cacao, tres representantes de asociaciones cacaoteras, tres funcionarios del sector público (incluido un exviceministro de Agricultura), dos representantes de organizaciones no gubernamentales con financiamiento internacional, una

persona dedicada a la manufactura de chocolate a nivel nacional, y finalmente, dos actores del sector exportador de cacao.

Esta diversidad de perfiles permitió obtener una visión integral del proceso de comercialización, visibilizando las múltiples percepciones, intereses y desafíos que enfrenta cada sector. La aplicación de entrevistas semiestructuradas resultó especialmente útil para explorar con profundidad las experiencias, narrativas y puntos de vista de los entrevistados, permitiendo enriquecer el análisis con matices y tensiones que no habrían podido captarse mediante una metodología cuantitativa. De igual manera, una investigación similar hubiera sido sumamente compleja por la falta de información oficial debido a diversas barreras que van a ser mencionadas y analizadas posteriormente. Asimismo, la metodología cualitativa favoreció una comprensión compleja de la problemática, al evidenciar que no existe una única interpretación sobre los roles del Estado o de las ONGs en este ámbito, sino más bien una pluralidad de lecturas y valoraciones según la posición del actor entrevistado.

No obstante, el proceso de levantamiento de información enfrentó varias dificultades significativas. En primer lugar, se identificó una apertura limitada por parte del sector público. En varias ocasiones fue necesario gestionar múltiples solicitudes y esperar la aprobación de niveles jerárquicos superiores para poder realizar las entrevistas, lo cual dilató los tiempos de ejecución y restringió el acceso a ciertas fuentes estratégicas. Este factor revela, a su vez, una dinámica burocrática que podría estar influyendo también en la lentitud de la respuesta institucional frente a las necesidades del sector cacaotero y la falta de transparencia que hay sobre el trabajo que se realiza.

Otra dificultad importante fue la divergencia entre algunos testimonios, lo cual se atribuye, en parte, a la falta de comunicación intersectorial y a la escasa sistematización estadística existente en torno al agro ecuatoriano. La ausencia de una base de datos consolidada y actualizada que articule información técnica, económica y social sobre la cadena del cacao genera vacíos que son llenados con percepciones individuales, muchas veces subjetivas o contradictorias entre sí, las cuales entorpecen los procesos comerciales asociados.

Finalmente, se identificó una limitación en el acceso a productores rurales en zonas más alejadas. La falta de recursos logísticos, la distancia geográfica y la escasez de redes de conexión con la ruralidad ecuatoriana, dificultaron la llegada a ciertas comunidades donde habría sido valioso incorporar más voces campesinas.

En conjunto, estas dificultades no solo marcaron el proceso investigativo, sino que también reflejan parte de las tensiones estructurales que afectan a la cadena del cacao en el país. Las barreras institucionales, la débil conectividad territorial y la escasa producción de datos confiables ponen en evidencia un sistema fragmentado, en el que la falta de coordinación y presencia estatal complica tanto el desarrollo de políticas efectivas como la inclusión real de los pequeños productores. Lo cual demuestra la importancia de atender estas problemáticas.

Finalmente, es importante mencionar que todos los participantes dieron su consentimiento para esta investigación, sin embargo, para evitar problemas entra los enlaces de la cadena y asegurar que los entrevistados se sintiesen lo más sueltos posible, se optó por mantener el anonimato de todos los involucrados, ni mencionar el cargo exacto, a excepción de un viceministro, el cual dio su autorización previa.

## Hallazgos

### **1. Percepción del rol del gobierno en la comercialización del cacao**

La percepción de los actores clave del sector cacaotero sobre el rol del Estado ecuatoriano en la comercialización del cacao revela una combinación de reconocimiento estratégico y críticas profundas. De igual manera, es importante mencionar que la perspectiva referente al rol gubernamental parecía coincidir mayoritariamente entre actores, exceptuando a aquellos cuya conexión más fuerte era lo público. Mientras se valoran ciertas contribuciones técnicas y diplomáticas, también se señala con fuerza la ineficiencia estructural del aparato estatal, su desconexión con los territorios y la falta de políticas de largo plazo. Esta dualidad evidencia que el Estado ocupa una posición ambivalente: puede ser un facilitador con enorme potencial, pero cuya capacidad de ejecución está mermada por problemas históricos de articulación, burocracia y falta de visión estratégica.

#### **A. Aportes reconocidos por los actores clave**

Uno de los aportes más reiterados por los entrevistados es la no intervención directa del Estado en la fijación de precios del cacao. A diferencia de otros productos agrícolas ecuatorianos como el banano o la leche, el cacao se mantiene bajo una lógica de libre mercado, donde el precio se regula por la oferta y la demanda internacional, dada su condición de commodity. Esta independencia del control estatal ha sido valorada como un blindaje frente a decisiones políticas coyunturales que podrían afectar la competitividad del sector. En palabras de un productor con fuerte lazos a las asociaciones cacaoteras:

“En el tema de comercialización, que no se meta [el gobierno]… el mundo te ha dado ejemplos de que cuando no hay injerencia del Estado, el tema fluye”.

Este tipo de afirmación se repite en distintos niveles, reafirmando que la comercialización debería mantenerse en manos del sector privado y que el papel del Estado debe orientarse a funciones habilitantes, como la diplomacia económica, la mejora de infraestructura, y la asistencia técnica.

