

**COLECCIÓN DE DOCUMENTOS IICA
SERIE COMPETITIVIDAD**

**BASES PARA UN ACUERDO DE DESARROLLO DE LA
CADENA AGROINDUSTRIAL DE LA PANELA**

SECRETARÍA TÉCNICA. FEDEPANELA

República de Colombia



*Ministerio de Agricultura y
Desarrollo Rural*



BOGOTÁ, OCTUBRE DEL 2001.

INDICE DE CONTENIDO

1. LA LÒGICA DE LOS ACUERDOS SECTORIALES DE COMPETITIVIDAD.....	1
2. LA INFLUENCIA DE LAS POLITICAS AGRICOLAS INTERNACIONALES.....	2
3. ELEMENTOS DE DIAGNOSTICO DE LA CADENA PRODUCTIVA DE LA PANELA.....	3
3.1 Características e importancia económica de la caña panelera.....	3
3.2 Entorno de la agroindustria panelera.....	4
3.3 Distribución geográfica de la producción panelera.....	6
3.4 La situación socioeconómica del sector.....	7
3.5 El problema de los pequeños productores instalados en los eslabones iniciales de la cadena.....	9
3.6 Los problemas ambientales.....	10
3.7 El mapa de la cadena productiva	10
3.8 Costos de producción.....	12
3.9 La cadena de la comercialización	18
4. VISIÓN DE LOS ACUERDOS DE COMPETITIVIDAD PARA LA CADENA PRODUCTIVA DE LA PANELA.....	22
4.1 La dimensión regional de las cadenas productivas.....	28

INDICE DE TABLAS Y GRAFICOS

TABLA 1: Producción Mundial de Panela.....	3
TABLA 2: Ficha Técnica de la Agroindustria Panelera en Colombia.....	5
TABLA 3: Área cosechada, producción y rendimiento de caña panelera en Colombia. Distribución por departamentos en el año 2000.	6
TABLA 4: Estructura de costos directos de panela de acuerdo con las fases de la Producción.....	12
TABLA 5: Estructura de costos de la panela en la fase de cultivo.....	14
TABLA 6: Estructura de costos de la panela en la fase de apronte.....	15
TABLA 7: Estructura de costos de la panela en la fase de molienda.....	16
TABLA 8: Estructura de costos de la panela de acuerdo con remuneración a factores.....	17
TABLA 9: Precios promedio de la panela al productor Enero – Diciembre 2000	20
TABLA 10: Precios promedio de la panela al productor Enero – Julio 2001.....	21
TABLA 11: Precios promedio de la panela al supermercado Enero – Julio 2001.....	21
GRAFICA 1: Estructura de costos de la panela de acuerdo con las fases de la producción.....	13
GRAFICA 2: Estructura de costos de la panela de acuerdo a remuneración a Factores General.....	17
GRAFICA 3: Estructura de costos de la panela de acuerdo a remuneración a Factores detallado.....	18
GRAFICA 4: Cadena Productiva de la Caña Panelera. Caracterización Nacional – Colombia. Año 2000.....	23

Bases para un acuerdo de desarrollo de la cadena agroindustrial de la panela

*Secretaría técnica. Fedepanela
Bogotá, Octubre del 2001.*

1. LA LÓGICA DE LOS ACUERDOS SECTORIALES DE COMPETITIVIDAD:

Los llamados acuerdos sectoriales de competitividad responden a la lógica del concepto de cadena productiva. La naturaleza de la cadena productiva está definida a partir del sistema de relaciones que se da entre los diferentes agentes y eslabones que se configuran para garantizar un proceso productivo y de comercialización.

Estos agentes y eslabones se expresan en función de los distintos productos primarios intermedios y finales, generados por las unidades productivas que hacen parte del proceso.

El objetivo de los acuerdos de competitividad es precisamente generar una “cultura” de cadena por la cual los diversos agentes reconozcan que las relaciones de cooperación al interior de los eslabones están más allá de los intereses individuales de rentabilidad empresarial, de su dinámica competitiva particular, aunque el resultado final de estos acuerdos será el de una mayor competitividad de los agentes privados.

Identificar cuales son esos intereses comunes a nivel del combate a prácticas comerciales desleales, o del oportuno y eficiente suministro de materias primas, o en lo referido a la formación e información de mercados nacionales e internacionales, o de transferencia de tecnología apropiada, o en materia de crédito, es uno de los aspectos claves en la configuración de una racionalidad de cadena productiva, que exige un compromiso y un cambio de actitud en los agentes privados.

El otro componente de la búsqueda de la competitividad sectorial es el de la acción institucional. El uso de instrumentos y mecanismos sectoriales, como los acuerdos sectoriales de competitividad, requieren de escenarios de discusión y toma de decisiones en concertación con el sector público. Esto hace posible que unidades de producción que en el mercado pueden tener contradicciones fruto de su lugar en la cadena y de su situación de competencia, examinen posibles acuerdos para potenciar sus ventajas comparativas y competitivas, que permitan avances que fortalezcan sus respectivas competitividades, y la competitividad activa de los productos finales de la cadena, frente a otros en los mercados interno y externo.

2. LA INFLUENCIA DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS INTERNACIONALES:

Las condiciones para el funcionamiento de la competitividad de las cadenas productivas, especialmente las que se relacionan con el sector agropecuario, están en alto grado determinadas por las nuevas circunstancias emanadas del proceso de globalización, orientado por las políticas de liberalización de los mercados y sus secuelas de apertura económica, desregulación del trabajo, búsqueda de mayor eficiencia en la asignación de recursos, cruda competencia internacional y vaciamiento de las funciones de los estados nacionales.

La amplia reforma comercial que se expandió durante la década del 90 en el nivel mundial, definió nuevas reglas que afectan con especial énfasis la producción agrícola, colocando en situación adversa a economías como la colombiana, por sus desventajas de productividad y costos y su vulnerabilidad ante los subsidios selectivos aplicados a los productos del agro, por parte de los países centrales.

Los límites fijados por el nuevo contexto internacional han redefinido la intervención del Estado haciendo más precarias las circunstancias en las cuales deben sobrevivir segmentos muy amplios de la población ligados a economías campesinas o de muy pequeñas escalas, con dificultades para resistir las consecuencias del ajuste en términos de productividad, empleo e ingresos. Así mismo los desafíos para la agricultura comercial son de gran envergadura. La modernización productiva, la elevación de la productividad, la búsqueda incesante de competitividad, los nuevos márgenes de rentabilidad, la sostenibilidad económica y ambiental, todo lo cual supone acceder a nuevas formas de institucionalidad pública y privada para poder conducir la agricultura sobre la base de sus ventajas competitivas en el marco de unas adecuadas políticas macroeconómicas.

