

DOCUMENTO DE TRABAJO No. 12

**Características y estructura de la cadena agroindustrial de la
panela en Colombia**

**Héctor Martínez
Ximena Acevedo**

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Observatorio Agrocadenas Colombia

<http://www.agrocadenas.gov.co>

Bogotá, Colombia

Abril, 2002

Actualización: Lila Ortiz: Agosto 2004

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
OBSERVATORIO DE COMPETITIVIDAD AGROCADENAS**

**CARACTERISTICAS Y ESTRUCTURA DE LA CADENA AGROINDUSTRIAL DE LA PANELA EN
COLOMBIA¹**

1. Descripción del producto y de la cadena productiva

A la panela se le conoce con diversos nombres. En América del sur se le denomina comúnmente "*panela*". En Perú y Chile se conoce como "*chancaca*". En Venezuela, México y Guatemala se conoce como "*papelón*". En la India, y probablemente en muchas otras partes del Oriente, el producto se llama "*jaggery*" o a veces "*gur*" o "*gul*". La FAO registra la panela en sus cuentas como "*azúcar no centrifugado*". Su presentación es cuadrada.

La cadena productiva de la panela está compuesta por diversos actores privados y públicos y eslabones productivos y comerciales.

Los *actores directos* son los productores de caña panelera, los procesadores de caña o beneficiaderos de la caña panelera (trapiches), los intermediarios del sistema de transporte de la caña, y los llamados "derretideros" de azúcar que es panela falsificada.

Los *eslabones comerciales* de la cadena están constituidos por Mercados mayoristas locales, municipales y regionales, cuyos agentes directos son comerciantes mayoristas. Ellos despachan a las centrales de abastecimientos, plazas mayoristas, plazas satélites, supermercados e hipermercados, cuyos principales actores son los almacenes de cadena. El mercado al menudeo es cubierto por tiendas rurales y urbanas. Los tenderos son entonces agentes directos de la mayor importancia que colocan una buena parte del producto al consumidor final. Hay que anotar que una porción del mercado es comercializada a través de la Bolsa Nacional Agropecuaria.

El sistema de apoyo institucional de estos eslabones de la cadena se expresa en los organismos de vigilancia y control tales como la Superintendencia de Industria y Comercio, las secretarías de salud departamentales y municipales, las Alcaldías Locales y la Policía.

Los eslabones correspondientes al consumo están compuestos por la demanda del mercado nacional y del mercado externo. Los agentes son los consumidores finales de un público rural y urbano, la industria que usa la panela como insumo para productos alimenticios humanos o animales y los exportadores. Como actores del sistema de apoyo institucional se destacan las Ligas de Consumidores, el Ministerio de Comercio Exterior y Proexport.

2. Importancia económica y social de la economía panelera en Colombia

La producción de panela es una de las principales actividades agropecuarias de Colombia. En el año 2002 la caña panelera contribuyó con el 4,1% del valor de la producción de la agricultura sin café y con el 1,9% de la actividad agropecuaria nacional. Ocupó en ese año el puesto 11 en contribución al valor de la producción superando a productos como el maíz, arroz seco, cacao, frijol, sorgo, plátano de exportación, tabaco, algodón, soya, trigo y cebada, entre otros.

¹ Este informe se basa principalmente en dos estudios, a saber: Corpoica, Fedepanela, "*Manual de caña de azúcar para la producción de panela*", Bogotá 2000; y Fedepanela, "*Bases para un acuerdo de desarrollo de la cadena agroindustrial de la panela*", Octubre 2001.

Observatorio Agrocadenas Colombia
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

De igual manera, participa con el 10,6% del área destinada a cultivos permanentes y con el 6,3% del área total cultivada en Colombia, lo que lo ubica en el quinto lugar entre los cultivos del país, solamente superado por café, maíz, arroz y plátano. Es un producto eminentemente producido en economía campesina, el cual se produce en casi todo el país durante todo el año. Constituye la economía básica de 236 municipios, en doce departamentos.

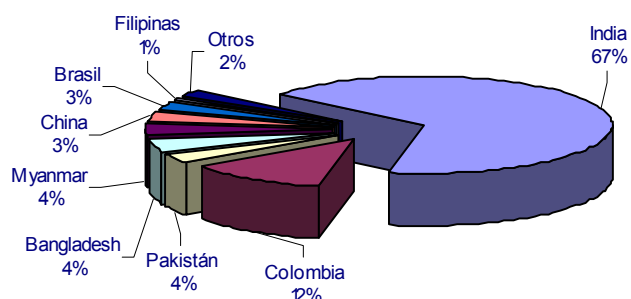
Se estima que existen cerca de 70.000 unidades agrícolas que cultivan la caña panelera y 15.000 trapiches en los que se elabora panela y miel de caña. Además, genera anualmente más de 25 millones de jornales y se vinculan a esta actividad alrededor de 350.000 personas, es decir el 12% de la población rural económicamente activa, siendo así el segundo renglón generador de empleo después del café².