En este mismo sentido, ya que el gobierno a consideración de varios productores, asociaciones o comercializadores no debería ingerir en procesos de precio, se indicó en cuales es importante su labor. Sin ir más lejos, varios actores destacan el trabajo realizado por instituciones como el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), que ha desarrollado nuevas variedades de cacao y ha impulsado investigaciones orientadas a mejorar la productividad y resistencia de las plantaciones. Uno de los entrevistados con conexión a Agrocalidad, la cual es una institución estatal cuyo rol es el control y regulación para la protección de la sanidad agrícola, lo expresó así:

“El INIAP ha trabajado mucho para mejorar híbridos y clones de cacao, ayudando a elevar la productividad”.

Adicionalmente, se reconoce el papel del gobierno como facilitador de tratados internacionales y promoción externa del cacao ecuatoriano. Este aspecto, si bien limitado, ha permitido cierta apertura de mercados y posicionamiento del producto como cacao de calidad y origen. Aun así, la mayoría de entrevistados coincidieron en que estos esfuerzos deben institucionalizarse y no depender de la voluntad política de turno. Relacionado a esta dinámica se mencionó en repetidas ocasiones el bajo trabajo que se realiza y la importancia

de tener gobiernos abiertos al comercio, con la mayor cantidad de países posibles, en lugar de caer en juegos políticos, que en lugar de buscar lo mejor para el país, buscaban calmar egos políticos. Lo mencionado por uno de los productores fue lo siguiente:

“Estamos en una posición estratégica, el gobierno debería dar más promoción y buscar mejores mercados... Hay que copiar la estrategia de los peruanos, que le sacan cien mil tratados a cada producto”.

También se mencionó que el Estado ha actuado como articulador en espacios multilaterales como la Organización Internacional del Cacao (ICCO), desde donde puede obtener y compartir información estratégica sobre producción, mercados y tendencias globales, esto entendiendo que esta organización es únicamente para Estados y pese a que puede facilitar la conexión con empresas u otras organizaciones los únicos miembros oficiales son los gubernamentales. Referente a este tema, el encargado comercial de una asociación de pequeños productores enunció:

“El gobierno, al ser parte de esta organización [ICCO], podía brindar información a productores y comercializadores... ser como una especie de facilitador”.

Finalmente, en el contexto de nuevas normativas internacionales como la EUDR (Reglamento Europeo contra la Deforestación), se identificó la necesidad urgente de que el gobierno lidere procesos de certificación, trazabilidad y mejora de estándares. Si bien esta demanda refleja una expectativa hacia el Estado, también implica un reconocimiento de su rol clave frente a las exigencias de los mercados internacionales, a lo que un participante de esta investigación que trabajaba en una comercializadora mencionó:

“El cacao ecuatoriano tiene excelente materia prima... pero si no mejoramos calidad y trazabilidad, nos van a cerrar mercados”.

## B. Críticas recurrentes a la acción estatal

A pesar de estos aportes puntuales, las críticas hacia el rol del Estado fueron constantes, severas y estructurales. Aunque se mencionaba varias veces la importancia del trabajo estatal, en muchas ocasiones se asemejaba más a la exigencia que al reconocimiento. Dentro de las fallas estructurales, la más mencionada fue la falta de continuidad en las políticas públicas. Productores, exportadores y técnicos coinciden en que la constante rotación de ministros, funcionarios y enfoques hace imposible sostener procesos de largo plazo. Cada gobierno “refunda la patria”, como lo expresó un entrevistado, sin considerar la necesidad de políticas sectoriales estables. Así lo supo expresar un productor del Guayas:

“Viene un ministro, refunda la patria y no dura dos años. Después viene otro y cambia todo”

.

Esta discontinuidad afecta directamente al diseño e implementación de estrategias de comercialización, ya que impide acumular aprendizajes, establecer redes de trabajo estables y construir institucionalidad sectorial. Sin esta continuidad hay un desperdicio de recursos significativo, no se logra cumplir procesos, y ya que el cacao como se mencionó anteriormente es una planta que necesita de al menos 3 años, sin políticas públicas a largo plazo los resultados son completamente mermados.

Otra crítica frecuente fue la desconexión territorial del gobierno. Varios actores mencionaron la falta de presencia estatal en zonas rurales productoras de cacao, especialmente en términos

de infraestructura vial, asistencia técnica y servicios básicos. Asimismo, se mencionó la importancia de fomentar centros de acopio en las periferias y asegurar mayor conexión con estos productores. Un pequeño productor de Esmeraldas mencionó dos problemas puntuales de suma importancia:

“La gente no tiene ni acceso vial a sus haciendas. Eso es responsabilidad del Estado … esa organización [Agrocalidad] dice que trabaja, pero en toda la provincia solo tiene un técnico que se pasea en su camioneta”.

Por su parte, en funcionario clave de Agrocalidad en la provincia de los Ríos, manifestaba que los productores no buscan a su entidad, y muchos prefieren mantenerse en la informalidad para evitar el pago de impuestos, y por comodidad, lo que dificulta mucho su trabajo, pero a su visión cualquiera que pidiera de su intervención y realizara el proceso pertinente, obtendría su ayuda en temas como certificaciones o capacitaciones, entre otros.