Los acuerdos de competitividad sectoriales de las cadenas productivas son uno de los nuevos instrumentos de política tendientes a consolidar nuevos actores para enfrentar los retos de la apertura comercial, buscar productividad y competitividad en forma permanente, evidenciar los nuevos roles del Estado y del sector privado, propiciando a su interior autoregulaciones de calidad a través de asociaciones gremiales y de alianzas específicas con el Estado. Pero, así mismo deben servir a la búsqueda de una visión compartida de futuro que atienda a los problemas estructurales que afectan al conjunto de la cadena y a la constitución de una fuerza social gremial que permita incidir en la definición de las políticas públicas hacia los distintos eslabones.

3. ELEMENTOS DE DIAGNOSTICO DE LA CADENA PRODUCTIVA DE LA PANELA

3.1 Características e importancia económica de la caña panelera

En el mundo cerca de treinta países producen panela. Colombia es el segundo productor después de la India, con un volumen que representa el 9.2% de la producción mundial registrada por la FAO (1999). Sin embargo, en términos de consumo por habitante, Colombia ocupa el primer lugar con un consumo promedio de 31.2 Kg de panela por persona al año, cantidad que supera en más de dos veces a otros consumidores importantes. Se puede afirmar que el consumo de la panela constituye uno de los rasgos característicos de la identidad cultural de la nacionalidad colombiana.

En 1999 la producción panelera en Colombia se valoró en cerca de \$600 mil millones y aportó el 6.7% a la formación del PIB agrícola, ocupando el sexto lugar en importancia dentro de los renglones del sector.

En el país se estima que existen cerca de 70.000 unidades agrícolas que cultivan caña panelera y aproximadamente 20.000 trapiches en los que se elabora la panela y miel de caña.(CIMPA 1992).

En el cuadro Producción mundial de panela se presentan las cifras:

TABLA 1
Producción Mundial de Panela.

País	Producción (miles de toneladas)	Participación en la producción (%)	Consumos per cápita (Kg/año)
1. India	9.857	71.3	10.0
2. Colombia	1.276	9.2	31.2
3. Pakistán	743	5.4	5.0
4. China	458	3.3	0.4
5. Bangladesh	440	3.2	3.5
6. Myanmar	354	2.6	8.0
7. Brasil	240	1.7	1.4
8. Filipinas	108	0.8	1.5
9. Guatemala	56	0.4	5.2
10. México	51	0.4	0.5
11. Indonesia	39	0.3	0.2
12. Honduras	27	0.2	4.4
Otros países	172	1.2	
Total Mundial	13.821	100.0	

Fuente: Anuario de producción de la FAO 1999

A pesar de su apreciable significación en la producción mundial, la importancia socioeconómica de la panela se analiza a nivel interno, debido a que casi la totalidad de su producción se destina al consumo doméstico. La producción de panela es una de las principales actividades agrícolas de la economía nacional, entre otras razones por su participación en el producto interno bruto (PIB) agrícola, la superficie dedicada al cultivo de la caña, la generación de empleo rural y su indiscutida importancia en la dieta de los colombianos.

Bajo este contexto la producción de panela es considerada la segunda agroindustria rural, después del café tanto por el número de establecimientos productivos, el área sembrada, la mano de obra que vincula, principalmente. Mediante este sistema con características de producción artesanal los productores le agregan valor a una materia prima cuyo comportamiento bajo las diversas condiciones agroecológicas colombianas, permite producir panela durante todo el año en pisos térmicos que van desde el nivel del mar hasta los 2.000 m.s.n.m.

En materia de generación de empleo, la industria panelera genera cerca 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 el segundo renglón generador de empleo después del café.

3.2 Entorno de la agroindustria panelera

El aumento de la proporción del valor agregado sectorial creado fuera de la finca constituye seguramente uno de los aspectos más importantes de la transformación de la agricultura en los últimos 10-15 años. De hecho ese valor agregado sectorial es el principal componente de la contribución económica del sector al PIB. Estimaciones disponibles para los países desarrollados indican que tan solo el 10% del valor agregado en el sector de fibras y alimentos se origina a nivel de finca, mientras que el 40% proviene de los insumos y el otro 50% es valor agregado por los procesos postcosecha, procesamiento, empaques, conservación y la comercialización.

Todo esto indica que, hoy por hoy, la agricultura puede ser concebida como un verdadero ciclo de negocios, donde la producción a nivel de finca constituye tan sólo una etapa y la competitividad de la producción agropecuaria se convierte en un "atributo sistémico" de complejo agroindustrial, comercial y de servicios (Martínez Nogueira, 1993, citado por Espinal y Moscardi, 1994).

Con base en estos antecedentes y apoyado en la metodología desarrollada por La Gra (1993), el desarrollo de la agroindustria panelera mediante el enfoque de cadena agroalimentaria implica un tratamiento multidisciplinario para asegurar una comprensión integral del sistema, el cual debe complementarse con un mecanismo de coordinación que le permita a cada participante lograr sus objetivos beneficiando a sus participantes.

La cadena agroalimentaria es considerada como un círculo que presenta etapas interdependientes dado que las decisiones y acciones en un punto afectarán la cantidad, calidad y el precio del producto en las etapas subsiguientes.

Cuando se habla de seguridad alimentaria se hace referencia a la búsqueda de garantías para que la población tenga acceso a alimentos básicos de manera oportuna, con calidad orgánica y físico- química adecuadas y a un precio razonable y accesible.

Sin duda, la panela constituye uno de los principales productos alimenticios de la canasta familiar de los colombianos; su consumo anual per cápita se estima en 31.2 kg. y corresponde al 0.76% de la canasta familiar de toda la población y al 2.18% del gasto en alimentos.

La panela está considerada dentro de los llamados bienes salario por su participación en el costo de sostenimiento de obreros y campesinos. En el ámbito urbano la panela representa el 2.94% del gasto en alimentos del grupo de habitantes de ingresos bajos y el 1.6% para el grupo de ingresos medios. En el cuadro siguiente se presenta la Ficha Técnica de la Agroindustria Panelera en Colombia:

TABLA 2
Ficha Técnica de la Agroindustria Panelera en Colombia

Consumo	31.2 kg./hab./año primer consumidor mundial Vs. La India 10.0 kg/hab./año.
Producción	Colombia segundo productor: 1'301.503 t/año: India 9.8 millones t/año
Esquema productivo	Economía campesina, principalmente.
Productores	70.000 productores de caña y 20.000 trapiches
Participación PIB Agrícola	6.70%. Sexto renglón del PIB agrícola
Area cosechada (2000)	214.582 ha.
Producción panela (2000)	1'301.503 toneladas/año.
Generación de Ingresos	US\$350 millones
Empleos Permanentes	120.000
Alimento básico	Para los estratos de ingresos medios a bajos
% del gasto en alimentos	2.18%
Articulación	Dinamiza e integra otras industrias y servicios del sector.
Cobertura	Se produce en casi todo el país durante todo el año. No hay zafra.
Mercadeo	Alta demanda interna, alto potencial industrial y para mercados regionales e internacionales
Importancia Nutricional	Edulcorante de bajo costo con aporte de minerales y trazas de vitaminas. Alto consumo en estratos populares.