En la medida en que es un edulcorante de bajo costo con importantes aportes de minerales y trazas de vitaminas se presenta un alto consumo principalmente en estratos populares. El consumo de panela representa el 2,18% del gasto en alimento de los colombianos y en algunos departamentos alcanza a representar hasta el 9% del gasto en alimentos en los sectores de bajos ingresos. A nivel mundial los colombianos son los mayores consumidores de panela en el mundo con más de 34,2 Kg/Hab.

En esta perspectiva, la producción de panela es considerada la segunda agroindustria rural después del café, gracias al número de establecimientos productivos, el área sembrada y la mano de obra que vincula.

3. Contexto mundial

GRAFICA 1. DISTRIBUCION DE LA PRODUCCION MUNDIAL DE PANELA EN 2001



Fuente: FAO. La panela se registra como "azúcar no centrifugado".

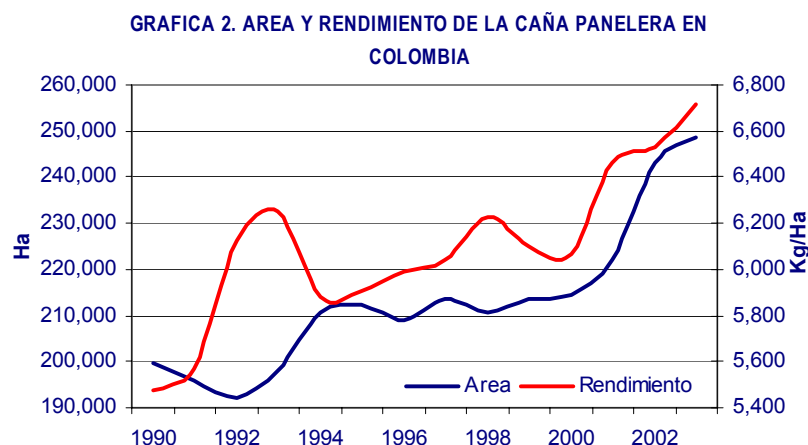
Según cifras de la FAO, 26 países en el mundo producen panela. Colombia es el segundo productor después de la India, con un volumen que representa el 12,1% de la producción mundial en 2001. Sin embargo, en términos de consumo por habitante, Colombia ocupa el primer lugar con un consumo de 34,2 Kg de panela por habitante al año, cifra que supera de lejos al promedio mundial de 2 Kg/Hab y del mayor productor mundial, la India, cuyo consumo fue de 7,9 Kg/Hab.

La producción de panela en el mundo presenta un lento crecimiento, del 0,21% anual entre 1992 y 2001, y solamente diez países presentan crecimientos por encima de ese promedio. En su orden son Myanmar, Japón, Panamá, Nepal, Uganda, Venezuela, Colombia, Bangladesh, Sri Lanka y Perú. Colombia registró un crecimiento anual en la producción del 1,7%. El comercio internacional de panela es prácticamente inexistente, no registra importaciones desde 1998, por lo cual este producto no se considera transable y toda la oferta se dirige a los mercados internos.

² Rodríguez B., Gonzalo. "La panela en Colombia frente al nuevo milenio". En Corpoica-Fedepanela, *Manual de Caña de Azúcar*, 2000.

4. Evolución de la superficie cosechada de caña panelera

El área en cultivo de caña panelera ha venido aumentando durante toda la década, pasando de 197.887 Has en 1993 a 248.661 Has en el 2003, a una tasa anual del 1,7%, pero a partir de 1995 el crecimiento parece haberse desacelerado, aunque se recupera de nuevo en el 2001. De la misma forma, los rendimientos por hectárea han venido creciendo, pasando de 6,2 Tm/Ha en 1993 a 6,7 Tm/Ha en el 2003.



Fuente: Ministerio de Agricultura.

En Colombia la extensión de caña panelera supera a la caña de azúcar. Sin embargo esta participación dentro del total del área cultivada de caña viene disminuyendo, pues pasó del 63% en 1991 al 58% en el 2002, como resultado de la expansión de la caña de azúcar que pasó de representar el 37% al 40%. El resto corresponde a caña miel.

La panela se produce en casi todos los Departamentos del país. Sin embargo, las cuatro mayores regiones productoras son: La Hoya del Río Suárez, Cundinamarca, Antioquia y Nariño, que aportan más del 70% de la producción nacional.