También se denunció una falta de centralización y coordinación de información. Entrevistados señalaron que no existe un censo agrícola actualizado del sector cacaotero, lo cual limita la planificación y priorización de intervenciones. Incluso se evidenció desconfianza hacia instituciones como Agrocalidad, a las que algunos actores temen entregar información por la falta de garantías de uso responsable, por ejemplo, el caso de un exportador que dijo:

“Muchos intermediarios temen dar sus datos a Agrocalidad. No hay confianza ni articulación, si doy esa información me van a terminar quitando mi cartera de clientes, esa información es supuestamente de acceso público, pero yo no quiero que mi competencia la tenga”.

En términos institucionales, se percibe al Estado como desarticulado y burocrático, con competencias repartidas entre múltiples entidades que no trabajan de forma coordinada. Por ejemplo, la promoción internacional del cacao depende del Ministerio de Producción, pero los proyectos de desarrollo agrícola están bajo el Ministerio de Agricultura. Esta superposición y falta de sinergia dificultan una política nacional integrada. Aunque el cacao representa una de las principales exportaciones del país, no existe una estrategia unificada que alinee a los diferentes actores públicos, privados y sociales hacia un objetivo común, lo cual incrementa percepciones como la que expresó un productor de Milagro:

“El productor está atrás en la cadena de valor porque hay demasiados actores y falta de control gubernamental [...] No hay planificación estatal, entonces vienen pequeños proyectos que no generan estructura sólida”.

Esta falta de visión impide consolidar al cacao como un eje estructural del desarrollo rural, limitando el aprovechamiento de su potencial económico, ambiental y social, lo cual se evidencia en mayor medida en contextos como el actual donde el precio del quintal ha alcanzado récords históricos, pero sin embargo, no se ha visto traducido en una bonanza global del agro ecuatoriano.

## **2. Percepción del rol de las ONGs en la comercialización del cacao**

Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) han ocupado un lugar relevante y en muchos casos, imprescindible en la cadena de valor del cacao en Ecuador, especialmente en territorios donde el Estado ha tenido una presencia limitada o inconstante. Las percepciones recogidas en las entrevistas muestran un panorama donde las ONGs se constituyen como actores técnicos, sociales y hasta políticos, con un alcance que va desde el acompañamiento en

campo hasta la formulación de propuestas de política pública. Sin embargo, su accionar no está exento de cuestionamientos, especialmente en cuanto a la sostenibilidad de sus intervenciones, los condicionamientos que imponen y la falta de una coordinación más estrecha con actores locales.

#### **A. Aportes reconocidos por los actores clave**

Uno de los aportes más valorados por los entrevistados es el apoyo técnico y la capacitación brindada por las ONGs, particularmente en zonas rurales donde el Estado no tiene presencia constante. Diversos productores y representantes de asociaciones reconocen que muchas de las buenas prácticas actuales en el cultivo, postcosecha y comercialización del cacao fueron introducidas o reforzadas gracias a proyectos impulsados por organizaciones de cooperación internacional, como lo mencionó un ex asociado a la cooperación alemana (GIZ):

“Las ONGs ayudan en temas productivos, desde técnicas agrícolas hasta gestión administrativa”.

Este acompañamiento técnico no solo ha contribuido a mejorar la calidad del grano, sino también a preparar a los pequeños productores para responder a exigencias crecientes del mercado internacional, como la trazabilidad, la producción orgánica o la certificación de comercio justo, la cual justamente es la que solicita los países de los cuales proviene el financiamiento. Así lo supo exprimir el representante de una asociación de pequeños productores de la costa:

“La capacitación es clave, sobre todo para cumplir estándares de calidad exigidos por el mercado internacional”.

Otra dimensión altamente valorada es la inversión en infraestructura y recursos productivos que han realizado las ONGs. En varios casos se mencionaron centros de acopio, viveros comunitarios, insumos agrícolas y pequeñas obras de infraestructura rural, todo gestionado con fondos de cooperación internacional. Un productor afirmaba:

“Apoyan con centros de acopio, inversión directa, estudios técnicos... llegan donde el gobierno no”.

Esto ha sido especialmente relevante en contextos de fragmentación productiva, donde la atomización de las fincas dificulta el acceso a servicios y mercados. Las ONGs, en muchos casos, han actuado como un puente entre pequeños productores y compradores internacionales, especialmente en esquemas de valor agregado. Un aporte estratégico mencionado por varios entrevistados es la promoción de la asociatividad. Las ONGs han impulsado la creación y fortalecimiento de asociaciones, cooperativas y redes de productores, como mecanismo para generar economías de escala, mejorar el poder de negociación frente a los intermediarios y facilitar el acceso a financiamiento o certificaciones. En este sentido, una productora de la región litoral comentó:

“Las asociaciones nacieron como alternativa al intermediario. Sin ONGs no hubieran funcionado”.

A través de este acompañamiento, se han desarrollado capacidades internas en las organizaciones de base, permitiendo que muchos productores pasen de una lógica de supervivencia a una estrategia de gestión empresarial rural.

En la actualidad, muchas ONGs también están jugando un papel clave en la instrumentación de políticas internacionales como la EUDR (Reglamento Europeo contra la Deforestación).