Fuente: Rodríguez 1.997, CIMPA 1.992. Cálculos y proyecciones Fedepanela Con base en el Anuario Minagricultura 2000

3.3 Distribución geográfica de la producción panelera

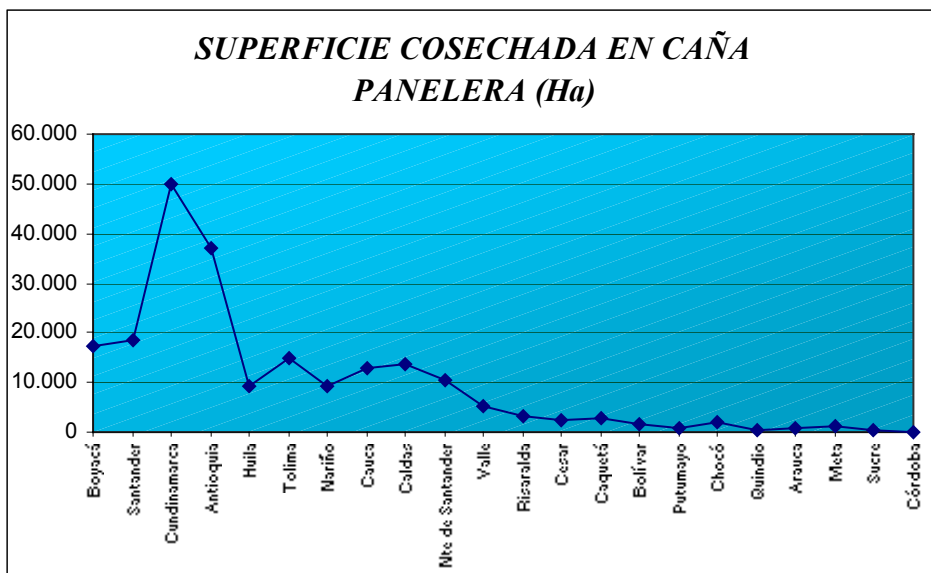
La producción de panela se halla ampliamente dispersa en la geografía Colombiana, siendo una actividad económica frecuente en casi todos los departamentos del país.

Sin embargo, las cuatro regiones más productoras de panela en Colombia son: La Hoya del Río Suárez, Cundinamarca, Antioquia y Nariño, pues aportan más de las dos terceras partes de la producción nacional. Los rendimientos obtenidos por hectárea cosechada son muy heterogéneos debido a las diferencias de los contextos socioeconómicos y tecnológicos en que se desarrolla la producción. En el cuadro siguiente se presenta el Área Cosechada, la Producción y el Rendimiento de la Caña panelera en Colombia por Departamento, para el año de 2.000.

TABLA 3
Área Cosechada, Producción y Rendimiento de Caña panelera en Colombia. Distribución por Departamentos en 2000.

Departamento	Superficie (ha)	Producción (toneladas)	Rendimiento (Kg/ha)
Antioquia	37.148	144.655	3.894
Arauca	816	2.150	2.635
Bolívar	1.612	11.398	7.071
Boyacá	17.308	240.052	13.869
Caldas	13.574	45.657	3.364
Caquetá	2.725	14.137	5.188
Cauca	12.996	69.786	5.370
Cesar	2.491	15.646	6.281
Chocó	1.910	2.449	1.282
Córdoba	30	108	3.583
Cundinamarca	50.010	207.179	4.143
Huila	9.383	92.066	9.812
Meta	1.369	1.520	1.111
Nariño	9.447	70.007	7.411
Nte de Santander	10.514	41.430	3.940
Putumayo	925	3.016	3.261
Quindío	241	2.319	9.636
Risaralda	3.347	16.112	4.814
Santander	18.399	219.523	11.931
Sucre	231	804	3.488
Tolima	15.036	73.548	4.891
Valle	5.072	27.941	5.509
Total Nacional	214.582	1.301.503	6.065

Fuente: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL



3.4 La situación socioeconómica del sector

La manera como operan las racionalidades en la economía panelera se expresa en la estructura socio-económica del sector. Tal como lo plantea el estudio de Corpoica y Fedepanela¹ solo el 5% de la producción nacional panelera es desarrollada a través de explotaciones de gran escala, en extensiones superiores a las 50 Has. En estas unidades la producción tiene un carácter eminentemente comercial, la regulación laboral es típicamente salarial. En factorías del Valle del Cauca y Risaralda en donde hay capacidades de producción superiores a los 300 kilogramos de panela por hora se presenta una inversión de capital considerable (superior a los \$60 millones), la tecnología exige niveles intensivos de uso de capital. 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 Suarez (Boyaca y Santander), Nariño y algunos municipios de Antioquía, 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.

A este nivel es común encontrar trapiches que procesan caña de fincas vecinas, por cuyo uso se paga un alquiler de trapiche o maquila, en la cual se establece un valor en dinero por cada carga de panela producida, o un porcentaje de la panela procesada. Respecto a la presencia de sistemas de aparcería, el citado estudio plantea que: “Es común que se celebren contratos

¹ “Manual de caña de azúcar par la producción de panela”. Corpoica, Fedepanela. Bogotá 2.000.

de aparcería que consisten en acuerdos verbales entre el propietario de la tierra y el aparcerero para el cultivo de la caña y la elaboración de la panela, en las cuales el aparcerero se responsabiliza del trabajo necesario para la siembra y el sostenimiento de los cañaverales y, en ocasiones, de algunas de las labores de la molienda. Por su parte del dueño de la finca se compromete a pagar las labores de preparación del terreno, y a suministrar los fertilizantes y agroquímicos para el cultivo y el transporte de la caña, pagando además un salario a la mayoría de los trabajadores de la molienda. Al finalizar la producción, la panela, o su valor en metálico, una vez realizada (vendida) en el mercado, se reparte en proporciones iguales entre el aparcerero y el propietario de la tierra.”²

Las explotaciones en pequeña escala (extensiones entre 5 y 20 Ha. Y trapiches de tracción mecánica cuyas capacidades de proceso oscilan entre 100 y 150 kg. de panela por hora) son muy frecuentes en 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 agro industria panelera colombiana.