Importantes productores como Santander y Cundinamarca que venían perdiendo espacio en el cultivo de caña panelera, reportando pérdidas en la participación nacional y bajas tasas de crecimiento, muestran signos de recuperación del área durante 2002. De hecho, con respecto al año anterior el área sembrada se incrementó, 17% en Cundinamarca y 3,4% en Santander. La

TABLA 1. SUPERFICIE CULTIVADA, PRODUCCIÓN Y RENDIMIENTO DE CAÑA PANELERA EN COLOMBIA DISTRIBUCIÓN POR DEPARTAMENTOS EN 2002

Departamento	Superficie (Ha)	Producción (Tm)	Rendimiento (Tm/Ha)	Superficie Part.(%)	Producción Part.(%)
Santander	21,593	318,744	14,761.4	9%	20%
Boyacá	19,112	267,931	14,019.2	8%	17%
Cundinamarca	58,234	245,616	4,217.7	24%	15%
Antioquia	37,915	153,516	4,049.0	16%	10%
Nariño	16,663	134,602	8,077.9	7%	8%
Huila	11,481	113,754	9,908.0	5%	7%
Tolima	15,389	82,678	5,372.6	6%	5%
Cauca	16,275	65,207	4,006.6	7%	4%
Caldas	15,268	59,274	3,882.1	6%	4%
Norte Santander	10,311	44,203	4,287.0	4%	3%
Valle	4,965	24,184	4,870.6	2%	2%
Risaralda	3,915	19,258	4,919.0	2%	1%
Cesar	2,746	14,880	5,418.8	1%	1%
Caquetá	2,734	14,386	5,261.7	1%	1%
Bolívar	1,303	13,379	10,267.8	1%	1%
Putumayo	1,159	3,727	3,215.7	0%	0%
Meta	906	3,202	3,534.2	0%	0%
Arauca	946	2,971	3,140.6	0%	0%
Chocó	1,518	2,369	1,560.6	1%	0%
Quindío	208	1,947	9,351.3	0%	0%
Sucre	259	1,279	4,938.2	0%	0%
Córdoba	195	655	3,356.9	0%	0%
Total general	243,095	1,587,761	6,019.0	100%	100%

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Observatorio Agrocadenas Colombia
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

participación en el cultivo de departamentos como Antioquia y Boyacá se ha estancado, presentando incrementos marginales en la participación y tasas de crecimiento del área de cultivo muy bajas. El Departamento que se presenta más dinámico es Cauca toda vez que pasó de una participación del 3% en 1990 a 7% en el 2002 y creció a una tasa del 4,5% anual.

Los rendimientos obtenidos por hectárea cosechada son muy diversos debido a las diferencias de los contextos socioeconómicos y tecnológicos en que se desarrolla la producción. No obstante, seis Departamentos presentan rendimientos por hectárea superiores al promedio nacional, que en el 2001 fue de 6 Tm/Ha. Ellos son en su orden Santander con 14 Tm/Ha, Boyacá, Bolívar, Huila, Quindío y Nariño.

5. Consumo aparente de panela

El consumo aparente de panela en Colombia ha venido creciendo a una tasa de 2,7% anual entre 1991 y 2003. Pasando de 1.091.363 Tm en 1991 a 1.665.261 Tm en 2003.

El comportamiento del consumo aparente se explica por la dinámica de la producción, toda vez que las importaciones y las exportaciones han sido marginales sin alcanzar a superar el 0,5% del consumo aparente. Esto significa que la producción se destina casi en su totalidad al consumo doméstico. En la última década la producción creció anualmente a una tasa del 1,6%, lo cual fue menor al crecimiento vegetativo de la población (1,8%) lo que conllevó una reducción del consumo per cápita, principalmente en 1999 y 2000. Mientras en 1993 este era de 33,3 Kg/Hab en el 2000 bajó a 30,9 Kg/Hab. Con el comienzo del nuevo siglo, esta tendencia se revierte, llevando a un crecimiento del consumo aparente de 7,6% en promedio cada año desde 2001 hasta 2003, con un consecuente incremento del consumo per cápita de 5,5%, obteniendo un consumo per cápita de 37,4 Kg/Hab en 2003.

TABLA 2. ESTIMACION DEL CONSUMO APARENTE DE PANELA EN COLOMBIA

Año	Producción ¹ (Tm)	Importaciones ² (Tm)	Exportaciones ² (Tm)	Consumo Aparente (Tm)	Consumo Percápita (Kg/Hab)
1990	1,092,629				
1991	1,092,551	9	1,198	1,091,363	30.6
1992	1,175,648		1,780	1,173,868	32.3
1993	1,236,794	3	1,224	1,235,573	33.3
1994	1,239,403		2,074	1,237,328	32.7
1995	1,254,779	19	2,814	1,251,983	32.5
1996	1,251,751	5	975	1,250,781	31.9
1997	1,289,515	2	1,333	1,288,184	32.2
1998	1,309,679	1,039	947	1,309,771	32.2
1999	1,301,946	4,315	1,373	1,304,888	31.5
2000	1,301,503	3,801	4,724	1,300,579	30.9
2001	1,436,838		5,434	1,431,405	33.4
2002	1,587,893	20	3,581	1,584,332	36.1
2003 ^(p)	1,670,607		5,346	1,665,261	37.4

Fuentes: Ministerio de Agricultura y DANE. Cálculos Observatorio Agrocadenas.