A través de convenios con organismos multilaterales o embajadas extranjeras, estas organizaciones han comenzado a desarrollar sistemas de trazabilidad digital, mapas de riesgo ambiental y protocolos para el monitoreo de prácticas sostenibles, un entrevistado afirmaba:

“ONGs como GIZ están financiando el desarrollo de plataformas para cumplir con la EUDR”

Finalmente, se destaca que las ONGs no solo actúan como ejecutoras de proyectos, sino también como productoras de conocimiento. Algunas han generado investigaciones, diagnósticos y propuestas que han sido utilizadas como insumo por el sector público o por gremios productivos. Un actor técnico lo resumía así:

“Las ONGs también deben generar herramientas, investigaciones y recomendaciones para el gobierno”.

## B. Críticas al accionar de las ONGs

A pesar de estos aportes, varios actores también expresaron críticas y preocupaciones sobre la manera en que las ONGs operan en el territorio. Una de las principales observaciones tiene que ver con la falta de seguimiento y evaluación de impacto. Se mencionó que muchos proyectos se implementan en ciclos cortos, que cumplen con indicadores de ejecución momentánea para poder cumplir con las exigencias mínimas de sus financiamientos, pero no necesariamente generan cambios sostenibles en las dinámicas locales, un participante planteaba:

“Muchas ONGs reciben fondos y los distribuyen, pero no hacen seguimiento para saber si funciona”.

Esta lógica de intervención ha generado cierta desconfianza en algunos actores, quienes señalan que, al finalizar el proyecto, los procesos suelen desactivarse o desintegrarse por falta de acompañamiento.

Otra crítica importante se refiere a los requisitos y condicionamientos que algunas ONGs imponen a los productores. Aunque muchas trabajan con enfoque de inclusión, otras han sido percibidas como restrictivas, sobre todo cuando aplican criterios que excluyen a productores por superficie de tierra, ubicación o tipo de cultivo, un pequeño productor con intención de invertir para poder aumentar su extensión de tierra y capacidad productiva formulaba:

“Hay ONGs que dicen que no debes tener más de cierta cantidad de hectáreas para evitar deforestación, pero eso va contra la lógica productiva”.

Estas exigencias, si bien responden a agendas ambientales o de comercio justo, pueden terminar excluyendo a sectores que necesitan con urgencia apoyo técnico o financiero.

También se identificó que muchos proyectos no están adecuadamente contextualizados al territorio, lo cual se traduce en iniciativas homogéneas que no consideran la diversidad productiva, cultural y organizativa de las regiones cacaoteras. El encargado de una asociacion comparaba el caso ecuatoriano con el peruano, denunciando las debilidades estructurales que puede haber:

“No hay grandes proyectos como los de USAID en Perú, acá son pequeñas iniciativas dispersas”.

Esta falta de adaptación a las realidades locales genera ineficiencias, desmotivación y desaprovechamiento de los recursos invertidos.

Finalmente, aunque en menor medida, algunos entrevistados señalaron una preocupación sobre los intereses y agendas externas que podrían condicionar la acción de las ONGs. En contextos de alta dependencia de financiamiento internacional, puede haber tensiones entre las prioridades de los donantes y las necesidades reales de las comunidades. Aunque no se presentaron denuncias específicas, esta percepción refleja la importancia de garantizar procesos más participativos y transparentes en el diseño y ejecución de los proyectos.

### **3. Relación entre el Estado y las ONGs: ¿colaboración, suplencia o desconexión?**

El análisis de las entrevistas realizadas muestra que la relación entre el Estado ecuatoriano y las ONGs en la cadena de valor del cacao ha sido, en muchos casos, funcional pero fragmentada. No existe una narrativa unificada ni una estrategia articulada entre ambos actores, lo que ha derivado en una relación marcada por la suplencia más que la colaboración estructural. En consecuencia, las ONGs terminan ocupando espacios dejados por la ausencia o debilidad del Estado, aunque con esfuerzos que muchas veces operan de forma paralela, sin articulación ni visión de largo plazo compartida.

#### **A. Percepciones de complementariedad y colaboración**

Algunos entrevistados destacaron ejemplos puntuales de colaboración efectiva entre el gobierno y la cooperación internacional. En estos casos, se reconoció que la coordinación entre actores permitió extender la cobertura territorial, mejorar la calidad técnica de los

proyectos e incluso facilitar la creación de políticas públicas. Un funcionario público especificaba lo siguiente:

“Gracias a una mejor comunicación entre cooperantes y gobierno se ha podido extender el terreno de trabajo”.

Esta colaboración se dio especialmente en contextos como el Plan Ecuador (zona de frontera norte), donde la articulación entre ONGs, gobiernos locales y ministerios permitió implementar estrategias integradas de desarrollo rural. También en temas recientes como la trazabilidad y las certificaciones exigidas por la Unión Europea, se han generado alianzas operativas entre ONGs con financiamiento internacional y entidades públicas como Agrocalidad o el Ministerio de Agricultura.

No obstante, estos casos son percibidos como excepcionales y no reflejan una dinámica institucionalizada. La mayoría de los entrevistados afirmaron que, si bien ambos actores comparten objetivos similares, como fortalecer la producción sostenible o mejorar el acceso al mercado, no existe una hoja de ruta común que alinee esfuerzos, recursos y prioridades, que se muestra evidenciado en las palabras del representante de una de las asociaciones de cacao más importantes del país:

“Si tuviéramos una política de Estado, las ONGs sabrían adónde sumar sus recursos... ahora cada quien va por su lado”.