“En este tipo de pequeñas unidades productoras son frecuentes el alquiler de trapiches, la molienda en compañía y la aparcería. Otro rasgo característico de estas fincas es el alto uso del factor trabajo, especialmente de carácter familiar, y la contratación de trabajadores temporales para las labores de molienda. La incorporación de tecnología en la producción de pequeña escala es aún muy reducida; se podría afirmar que, en este sentido, el mayor cambio técnico ha sido la introducción de motores para accionar los molinos paneleros”.³

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.

Tal como sostiene el estudio que hemos venido siguiendo: “En estos casos la integración al mercado laboral es baja y la mayor parte de las labores de cultivo y proceso se realizan mediante el empleo de mano de obra familiar...El esquema en que se desarrolla la producción es de economía de subsistencia,

² “Manual de caña de azúcar”. Op. cit

³ Ibid

en el cual una parte de la panela o de la miel producida se destina al auto consumo de la unidad, otra es para el intercambio por otros artículos de consumo familiar o por insumos para la producción (que frecuentemente son utilizados como medio de pago a los trabajadores) y el excedente, si aún resta, se vende en los mercados locales...Los adelantos tecnológicos en estas regiones son nulos, debido a los bajos recursos de capital disponibles para invertir y a la aversión de los agricultores a asumir riesgos en la contratación de créditos o en la implementación de técnicas que impliquen un cambio significativo en la tradicional forma de cultivo y de proceso de la caña”⁴

3.5 El problema de los pequeños productores instalados en los eslabones iniciales de la cadena.

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 y en donde se requiere de una mayor creatividad para buscar alternativas de reconversión o sustitución por la vía de la diversificación. 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.

Por eso se hace necesario construir una estrategia que atienda a esta diversidad y segmentación del país panelero y que, si bien en primer lugar, se propone un acuerdo sectorial de competitividad que explore políticas de incremento de la productividad y la rentabilidad en el marco de las nuevas exigencias de la demanda para quienes pueden mantener una dinámica de mercado y que pueden crecer y modernizarse, además coloque en el centro del debate nacional la búsqueda de concertaciones de políticas públicas que den soluciones a la masa de unidades con enormes dificultades para insertarse.

La generación de alternativas de cooperación, la configuración de un nuevo esquema asociativo, la formación en una cultura de diversificación y reconversión, ligado todo ello a la mejor comprensión del problema de la seguridad alimentaria y de optimización de la cadena agro alimentaria están dentro de los asuntos urgentes de una agenda de impulso al acuerdo sectorial de competitividad de la cadena productiva de la panela.

⁴ Ibid

La panela hace parte de la cadena agro- alimentaria colombiana y como tal hay que estudiarla y proponer salidas. Como la producción de caña panelera está ligada al problema agrario colombiano es necesario afrontar los determinantes estructurales que plantean la existencia de un amplio sector de economía campesina, al lado de un sector moderno.

En este contexto un primer asunto es caracterizar la brecha entre las empresas competitivas y las no competitivas y su desenvolvimiento histórico. Y un segundo elemento es la definición e identificación de los alimentos básicos esenciales para la seguridad alimentaria y la sustentación del hecho de que la panela hace parte de ellos y por lo tanto es sujeto de políticas económicas y sociales de gran dimensión.

Las políticas de apoyo al pequeño productor tienen de la misma manera una importancia social muy grande, que tiene que ver con las siguientes razones:

- ◆ Ayuda a detener, y en ciertos casos a reversar, el proceso de emigración del campo a la ciudad.
- ◆ Pueden generar una muy grande cantidad de nueva mano de obra, o cuando menos es una poderosa fuente de retención de empleos en una situación en que la desocupación se agrava.
- ◆ Es una alternativa productiva y de convivencia en medio del conflicto armado que vive el país
- ◆ La implementación de esos cultivos es tal vez la más simple, económica y fácil de todas, dentro del ámbito agropecuario.

3.6 Los problemas ambientales:

Son muy numerosos los problemas que se derivan de inadecuados usos de materiales y de deficientes practicas en el procesamiento de la panela. La costumbre generalizada de incorporar leña y llantas como combustible en la hornilla, origina serios problemas de deforestación, erosión y contaminación ambiental.

La ausencia en muchos trapiches de instalaciones sanitarias ocasionan contaminación de aguas y graves problemas de calidad en el producto final, el cual también se ve afectado por el uso de químicos como el clarol y de anilinas y colorantes que afectan la salud humana.

3.7 El mapa de la cadena productiva:

Construir el mapa detallado de los distintos actores y agentes de la cadena es asunto capital para identificar los gestores de la problemática panelera que se eslabonan a lo largo de los procesos de producción, comercialización y consumo.

Tal como aparece en el gráfico adjunto, la cadena está compuesta por múltiples procesos y relaciones cuya base son los productores y otros actores directos y cuya superestructura está constituida por el sistema de apoyo institucional y los actores indirectos.

La producción de caña panelera está definida por los agricultores, sean ellos grandes, medianos o pequeños, trátase de propietarios o arrendatarios (incluido el sistema de aparcería que subsiste en algunas regiones), cuyas características están resumidas más adelante.

El siguiente eslabón es el de los procesadores de caña, o beneficiaderos de la caña panelera, intermediados por el sistema de transporte de la caña. Allí encontramos diversas formas de organización del beneficio, bien sea el procesamiento directo por los agricultores, el uso de sistemas cooperativos, las empresas asociativas de trabajo u otras formas de apoyo. También se encuentran los grandes trapiches asociados a la gran empresa comercial de panela. La producción también está atravesada por la oferta internacional proveniente principalmente de Ecuador, Venezuela, Perú, Brasil y Panamá. Una porción de esta oferta entra de contrabando al país. Dicha oferta también se refiere a la venta de tecnología, cuyos actores son los importadores de tecnología.

Existe una porción del mercado cubierta por la producción de panela falsificada, edulcorante proveniente de los llamados “derretideros” de azúcar. La cadena de esta producción ilegal está vinculada con algunos cultivadores de caña e ingenios que surten a estos procesadores que falsifican la panela y que a través de medios de transporte los conducen a los centros de comercio.

Los actores indirectos y el sistema de apoyo institucional de los eslabones de la producción está constituido por el sistema financiero y de servicios públicos a los productores; el sistema de asistencia técnica a cultivos, procesadores e infraestructura, la producción de insumos agrícolas, fertilizantes y equipos. Igualmente, en lo que concierne a los procesos de adulteración de la panela, se da la producción de insumos no permitidos. Los transportadores pagan peajes y todos los productores reportan sus impuestos a la Dian

Desde el Estado se organiza todo el sistema de vigilancia concurrente dado por el Min Agricultura, la Contraloría y la Contaduría General de la Nación, el Banco de la República y la Cámara de Representantes. Ante ellos se da cuenta de la Cuota de Fomento Panelero, recaudada por Fedepanela.