Notas:

1. La producción corresponde a Caña Panela y no incluye material verde.
2. Los datos de comercio exterior corresponden a Chancaca - Panela, Raspadura (Partida Arancelaria 1701111000).

(p) preliminar

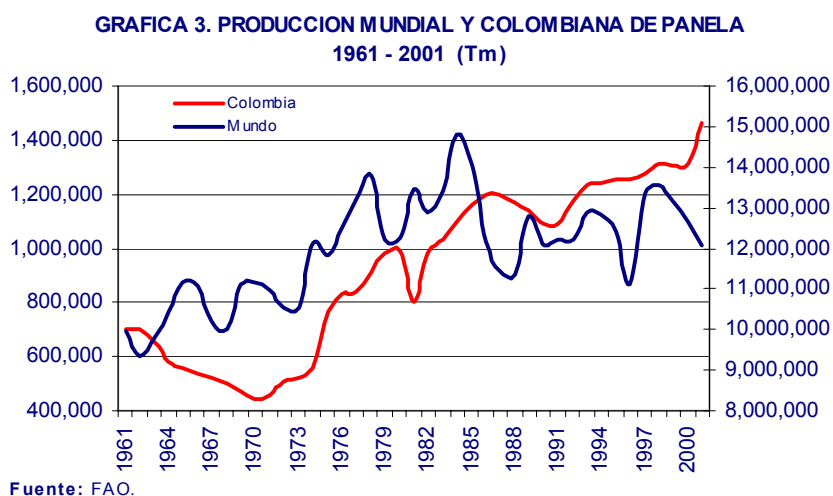
Observatorio Agrocadenas Colombia
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El consumo de panela por habitante tienden a reducirse gradualmente debido al cambio de preferencias y de los hábitos alimenticios de los consumidores. En 1949 se consumían 2 Kg de panela por 1 Kg de azúcar, en 2001 se consumieron 2 Kg de azúcar por 1,5 Kg de panela³.

Adicionalmente, el consumo de panela está siendo desplazado por otros productos sustitutos *directos* como el azúcar y los edulcorantes sintéticos, e *indirectos* como las bebidas gaseosas y los refrescos artificiales de bajo valor nutritivo. La panela está perdiendo gradualmente su participación en la canasta de alimentos de los colombianos, especialmente en la de hogares urbanos de ingresos medios y altos.

Un factor que explica la contracción del mercado para la panela está referido a la estructura de la demanda de este tipo de bienes. La panela es un bien “inferior”, esto es, que el consumo se disminuye a medida que se incrementan los niveles de ingreso reales del consumidor. La elasticidad ingreso de la demanda ha sido calculada en $-0,5\%$ por un estudio de Corpoica y Fedepanela. Es decir, que ante un aumento del 1% en el ingreso de los consumidores, su demanda disminuye en 0,5%.

Además, las deficiencias en la calidad de la panela y la falta de control efectivo sobre el peso y sobre las características fisicoquímicas y microbiológicas de la misma limitan la expansión del mercado interno y la incursión en mercados internacionales. Igualmente, las deficiencias en los sistemas de empaque, transporte y almacenamiento ocasionan pérdidas considerables por el evidente deterioro de un producto perecedero como la panela.



El ritmo de crecimiento de la producción de panela en Colombia ha sido sostenido y más acelerado que el mundial. Se observan ciclos de producción de aproximadamente 10 a 11 años pero las fases descendentes son menos fuertes que las ascendentes.

6. Balanza comercial de la panela

Con excepción del año 1999, durante la década, la Balanza Comercial de panela ha sido superavitaria. En el año 2003 ascendió a 5.346 Tm y 3,01 millones de dólares.

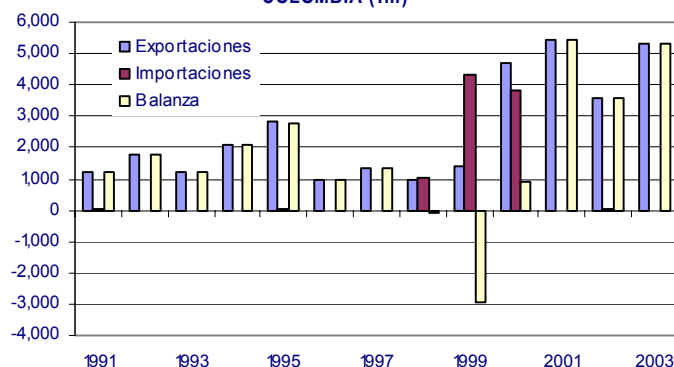
Las exportaciones de panela cayeron 34% en 2002 en relación al año inmediatamente anterior, como resultado de la disminución de las exportaciones hacia Venezuela. A pesar de esto, el 48% de esas

³ Fedepanela, oct. 2001.