Esto genera una especie de “desorden funcional”, donde cada institución actúa desde su propio enfoque, con sus propios indicadores y ciclos, lo que puede derivar en superposición de iniciativas, vacíos de atención o uso ineficiente de los recursos.

## **B. La lógica de la suplencia: ONGs como respuesta a vacíos estatales**

Una idea constante en las entrevistas es que las ONGs han tenido que asumir un rol de suplencia ante la limitada presencia del Estado en zonas rurales. Esta percepción no se expresa como una crítica directa a las ONGs, sino como una muestra de la fragilidad del aparato estatal en ciertas regiones. Varios productores y técnicos afirmaron que sin el accionar de estas organizaciones, muchas comunidades no hubieran accedido a servicios técnicos, capacitación, ni mercados alternativos:

“Las ONGs llegan donde el gobierno no puede... y muchas veces actúan más rápido y con menos burocracia”.

Esta función de suplencia ha sido clave para sostener procesos en zonas geográficamente aisladas o políticamente marginadas. Sin embargo, también ha generado una dependencia estructural, donde el desarrollo de ciertas regiones está condicionado a la continuidad del financiamiento internacional y no a la inversión pública sistemática. Este modelo, si bien eficaz en el corto plazo, es vulnerable a cambios en la cooperación internacional y no garantiza sostenibilidad institucional.

Desde la perspectiva estatal, algunos exfuncionarios reconocieron que las ONGs han sido necesarias para cubrir la incapacidad de respuesta del Estado, especialmente en periodos de recorte presupuestario o reestructuración institucional:

“Ellos llegan más rápido, con personal técnico, con recursos... nosotros muchas veces estamos limitados por normativas internas”.

## **C. Obstáculos para una articulación efectiva**

Entre los principales obstáculos para consolidar una colaboración efectiva entre Estado y ONGs, los actores identificaron varios factores estructurales. El más mencionado fue la falta de una política pública nacional clara y estable sobre el cacao. La constante rotación de autoridades, la falta de planes de largo plazo y la debilidad de las instituciones sectoriales impiden que las ONGs sepan cómo, cuándo y dónde aportar de forma coordinada. Por añadidura, muchos de estos proyectos carecen de articulación y comunicación entre ONG's y Estado, lo que ocasiona un doble o hasta triple esfuerzo, ya que no hay conocimiento de los trabajos previamente realizados por diferentes instituciones. Según varios integrantes, había ocasiones donde en un mismo cultivo se hacían múltiples capacitaciones sobre un mismo tema, como por ejemplo fumigación. Un productor con una propiedad de más de 200 hectáreas de plantación afirmaba:

“El Estado debería facilitar una hoja de ruta para coordinar mejor la cooperación, y priorizar la elaboración de un censo nacional agrícola que permita tener información fidedigna”.

Además, se mencionó que el Estado no siempre reconoce ni valora el trabajo de las ONGs, lo que genera tensiones y una cultura institucional de desconfianza. Algunas organizaciones reportaron dificultades para establecer convenios con instituciones públicas, falta de apertura para compartir datos o incluso conflictos de competencias sobre intervenciones territoriales.

Por parte de las ONGs, también se identifican limitaciones. La mayoría de proyectos no están diseñados con una lógica de fortalecimiento institucional estatal, sino que se enfocan en resultados directos a nivel comunitario. Esta orientación impide muchas veces generar procesos de transferencia sostenibles al sector público. Además, muchas ONGs no tienen

incentivos para articularse con estructuras estatales, ya que los marcos de financiamiento y evaluación suelen centrarse en la ejecución autónoma y no en la gobernanza compartida.

## Análisis

### **El cacao ecuatoriano en el nuevo escenario global**

El cacao ha dejado de ser un cultivo más en Ecuador para convertirse en un símbolo nacional y, hoy más que nunca, en un recurso estratégico. El año 2024 marcó un hito: los precios internacionales del cacao superaron los \$10.000 por tonelada métrica, impulsados por una caída en la producción africana y una demanda en ascenso en Europa y Asia. (JP. Morgan, 2024) Para un país como Ecuador, segundo exportador mundial del grano, esta coyuntura representa una ventana de oportunidad histórica. Sin embargo, también expone las debilidades estructurales: la fragilidad del modelo agrícola, la falta de planificación estatal y la excesiva dependencia de organismos internacionales.

De igual manera, la mayor parte de los productores de cacao en Ecuador pertenecen a esquemas de pequeña escala y desarrollan sus actividades bajo dinámicas familiares, muchas veces orientadas a la subsistencia. Este tipo de estructura productiva implica no solo desafíos técnicos y económicos, sino también dimensiones sociales y culturales que deben ser consideradas en el diseño de políticas públicas. Cada unidad productiva representa una realidad compleja y situada, con saberes, necesidades y trayectorias propias.

En este contexto, se vuelve urgente replantear cómo se está gestionando el cacao. ¿Qué papel juega el Estado más allá de discursos simbólicos? ¿Qué implicaciones tiene delegar responsabilidades clave a ONGs extranjeras? ¿Y por qué las voces de los productores, los verdaderos protagonistas, siguen estando al margen de las decisiones? Este análisis no busca ofrecer respuestas técnicas ni soluciones perfectas, sino abrir una reflexión crítica desde la vivencia y el sentido común.