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.

3.8 Costos de producción:

La estructura de los costos directos de producción de la panela está dada por los costos de instalación y sostenimiento del cultivo, los costos de la labor de apronte y los costos de molienda. El impacto de las distintas variables que componen esta estructura es diverso de acuerdo a las tecnologías usadas y tiene variaciones importantes de una región productora a otra.⁵

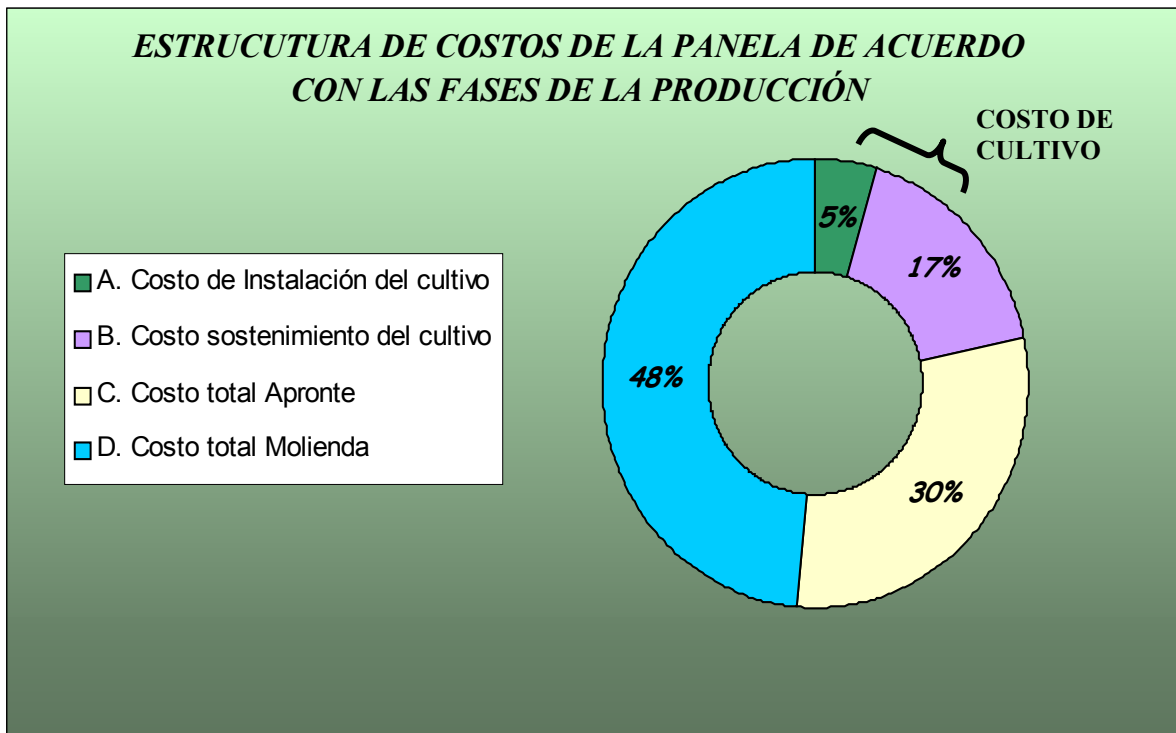
⁵ Aún no se cuenta con estudios que permitan una mirada comparativa, por lo que en este documento nos remitiremos a indagaciones hechas en la principal zona productora del país, la Hoya del Río Suarez, básicamente la investigación hecha por Roberto Manrique y Gonzalo Rodríguez del IICA, que no ha sido publicada, con algunas referencias a estudios de caso en Cundinamarca, el Tolima y Antioquía.

TABLA 4

ESTRUCTURA DE COSTOS DIRECTOS DE LA PANELA DE ACUERDO CON LAS FASES DE LA PRODUCCIÓN

CONCEPTO	PARTICIPACIÓN
A. Costo de Instalación del cultivo	4.75%
B. Costo sostenimiento del cultivo	16.96%
Costos del cultivo A+B	21.71%
C. Costo total Apronte	29.62%
D. Costo total Molienda	48.67%
TOTAL COSTOS DIRECTOS (A+B+C+D)	100.00%

Gráfica 2.



De acuerdo con es estudio de las fases de producción hecho para la región de la Hoya del Río Suarez, se considera que los costos del cultivo ascienden a

un 21.71%, de los cuales la instalación o establecimiento del cultivo participa con un 4.75% y el sostenimiento con un 16.96%. Los costos del apronte llegan a un 29.62% y los de la molienda a un 48.67%.

Las fases de instalación y sostenimiento, que constituyen el primer eslabón de la cadena de valor, se relacionan con la labor agrícola propiamente dicha⁶. Incluye los costos de preparación del terreno⁷, siembra y resiembra,⁸ control de malezas, semilla, fertilización y transporte de insumos. La mayor participación la tienen los conceptos “control de malezas” (9.24%) y fertilización (6.35%).

En este punto hay que examinar el problema del uso racional de los insumos. Se han detectado prácticas equivocadas ocasionadas por desconocimiento técnico o falta de una adecuada asistencia que conducen a excesos de dosificación e incremento innecesario de los costos en estos rubros. Desarrollar estudios de productividad, investigación a nivel de finca de las reales necesidades de insumos, propiciar el racional ingreso a la era biológica y orgánica pueden llevar a cambios en el nivel de estos costos, que sobrepasan el 15%, de los costos totales y que por lo tanto podrían incidir significativamente en la rentabilidad del cultivo.

TABLA 5

ESTRUCTURA DE COSTOS DE LA PANELA

<i>CONCEPTO</i>	<i>PARTICIPACIÓN</i>
<i>A. Preparación del Terreno</i>	<i>1.72%</i>
<i>B. Siembra y resiembra</i>	<i>1.43%</i>
<i>C. Control de malezas</i>	<i>9.24%</i>
<i>D. Semilla</i>	<i>2.72%</i>
<i>E. Fertilización</i>	<i>6.35%</i>
<i>F. Transporte de insumos</i>	<i>0.25%</i>
TOTAL COSTOS DEL CULTIVO	21.71%

EN LA FASE DE CULTIVO

⁶ Es de anotar que la caña tiene un menor o mayor valor dependiendo de factores como la calidad del jugo que se obtiene, siendo el más importante la relación entre el peso del producto y el peso de la caña. “Generalmente una caña con Brix (porcentaje de sólidos disueltos en el jugo) superior a 18 entrega unos 100 o 110 Kg. de panela por tonelada de caña. Igualmente hay cañas cuyas propiedades intrínsecas resultan en un mejor producto” Ver. “Estudio del estado actual y perspectivas de la panela”. Luis Fernando Londoño. Conpanela. 1997.