Observatorio Agrocadenas Colombia
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

exportaciones se dirigen a Venezuela y el 38% a Estados Unidos. Las importaciones nunca han sido significativas y en el año 2001 desaparecieron. En el año 2002 se vuelven a importar 20 toneladas después de importar 3.800 Tm en el 2000. Durante el año 2003 no se registran importaciones.

GRAFICA 4. BALANZA COMERCIAL DE PANELA EN COLOMBIA (Tm)



Fuente: DANE. Cálculos Observatorio Agrocadenas.

7. La estructura de la producción de panela

Se evidencia una segmentación importante en la producción de panela en Colombia⁴.

- El 5% de la producción panelera es desarrollada en explotaciones de gran escala, en extensiones superiores a 50 Has. La producción es eminentemente comercial y la regulación laboral es salarial. En factorías del Valle del Cauca y Risaralda, donde hay capacidades de producción superiores a los 300 Kg de panela por hora se presenta una inversión de capital considerable (superior a los \$60 millones). Este reducido segmento de unidades de producción es el que podríamos asimilar como netamente moderno en el mapa panelero nacional.
- En la Hoya del río Suárez (Boyacá y Santander), Nariño y algunos municipios de Antioquia, predominan las explotaciones de tamaño mediano, con extensiones que oscilan entre 20 y 50 Ha, y capacidades de producción entre 100 y 300 Kg por hora. En estas explotaciones generalmente se presenta una situación dual. Hay integración comercial al mercado, tanto en la demanda de insumos como en la oferta del producto final. No obstante, a pesar de que una buena parte de la mano de obra es contratada temporalmente para trabajar durante las moliendas por el sistema salarial, aún persisten características de economía tradicional como la aparcería. Se puede afirmar que estas unidades medianas de producción son susceptibles de modernización y de búsqueda de una integración más eficiente al mercado.
- Las explotaciones en pequeña escala son muy frecuentes. Cultivan en extensiones entre 5 y 20 Has y poseen trapiches de tracción mecánica cuyas capacidades de proceso oscilan entre 100 y 150 Kg de panela por hora. Ellas se presentan en las regiones del occidente de Cundinamarca (provincias de Gualivá, Rionegro y Tequendama), así como en la mayoría de los municipios de clima medio de Antioquia, Tolima, Huila y Norte de Santander. Se considera que este nivel de explotación, desarrollado en su mayor parte dentro de un esquema de economía campesina, es el más representativo de la agroindustria panelera colombiana.

⁴ Esta sección resume dos estudios: Corpoica, Fedepanela, "Manual de caña de azúcar para la producción de panela", Bogotá 2000; y Fedepanela, "Bases para un acuerdo de desarrollo de la cadena agroindustrial de la panela", Octubre 2001.

Observatorio Agrocadenas Colombia
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

- Finalmente, encontramos las unidades productivas del tipo mini y microfundio que producen en fincas menores a 5 Ha y quienes corrientemente procesan la caña en compañía de vecinos propietarios de trapiches, con molinos accionados por pequeños motores o mediante fuerza animal, con capacidades de producción inferiores a 50 Kg de panela por hora. Este tipo de economías están difundidas en las zonas paneleras más deprimidas de los departamentos de Caldas, Nariño, Antioquía, Risaralda y Cauca y en otras zonas en donde el cultivo y la producción panelera tiene un carácter altamente marginal.

Son las unidades de pequeña escala y las que producen en condiciones de minifundio o microfundio las que tienen mayores dificultades para afrontar un esfuerzo sistemático de modernización para la competitividad de la cadena productiva. El hecho de que la mayoría del mapa y la población paneleros hagan parte de estas formas de producción plantea un grave problema de política social y una integración de grandes dimensiones a la búsqueda de soluciones para el agudo problema agrario global que vive el país.

Recientemente se montó en Padilla (Cauca) el Ingenio Panelero del Cauca, con un capital pagado de \$20.762 millones y uno autorizado de \$30.050 millones. Este ingenio es iniciativa de la empresa “Desarrollos Empresariales Caucanos” del cual son socios varios ingenios azucareros, la Corporación Financiera del Valle y varias aseguradoras. La distribución de la panela producida por esa empresa estaría a cargo de Casa Luker S.A. que por su experiencia y cubrimiento (posee 50 mil puntos de distribución) tiene la capacidad para llegar a tiendas y supermercados del país. Este proyecto no pudo entrar en operación debido a la oposición de los gremios y productores de panela y a la revocatoria de la licencia ambiental por parte del Ministerio del Medio Ambiente.