### **El Estado: cuando hacer no es suficiente**

En Ecuador la ausencia estatal se ha normalizado, y lo poco que se hace parece que debería hacer aplaudido. Y sí, es cierto. Hay investigaciones del INIAP, hay acuerdos comerciales, hay mesas interinstitucionales. Pero cuando se conoce la realidad del mundo rural, cuando se habla con productores, se recorren las vías de tercer orden o se observa cómo se seca el cacao en cunetas al borde de la vía, queda claro que esas acciones no son suficientes. Y peor aún, muchas veces ni siquiera responden a lo que realmente se necesita.

El principal vacío estatal no es la falta de recursos, sino la ausencia de una estrategia clara y sostenida en el tiempo. Todo cambia cada cuatro años. Cada ministro llega con "su visión" del agro, cada gobierno empieza de cero. Esta inestabilidad genera una cadena de improvisaciones donde los proyectos no se sostienen, las iniciativas no se consolidan y los datos nunca se actualizan. ¿Cómo se puede planificar política pública sin saber cuántos productores de cacao hay, qué variedades cultivan o en qué condiciones lo hacen?

Por eso, uno de los puntos más urgentes y básicos es levantar un censo agrícola nacional. No una encuesta general, sino una base de datos específica, con información georreferenciada, nutricional, productiva y comercial. Solo con esos datos será posible diseñar políticas serias,

identificar zonas prioritarias, apoyar con asistencia técnica, planificar inversión en infraestructura, e incentivar buenas prácticas. Sin diagnóstico no hay estrategia. Y sin estrategia, no hay política pública, solo parches.

Más allá de eso, el Estado debe asumir un rol más proactivo en conectar al país con el mundo. La promoción internacional del cacao ecuatoriano no puede depender de iniciativas privadas o de eventos aislados. Se necesita una diplomacia comercial constante, embajadores del cacao bien formados y tratados comerciales que beneficien realmente a los productores.

### **Las ONGs: entre el acompañamiento y la dependencia estructural**

Durante décadas, las ONGs han sido aliadas fundamentales para el agro ecuatoriano. Han estado presentes donde el Estado no llega: formando productores, instalando centros de acopio, conectando cooperativas con mercados internacionales. Sería injusto minimizar su impacto. Sin embargo, también es necesario reconocer que el modelo de cooperación actual es frágil y, en muchos casos, poco soberano.

El problema no es que existan ONGs, sino que dependamos de ellas para sostener buena parte de nuestro sistema productivo. Esto nos deja en una posición de vulnerabilidad. Se vio con Trump y su discurso anti-cooperación, y bastó un cambio de liderazgo en EE.UU. para que se cortaran fondos clave de desarrollo. ¿Qué pasa si mañana Europa decide priorizar otras regiones o impone nuevas normativas que dejan fuera a los pequeños productores? No se puede seguir atado a una estructura ajena.

Además, muchas ONGs operan desde una lógica tecnocrática, donde las decisiones se toman en escritorios europeos y no en los territorios donde se siembra el cacao. Se aplican criterios

de certificación sin adaptarlos a la realidad local, se exige trazabilidad sin dar herramientas digitales adecuadas, se mide el éxito con indicadores que poco tienen que ver con el bienestar de las familias rurales. Esto no solo genera frustración en el campo, sino también una forma encubierta de colonialismo técnico.

Y no se trata de demonizar a la cooperación. Muchas de estas organizaciones trabajan con convicción y respeto. Pero si no hay un marco nacional que oriente y coordine estas acciones, el resultado será siempre disperso, inestable y, en el fondo, ineficiente. Es el Estado quien debe definir el rumbo. Las ONGs pueden apoyar, no reemplazar.

### **Hacer política desde el campo, no desde el escritorio**

Uno de los errores más frecuentes en el diseño de políticas públicas es asumir que los problemas se resuelven únicamente desde la teoría. Se elaboran programas desde Quito o Bruselas, se imponen indicadores desde oficinas, se evalúan resultados desde informes. Pero muy pocas veces se parte de la experiencia directa de quienes realmente conocen el problema: las y los productores. Pese a que muchos de los funcionarios públicos tienen basto conocimiento sobre las necesidades de la ruralidad, y un conocimiento y experiencia invaluable, esto no se ve reflejado en la toma de decisiones de los niveles gubernamentales más altos.

Cultivar cacao no es solo un trabajo, es una forma de vida. Es saber leer las lluvias, conocer la tierra, negociar con compradores, enfrentar plagas, lidiar con la burocracia y aguantar la incertidumbre producida por la volatilidad del mercado internacional. Y ninguna política pública puede funcionar si no parte de ese conocimiento acumulado en el territorio. Es hora

de cambiar la lógica, escuchar antes de planificar, dialogar antes de decidir, codiseñar antes de ejecutar.

Para que el cacao siga siendo un producto emblema del Ecuador, no basta con celebrarlo en ferias internacionales o usarlo como discurso de marca país. Hay que garantizar que quienes lo cultivan vivan con dignidad, que tengan acceso a mercados justos, que su trabajo sea respetado y que tengan las herramientas necesarias, tanto en conocimiento como infraestructura, para poder afrontar la dura competencia del mercado internacional. Solo así será posible sostener este sistema en el largo plazo.