⁷ La preparación del terreno incorpora labores como roce, sacado de leña, adecuación para facilitar la entrada de bueyes o tractores, y el desterronado

⁸ En los cultivos más tecnificados y allí donde el terreno lo permite, antes de la siembra se adelantan labores de nivelación y adecuación para riego. No es este el caso de la Hoya del Río Suarez.

La fase del apronte está compuesta por el corte de la caña, el transporte y el almacenamiento (alce y arrume). El principal renglón en los costos es el de transporte (15.85%), seguido del corte con una participación en los costos del 9.05%.

El costo del apronte es de los de mayor representatividad en la estructura de costos de la panela (cerca del 30% de los costos totales de la actividad). Esto es más crítico ante la dificultad, por factores culturales y topográficos, para realizar innovaciones en el sistema de transporte. En regiones como la Hoya del Río Suarez el uso de mulas es muy difícil de reemplazar. Es necesario estudiar entonces sistemas que hagan más eficiente el transporte, que no tengan un impacto abrupto en términos de desplazamiento de empleo, pero que busquen disminuir costos, ya que dado el peso de este rubro en los costos totales, cualquier cambio se traduce en modificaciones en la rentabilidad del cultivo.

TABLA 6

***ESTRUCTURA DE COSTOS DE LA PANELA
EN LA FASE DE APRONTE***

CONCEPTO	PARTICIPACIÓN
<i>A. Corte de Caña</i>	<i>9.05%</i>
<i>B. Transporte de Caña</i>	<i>15.85%</i>
<i>C. Almacenamiento de Caña</i>	<i>4.72%</i>
TOTAL COSTOS DEL APRONTE	29.62%

Es posible examinar alternativas para incrementar la eficiencia de la labor de alce que van desde el mejoramiento de las recuas, la introducción de ganado caballar de mayor envergadura (percherones), uso de búfalos para el arrastre, o la tecnificación del transporte desde el cultivo hasta el trapiche, mediante el uso de cables de arrastre o el sistema de canasta, a la manera de la producción bananera.

El costo de la molienda representa casi la mitad del costo total de la producción (48.67%). Dos rubros se destacan como los más influyentes en esta fase: la alimentación de los trabajadores procesantes (16.13); el valor del alquiler del trapiche (13.75%) y el costo del trabajo de prensada y manejo de hornilla y bagazo, rubros que sumados llegan al 10.83%. las otras actividades son de

menor impacto relativo: manejo de jugos (3.44%), moldeo y empaque (2.75%); insumos (1.22%) y el transporte de la panela que solo significa el 0.55%⁹.

Es de resaltar que sumados los costos del apronte y la molienda representan cerca del 80% del total de los costos de producción directa. Esta inversión debe hacerse efectiva en tan solo dos semanas que dura el proceso de transformación, en tanto el total de costos de cultivo (21.71%), se aplican a lo largo de 18 meses.

Quiere esto decir que los productores paneleros deben hacer un esfuerzo económico de mucha importancia para la financiación monetaria de un proceso de producción que aunque conserva su carácter familiar, es cada vez más exigente en dinero.

Esta situación pone a prueba la capacidad de mantenerse a flote, especialmente de los aparceros y pequeños productores, haciéndose evidente además que la economía empresarial y comercial traslada a la ya subremunerada economía familiar una buena parte de las pérdidas que puedan ocurrir cuando hay una caída de los precios.

TABLA 7

*ESTRUCTURA DE COSTOS DE LA PANELA
EN LA FASE DE MOLIENDA*

<i>CONCEPTO</i>	<i>PARTICIPACIÓN</i>
<i>A. Prensada</i>	<i>5.50%</i>
<i>B. Manejo de Hornilla y Bagazo</i>	<i>5.33%</i>
<i>C. Manejo de Jugos</i>	<i>3.44%</i>
<i>D. Moldeo y Empaque</i>	<i>2.75%</i>
<i>E. Alimentación p. de molienda</i>	<i>16.13%</i>
<i>F. Insumos</i>	<i>1.22%</i>
<i>G. Alquiler del Trapiche</i>	<i>1.75%</i>
<i>H. Transporte de panela</i>	<i>0.55%</i>
TOTAL COSTOS DE MOLIENDA	48.67%

⁹ El trabajo de prensada incluye el valor del salario de tres(3) o cuatro(4) preñeros. El manejo de hornilla incluye los bagaceros del apronte. El manejo de jugos incluye costos del panelero y el relimpiador. Los insumos incorporan cal, aceite de higuera, balse, cebo.

Al respecto algunos estudios han señalado que, para el caso de la Hoya del Río Suarez, “los ingresos de los propietarios son proporcionalmente mayores que su participación en los costos (aporta el 35.4% de los gastos y recibe el 50% del producto), en concordancia, los aparceros participan en una situación asimétricamente desfavorable al recibir un porcentaje menor del producto (50%), que su aporte en los costos directos del cultivo (64.6%)”¹⁰. De ahí que cualquier mejora de la productividad a través de la reducción de costos, si bien favorece a todos los productores, redundará con un mayor impacto en el mejoramiento de las condiciones de aparceros y pequeños productores.

Al examinar la estructura de costos con remuneración a factores, sobresale el influjo de los costos de la mano de obra (66.05%). Esto es obvio en un proceso con elevado componente del factor trabajo que se hace presente en cada una de las fases de la producción. Los costos de alquiler llegan al 21.52% del total de la remuneración de factores, siendo el alquiler de equipos (trapiches) el de mayor incidencia (14.3%), en tanto los insumos llegan al 12.43%, de los cuales más de la mitad son insumos agroquímicos externos a la región.