Esta empresa se montó aprovechando las exenciones tributarias de la Ley Páez y de entrar en operación se podría estar violando la Ley 40 de 1990 que prohíbe producir panela en establecimientos industriales⁵.

Los efectos de la operación de una empresa panelera de estas dimensiones son inciertos. Es factible que la operación de mercados nuevos a través, por ejemplo, de diferenciaciones en el producto pueda conducir a una expansión del consumo que podría redundar en mayor demanda por caña panelera. No obstante, dado el tamaño de la empresa, podría desplazar rápidamente la producción artesanal de panela y el cultivo de la caña panelera en pequeñas unidades. De igual manera podría entrar a controlar el mercado y los precios y nada garantiza que una empresa montada sobre un esquema de exenciones tributarias logre permanecer sin ellas, si se diera el caso del desmonte de ese esquema de promoción y, si el resultado final, haya sido el desplazamiento de un número importante de trapicheros y productores de panela, que por sus características de ser intensiva en mano de obra genere amplios impactos laborales.

8. Precios

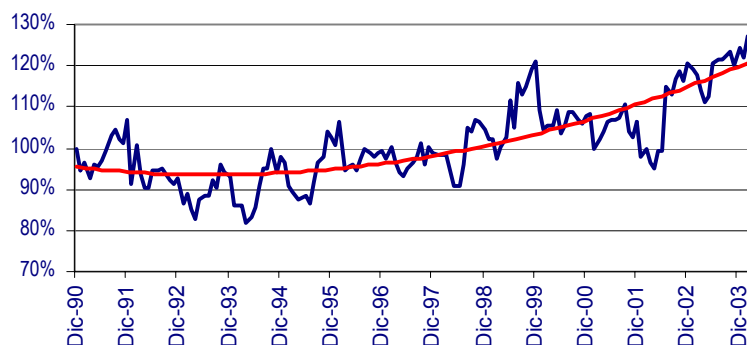
El mercado de la panela se despliega a través de múltiples intermediaciones que configuran un sistema comercial disperso y de poca eficiencia. En este sistema, entre más distancia se toma del espacio local hacia los mercados regionales y al mercado nacional, la captura de “rentas” se hace

⁵ Ley 40 /90 sostiene que “ Artículo 1o. *Para efectos de esta Ley se reconoce la producción de panela como una actividad agrícola desarrollada en explotaciones que, mediante la utilización de trapiches, tengan como fin principal la siembra de caña con el propósito de producir panela y mieles vírgenes para el consumo humano, y subsidiariamente para la fabricación de concentrados o complementos para la alimentación pecuaria.*” Y en el mismo artículo “Parágrafo 2o. *Para mantener la clasificación de actividad agrícola, los establecimientos paneleros no deberán tener una capacidad de molienda superior a diez (10) toneladas por hora*”.

Observatorio Agrocadenas Colombia
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

muy importante concentrándose en los grandes mayoristas que abastecen los mercados urbanos. Esto sucede a pesar de que en ese recorrido es muy escaso la agregación de valor al producto.

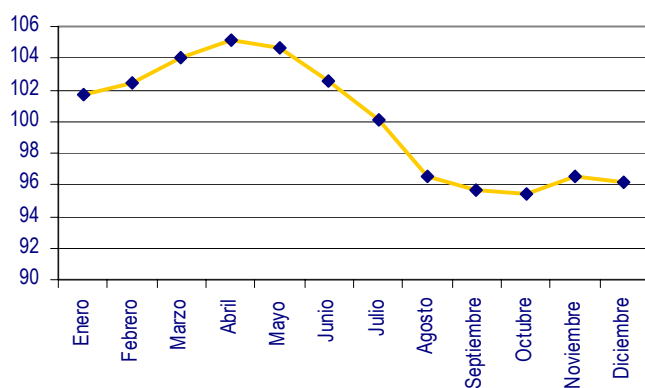
**GRAFICA 5. PRECIO RELATIVO ENTRE EL PRECIO AL CONSUMIDOR
Y AL PRODUCTOR DE PANELA EN COLOMBIA 1991-2004**
(IPP-IPC BASE DIC 90:100)



Fuente: Banco de la República y DANE. Cálculos Observatorio Agrocadenas.

La diferencia entre los precios pagados al productor y al consumidor de panela, en el lapso enero 1991 a Febrero de 2004, ha sido en promedio de un 101% con una tendencia ascendente en todo el periodo. En Enero de 2003 esta diferencia fue del 119% y a Enero de 2004 fue de 122%.

**GRAFICA 6. COMPORTAMIENTO ESTACIONAL DEL PRECIO
AL PRODUCTOR DE PANELA EN COLOMBIA (1991-2004)**



Fuente: Banco de la República. Cálculos Observatorio Agrocadenas.