Ecuador tiene todo para liderar la nueva era del cacao: genética diversa, condiciones agroecológicas únicas, tradición cacaotera y un mercado internacional hambriento de productos diferenciados. Pero el éxito no dependerá de los precios internacionales ni de la cooperación externa. Dependerá de si somos capaces de construir una gobernanza agrícola propia, inclusiva y realista.

Dado que Ecuador no actúa como *price setter* en el mercado internacional del cacao, es decir, no fija el precio global del producto, sino más bien como *price taker*, resulta imprescindible replantear el modelo económico centrado en la exportación de materia prima. En este contexto, el desarrollo de una industria nacional de transformación del cacao aparece como una alternativa estratégica que permitiría generar mayor valor agregado, fomentar la innovación y fortalecer los ingresos por exportación. Persistir en la lógica de exportar únicamente grano sin procesar limita el potencial económico del país y reproduce un modelo extractivo poco sostenible en el tiempo.

Eso implica que el Estado asuma su rol de planificador, que las ONGs actúen como aliadas y no como sustitutas, y que los productores dejen de ser beneficiarios para convertirse en actores políticos del desarrollo rural. No se trata solo de sembrar mejor cacao, sino de sembrar mejores políticas. Y eso solo se logra con soberanía, con escucha y con planificación a largo plazo. Cada actor involucrado en la cadena de valor del cacao, productores, exportadores, técnicos, ONGs y funcionarios públicos tienen perspectivas, necesidades y preocupaciones distintas. Esta diversidad de visiones, lejos de ser un obstáculo, debería ser el punto de partida para una política más inclusiva. Sin embargo, lo que sucede hoy es que esta heterogeneidad no está canalizada en una estrategia común, y eso explica en parte por qué no existe información centralizada ni directrices claras. La falta de diálogo intersectorial ha generado una fragmentación que impide tomar decisiones coordinadas y sostenidas.

El cacao no necesita discursos. Necesita caminos transitables, acceso al crédito, ferias locales, tecnología apropiada, contratos justos y una institucionalidad que no cambie cada año. Necesita ser tratado no solo como un “producto estrella o la pepa de oro” sino como lo que es: un pilar vivo de la economía, cultura y futuro ecuatoriano.

## Conclusiones

El cacao en Ecuador no es solamente una mercancía de exportación: es historia, identidad, y sustento para miles de familias. Esta investigación permitió reflexionar sobre cómo los diferentes actores perciben el rol del Estado y de las organizaciones no gubernamentales en la comercialización del cacao. Se constató que, si bien existen esfuerzos por parte del gobierno, estos son dispersos y limitados por la falta de planificación, continuidad institucional y levantamiento de información adecuada. A su vez, las ONGs han representado

una red de apoyo clave en el acompañamiento técnico, la asociatividad y el acceso a mercados diferenciados, pero su accionar depende de fondos internacionales que pueden cesar en cualquier momento, lo que evidencia una alta vulnerabilidad estructural.

Ante este escenario, la discusión que debería cobrar fuerza no es únicamente sobre quién hace más o menos, sino sobre cómo construir un modelo agrícola soberano y sostenible. El debate debe girar en torno a cuáles son las mejores formas de fortalecer el agro ecuatoriano, sin depender totalmente de la cooperación extranjera ni de ciclos de mercado que escapan del control nacional. El país no puede seguir operando bajo una lógica de improvisación y fragmentación, sino que debe trabajar en la definición de una política clara, coherente y territorialmente situada. Esto implica fortalecer las capacidades internas, generar institucionalidad sólida y respetar la experiencia del territorio.

Asimismo, es crucial discutir con seriedad el rol de las ONGs en este modelo. ¿Hasta qué punto su presencia representa un aporte genuino, y en qué momento se convierte en una injerencia en las decisiones estratégicas del país? La cooperación internacional debe ser bienvenida siempre que se alinee a los intereses locales, pero no puede sustituir al Estado ni desplazar la soberanía sobre nuestras propias políticas de desarrollo. Definir estos límites con claridad es clave para evitar modelos dependientes o desarticulados que, a largo plazo, resultan insostenibles.

Finalmente, cualquier política pública orientada al sector cacaotero debe partir del reconocimiento de las voces del territorio. Los pequeños productores, muchas veces invisibilizados en los espacios de decisión, deben ser considerados actores clave en el diseño y ejecución de las estrategias. Son ellos quienes conocen la tierra, las lluvias, los desafíos del

día a día. Y es desde ese conocimiento, profundo y situado, desde donde debe construirse una política agrícola con sentido. La clave no está en imponer soluciones desde escritorios alejados de la realidad, sino en construir desde y para quienes hacen del cacao una forma de vida.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez Vásquez, C., Guaranda Sornoza, V. F., Aguilar Ponce, L. del J., Pinargote Vásquez, A. E., Zambrano, D. A., & Morán Chilán, J. H. (2018). Cost-benefit analysis of dollarization, Ecuador case. *Dominio de las Ciencias*, 4(4), 3-24. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6560207>
- Arcentales, A. (2024). El papel de la economía social y solidaria en el desarrollo del territorio: Estudio de caso de la parroquia Miguel Egas Cabeza en la provincia de Imbabura [Tesis de maestría, FLACSO Ecuador]. Repositorio digital FLACSO Ecuador. <http://hdl.handle.net/10469/22054>
- Béjar, M., & Espinoza, J. (2023). Estudio de factibilidad de producción y comercialización del cacao en el cantón Naranjal, Provincia del Guayas [Tesis de pregrado, Universidad Politécnica Salesiana]. Repositorio institucional- Universidad Politécnica Salesiana. <http://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/25080>
- Cambisaca Díaz, M., & Macías-Badaraco, K. (2023). Competitividad de las exportaciones de cacao en Ecuador 2015–2020. *Revista Económica*, 11(1), 83–91. <https://doi.org/10.54753/rve.v11i1.1595>

Cedeño Sornoza, K. G. (2022). Las políticas públicas del sector agropecuario en el Ecuador: Continuidades, rupturas y desafíos estructurales. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, 205–222.