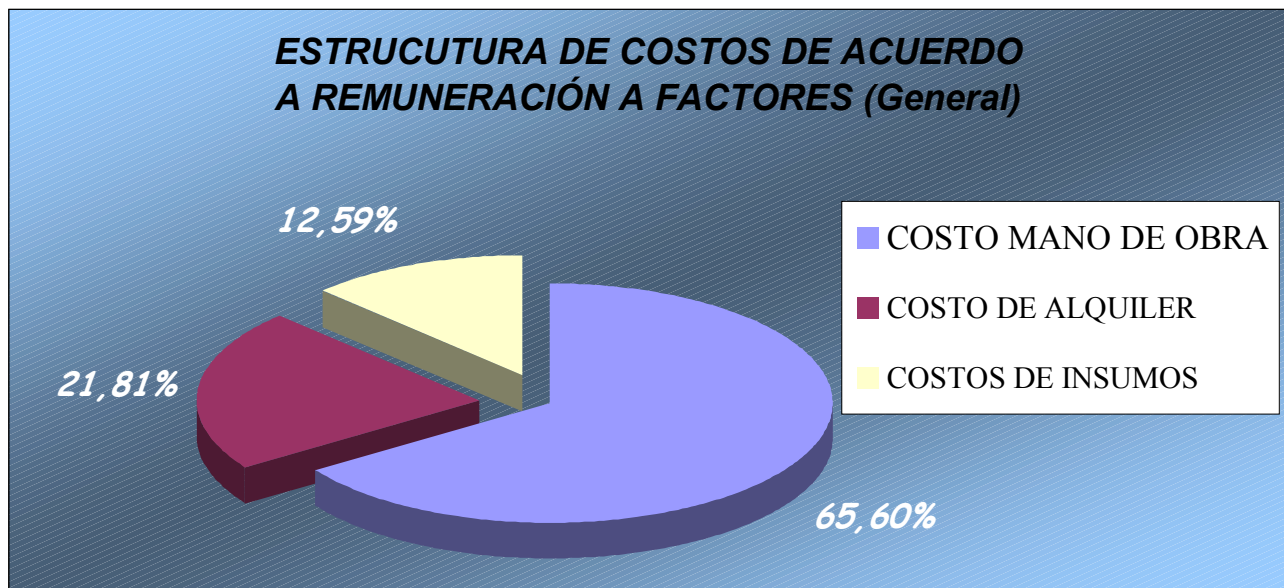
TABLA 8

*ESTRUCTURA DE COSTOS DE LA PANELA
DE ACUERDO CON REMUNERACIÓN A FACTORES*

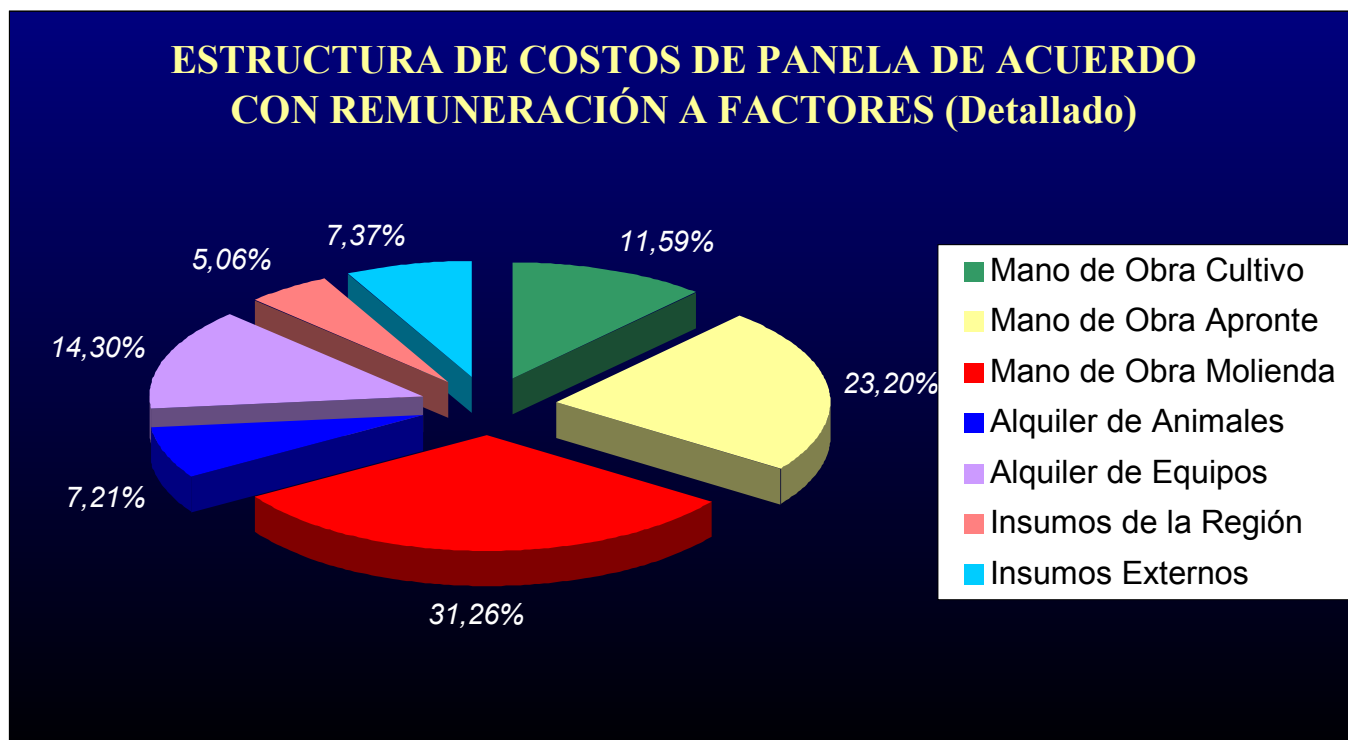
<i>CONCEPTO</i>	<i>PARTICIPACIÓN</i>
<i>A. Mano de Obra Cultivo</i>	<i>11.59%</i>
<i>B. Mano de Obra Apronte</i>	<i>23.20%</i>
<i>C. Mano de Obra Molienda</i>	<i>31.26%</i>
COSTO MANO DE OBRA (A+B+C)	<i>66.05%</i>
<i>D. Alquiler de Animales</i>	<i>7.21%</i>
<i>F. Alquiler de Equipos</i>	<i>14.30%</i>
COSTO DE ALQUILER (D+F)	<i>21.52%</i>
<i>G. Insumos de la Región</i>	<i>5.06%</i>
<i>H. Insumos Externos</i>	<i>7.37%</i>
COSTOS DE INSUMOS (G+H)	<i>12.43%</i>
COSTO TOTAL	<i>100.00%</i>

¹⁰ “La agroindustria panelera en Colombia. Pequeña producción y relación inter-empresariales. Guillermo Rudas y Jaime Forero. Cuadernos de Desarrollo Rural. (35). 1995.17

Gráfica 3.



Gráfica 4.



Una estrategia de desarrollo de la cadena productiva debe examinar alternativas para la reducción de costos y elevación de la eficiencia en cada uno de estos factores. Así, en el concepto de mano de obra hay que estudiar

formas asociativas de trabajo que permitan racionalizar los sistemas de contratación y remuneración. De igual forma es necesario sistematizar la experiencia del uso comunitario de trapiches que posibiliten un mayor y mejor uso de la capacidad instalada. Así mismo es indispensable transferir tecnología apropiada que privilegie el uso de insumos de tipo orgánico producidos en la región.