Los precios de la panela en el mercado nacional presentan un marcado patrón estacional⁶. Desde enero de cada año los precios al productor, y al consumidor, ascienden aceleradamente hasta mayo y a partir de ese mes comienzan a descender, con una leve recuperación en noviembre y enero, meses desde los cuales comienza nuevamente el comportamiento estacional. Podemos, entonces inferir que existen dos momentos en los precios al productor en Colombia durante un año: entre enero y julio los precios son altos (se encuentran por encima de su media), y desde agosto hasta diciembre los precios se deprimen (y se encuentran por debajo de su media).

No obstante, existen diferencias que tienen que ver con los gustos del consumidor, la formas de presentación, la calidad, el peso entre otras, que hacen muy poco homogénea la curva de precios⁷.

⁶ El índice estacional se calculó con base en promedios móviles de orden 12 para la serie del Índice de Precios al Productor (IPP), base diciembre 1990:100, durante un lapso de 13 años con una periodicidad mensual (Dic 1990 – Feb 2004). Dado que los resultados obtenidos cayeron entre meses sucesivos, se encontró el promedio entre los dos meses. A este comúnmente se le conoce como promedio móvil centrado. Después se halló la razón entre el valor real y este valor medio y el resultado se organizó de acuerdo a la periodicidad de la serie y se calculó la media para cada mes. Dado que la media de estos índices no resultó en 100%, se realizó un ajuste en la media.

⁷ Si observamos los cuadros de precio promedio de la panela al productor entre enero y junio del 2001, se puede constatar que la variación de precios, en algunos departamentos como Antioquia es bastante discreta en comparación con los altos precios que se presentan en Boyacá o en el Tolima. Así mismo, se observan precios promedios en el semestre con importantes variaciones regionales. Tal el caso del precio registrado en Boyacá (\$587) en comparación con el precio registrado en Risaralda (\$978), con una variación del 66,6%. El margen para el productor puede estar entre el 20 y el 25%, si se mantienen precios promedios como los observados en el primer semestre del 2001. Fedepanela, 2001.

Igualmente, existe un comportamiento cíclico en los precios de panela que obedece al período vegetativo de la caña panelera pero también al efecto sustitución entre panela y azúcar, que se detalla en el acápite siguiente.

9. La competencia desleal del azúcar derretido

La panela viene afrontado una larga pugna con la producción de azúcar. Además de ser bienes sustitutos en la producción de caña, puesto que tanto la panelera como la azucarera provienen de la misma especie vegetal (*saccharum officinarum*), también lo son en el consumo por ser ambos edulcorantes de uso diario. En consecuencia, el comportamiento de la oferta y del precio de uno incide directamente sobre el otro. También recibe la competencia de edulcorantes dietéticos, la miel de abejas y otros.

Los estudios de Fedesarrollo han establecido que hay una elasticidad de sustitución entre el azúcar y la panela, desfavorable para ésta última, de un $-0,65\%$, lo que quiere decir que una disminución del 1% del precio del azúcar, provoca una disminución del $0,65\%$ en el consumo relativo de panela⁸.

Cuando el azúcar tiene dificultades con la colocación de sus excedentes en el mercado internacional o el precio interno de la panela alcanza al del azúcar, acuden al recurso delictuoso de derretir azúcar y mieles de ingenio para producir panela adulterada. Algunos ingenios compiten así ilegalmente con los paneleros y afectan los precios. La panela producida con azúcar o mieles de ingenio no es un alimento sino un edulcorante que adquiere en el mercado precios más bajos que la panela. La Ley 40 de 1990 prohíbe la producción industrial de panela y también los derretideros⁹.