<https://doi.org/10.17141/eutopia.22.2022.5194>

Comisión Europea. (2023). Regulation on deforestation-free products. Recuperado de

[https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en)

Espinoza Garcés, M. (2023). Análisis económico de la cadena productiva del cacao ecuatoriano: Propuesta que fomente la rentabilidad de los cacaoteros del cantón Milagro [Tesis de posgrado, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil]. Repositorio institucional- Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

<http://201.159.223.180/bitstream/3317/20247/1/T-UCSG-POS-MFEE-282.pdf>

FONTAGRO. (2020). Informe de línea base del proyecto Cacao 2030/2050: Innovaciones para una caficultura y cacaocultura sostenible en América Latina y el Caribe.

[https://www.fontagro.org/new/uploads/adjuntos/Informe\\_CACAO\\_linea\\_base.pdf](https://www.fontagro.org/new/uploads/adjuntos/Informe_CACAO_linea_base.pdf)

González-Vásquez, M. J., Herrera, D. M., & León-Sandoval, R. A. (2021). Comercio internacional del cacao en grano y productos derivados: Una mirada a la competitividad del Ecuador. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (252), 118. <https://doi.org/10.46989/oel.v0i252.271>

Hablich, C., & Sánchez, M. (2024). Análisis de la producción y comercialización del cacao en el cantón Milagro [Tesis de pregrado, Universidad Politécnica Salesiana]. Repositorio institucional- Universidad Politécnica Salesiana.

<https://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/29042>

JPMorgan. (2023). Cocoa prices. Recuperado de

<https://www.jpmorgan.com/insights/global-research/commodities/cocoa-prices>

Kakaoplattform. (2023). Cocoa facts and figures. Recuperado de

<https://www.kakaoplattform.ch/about-cocoa/cocoa-facts-and-figures>

Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador. (2023). MAGAP impulsa proyecto de reactivación del cacao fino y de aroma. Recuperado de

<https://www.agricultura.gob.ec/magap-impulsa-proyecto-de-reactivacion-del-cacao-fino-y-de-aroma/>

Negrón-Suárez, N., & Barreno-Pereira, D. (2023). El acuerdo comercial entre Ecuador y la Unión Europea: Caso de estudio chocolate ecuatoriano. 593 Digital Publisher CEIT, 8(3), 507–517. <https://doi.org/10.33386/593dp.2023.3.1754>

OCARU. (2023). El crédito agropecuario: ¿para quién y para qué? Recuperado de

<https://ocaru.org.ec/el-credito-agropecuario-para-quien-y-para-que/>

Pico Rivadeneira, J. (2013). El papel de las ONGs en la economía popular y solidaria: Estudio de caso en Cayambe [Tesis de maestría, FLACSO Ecuador].

PwC Ecuador. (2023). El rol de las ONG: Un sector en evolución. Recuperado de

<https://www.pwc.es/es/fundacion/assets/el-rol-de-las-ong-un-sector-en-evolucion.pdf>

Quito, L. F., Angulo, A. J., Villavicencio, J. A., & Santander, M. O. (2022).

Caracterización agro-socioeconómica de los productores de cacao (*Theobroma cacao* L.) en el Recinto El Rosario, Cantón Naranjito, Guayas. Pro Sciences: Revista de Producción, Ciencias e Investigación, 6(42), 399–408.

<https://doi.org/10.29018/issn.2588-1000vol6iss42.2022pp399-408>

Romero-Cárdenas, M., Almeida, F., & Villacís, A. (2016). Caracterización socioeconómica de los productores de cacao en el cantón Milagro. Revista Técnica Agropecuaria, 9(1), 12–25.

Sabourin, E., Samper, M., & Sotomayor, O. (2014). Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Balance, desafíos y perspectivas. CEPAL.  
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4e2c3d5e-3765-40b1-a27f-4550eb29aec6/content>

Senescyt. (2021). Análisis de la competitividad del sector cacaotero en Ecuador. Revista de Ciencias Sociales, 4(2), 152–170. Recuperado de  
[http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2631-26542021000200152](http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2631-26542021000200152)

Simbaña Salazar, E. (2015). *Plan Ecuador: ¿una política pública de seguridad fronteriza o de desarrollo territorial? Estudios de la Gestión: Revista Internacional de*

*Administración*, 107–

131. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/eg/article/view/1442/1349>

Trucco, D. (2017). *Institucionalidad y políticas públicas rurales en América Latina: Avances y desafíos* (Serie Documentos de Proyecto No. 411). CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41712-institucionalidad-politicas-publicas-rurales-america-latina-avances-desafios>