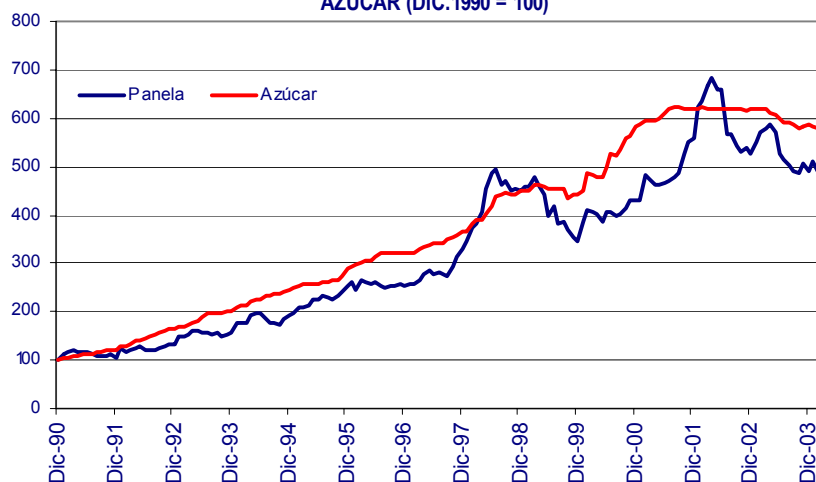
En Abril de 2003 se firmo un acuerdo entre los ministerios de Agricultura, Protección Social, Comercio Industria y Turismo, la DIAN, el Invima, la Fiscalía, la Policía, Corpoica, Fedepanela, Asocaña, Procaña, las gobernaciones de Cundinamarca, Valle, Caldas, Risaralda y Antioquia y trece ingenios azucareros, para crear el *Comité Nacional para vigilar la calidad de la panela*, con el fin de controlar y prevenir la producción ilegal de panela a través de los derretideros de azúcar, con lo cual la DIAN reforzará las medidas de control en las fronteras para evitar la entrada de azúcar de forma ilegal, además se hará un seguimiento a las ventas de mieles a las licoreras, entre otras medidas tomadas por el Gobierno Nacional. En este sentido, en junio de 2004 se creó la *Comisión Nacional Intersectorial de Vigilancia de la Calidad de la Panela*, a través del Decreto 1774 de 2004, con la cual se busca hacer cumplir la normatividad en lo referente a inspección sanitaria, vigilancia y control de la calidad de la panela.

⁸ Citado por el "Manual de caña de azúcar..." op.cit.

⁹ El artículo 5° de la Ley 40 de 1990 reza que "*Queda prohibida la utilización del azúcar como insumo en la fabricación de la panela. Quien lo haga y quien utilice hidrosulfito de sodio, anilinas, colorantes tóxicos y demás contaminantes y mieles de ingenio que afecten la calidad nutritiva de la panela o pongan en peligro la salud humana, incurrirá en (...) sanciones...*"

Observatorio Agrocadenas Colombia
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

GRAFICA 7. INDICE DE PRECIOS AL PRODUCTOR DE PANELA Y
AZUCAR (DIC.1990 = 100)



Fuente: DANE. Cálculos Observatorio Agrocadenas.

Como se observa en la gráfica, los precios del azúcar normalmente se ubican por encima de los precios de la panela. Sin embargo en algunas coyunturas estos últimos alcanzan o sobrepasan a los primeros y se hace atractivo “derretir” azúcar o mieles para la elaboración de panela fraudulenta.

Desde 1991 han existido tres episodios donde los precios de la panela se ubican por encima de los del azúcar: (1) Entre enero y junio de 1991, (2) entre abril de 1998 y abril de 1999 y (3) entre enero y junio de 2002.

Igualmente, como los precios internos del azúcar se encuentran muy por encima de los precios internacionales, principalmente de los del mercado libre y existe normalmente una sobreproducción de este bien, se hace atractivo “derretir” el azúcar para la producción de panela, principalmente en la coyuntura de altos precios de la panela.

Otro factor que incide en el proceso de reconversión de azúcar a panela es la existencia de cuotas de exportación a Estados Unidos. Si esta cuota disminuye los productores nacionales de azúcar deben destinar su producción al mercado interno deprimiendo los precios y, en esta perspectiva, se hace atractivo o bien destinar la caña a la producción de panela o al expediente de transformar azúcar en panela. Esta situación normalmente conduce a un exceso de oferta de panela y a una depresión de los precios con graves efectos principalmente sobre los pequeños productores que trabajan con márgenes de producción bajos.

Cosa contraria sucede cuando los precios internacionales del azúcar aumentan, pues los productores de caña, principalmente de las zonas planas, destinan su producción al azúcar lo que conduce a una disminución de la producción panelera y a aumentos en sus precios. De esta manera, el ciclo de precios y de producción de panela está determinado por el comportamiento de los precios y del mercado del azúcar.

10. Conclusiones

- La panela es un renglón muy importante de la producción agropecuaria nacional en términos de participación en el valor de la producción, empleo, área utilizada en caña panelera y participación en el gasto de los hogares, entre otras.

Observatorio Agrocadenas Colombia
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

- Colombia es un importante productor de panela (el segundo en el mundo después de la India) y el mayor consumidor per-cápita del mundo (37,4 Kg/Hab). El consumo en Colombia se ha visto afectado por la competencia del azúcar, los edulcorantes sintéticos y las bebidas artificiales; además de los nuevos requerimientos del consumidor en cuanto a calidad y presentación.
- Uno de los mayores problemas que enfrenta la producción de panela es la competencia desleal que proviene del expediente fraudulento de convertir azúcar en panela, que además de no ser un alimento, afecta fuertemente el comportamiento del mercado.
- En esta perspectiva, se requiere avanzar en una política integral para los edulcorantes y no en seguir en la práctica corriente de mantener políticas disímiles para los productos que son sustitutos.