3.9 La Cadena de La Comercialización

El mercado de la panela se desarrolla a través de múltiples eslabones de intermediación comercial que configuran un sistema disperso y de poca eficiencia. En este sistema entre más se va tomando distancia del espacio local hacia los mercados regionales, supraregionales y al mercado nacional, el control de la relaciones agroindustriales y de la captura de porciones muy importantes de la rentabilidad del producto, se concentra en los grandes mayoristas que abastecen los mercados urbanos mas influyentes.

Esto, a pesar de que en ese recorrido es muy escasa o nula la agregación de valor al producto. Por ejemplo, todavía es muy baja la presencia en el mercado de panela higiénicamente empacada; la diversificación de la presentación apenas se comienza a implementar. Esto y el bajo control de la calidad del producto están en la base de la escasa penetración a mercado urbanos y del estancamiento del consumo.

Una larga cadena arranca desde los acopiadores locales, que costean el empaque y los fletes para el traslado del producto a los mercados regionales. Luego, están los mayoristas locales y regionales, que, aunque tienden a obtener un control oligopólico de los mercados, no tienen el suficiente poder para imponer por si mismos el precio de la panela, entre otras razones por las constantes oscilaciones de precios derivadas de la inestabilidad de la oferta y, sobre todo, porque por su elevado numero y dispersión en la geografía panelera, les es difícil hacer acuerdos estables y responder concertadamente, de manera oportuna a las variaciones intempestivas del mercado.

Si entre los productores directos existe un grave problema de organización gremial y de ausencia de formas asociativas, este asunto es aun mas critico en la cadena de la comercialización. De esta manera cualquier acción para el desarrollo de la cadena productiva pasa por fortalecer este eslabón, en términos de discutir la factibilidad de promover formas de organización y asociación en el mercado de la panela, de tal forma que se pueda contar con interlocutores claros a este nivel.

Es verdad que los ciclos de precios de la panela son mas o menos constantes. Para la producción de panela en zona de ladera, “el año empieza con una desaceleración de los precios, se da luego una recuperación de los mismos hacia marzo para declinar nuevamente hacia mediados de año y darse otro periodo de recuperación hacia finales de cada ejercicio”¹¹. Pero existen muchas variables dictadas por las características regionales, que tiene que ver

¹¹ Londoño. Op. Cit.

con los gustos del consumidor, la formas de presentación, la calidad, el peso entre otras, que hacen muy poco homogénea la curva de precios.

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 Antioquía es bastante discreta en comparación con los altos de 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.

Al comparar los precios promedio al productor y los precios al consumidor pagados en supermercado encontramos diferencias muy importantes en casos como el del departamento de Antioquia que permite un margen en el proceso de comercialización superior al 65%. Pero esta situación no es tan pronunciada en las demás zonas, por lo que se registra un margen promedio para el país un poco menor al 23% en la serie examinada correspondiente al primer semestre del 2001.

TABLA 9

*Precio promedio de la Panela al Productor
Enero - Diciembre de 2,000
Kilogramo*

No.	Departamento	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Promedio
1	Antioquia	\$ 586	\$ 573	\$ 526	\$ 513	\$ 562	\$ 546	\$ 560	\$ 479	\$ 563	\$ 627	\$ 615	\$ 657	\$567
2	Boyacà y Santander	\$ 450	\$ 512	\$ 526	\$ 526	\$ 508	\$ 539	\$ 570	\$ 530	\$ 556	\$ 562	\$ 701	\$ 603	\$549
3	Caldas	\$ 525	\$ 580	\$ 550	\$ 500	\$ 600	\$ 500	\$ 603	\$ 620	\$ 600	\$ 700	\$ 729	\$ 675	\$599
4	Cundinamarca	\$ 575	\$ 560	\$ 565	\$ 588	\$ 500	\$ 525	\$ 525	\$ 544	\$ 540	\$ 567	\$ 590	\$ 583	\$555
5	Nariño	\$ 440	\$ 470	\$ 456	\$ 470	\$ 490	\$ 460	\$ 485	\$ 350	\$ 445	\$ 505	\$ 560	\$ 565	\$475
6	Risaralda	\$ 875	\$ 885	\$ 827	\$ 835	\$ 748	\$ 875	\$ 930	\$ 880	\$ 843	\$ 865	\$ 900	\$ 968	\$869
7	Tolima	\$ 690	\$ 675	\$ 580	\$ 580	\$ 590	\$ 570	\$ 590	\$ 590	\$ 545	\$ 607	\$ 545	\$ 590	\$596
8	Valle	\$ 670	\$ 744	\$ 711	\$ 767	\$ 750	\$ 745	\$ 769	\$ 770	\$ 773	\$ 802	\$ 805	\$ 837	\$762
	Promedio Mes	\$601	\$625	\$593	\$597	\$594	\$595	\$629	\$595	\$608	\$654	\$681	\$685	\$ 621

Fuente: Información Recaudo Departamentos.

TABLA 10

Precio promedio de la Panela al Productor
Enero - Julio de 2.001
Kilogramo

No.	Departamento	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Promedio Dpto
1	Antioquia	\$ 622	\$ 638	\$ 613	\$ 552	\$ 651	\$ 625	\$ 683	\$626
2	Atlántico				\$ 653	\$ 671	\$ 707	\$ 739	\$693
3	Boyacá	\$ 557	\$ 560	\$ 537	\$ 556	\$ 628	\$ 685	\$ 705	\$604
4	Caldas	\$ 683	\$ 665	\$ 675	\$ 666	\$ 683	\$ 704	\$ 700	\$682
5	Cundinamarca	\$ 639	\$ 680	\$ 680	\$ 565	\$ 557	\$ 618	\$ 740	\$640
6	Nariño	\$ 565	\$ 585	\$ 575	\$ 565	\$ 625	\$ 590		\$584
7	Risaralda	\$ 979	\$ 1.046	\$ 1.000	\$ 945	\$ 950	\$ 950	\$ 900	\$967
8	Santander	\$ 532	\$ 538	\$ 541	\$ 576	\$ 603	\$ 658	\$ 625	\$582
9	Tolima	\$ 608	\$ 635	\$ 674	\$ 640	\$ 700	\$ 725		\$664
10	Valle	\$ 856	\$ 875	\$ 903	\$ 918	\$ 895	\$ 895		\$890
Promedio Mes		\$671	\$691	\$689	\$664	\$696	\$716	\$727	\$693

Fuente: Información Recaudo Departamentos.

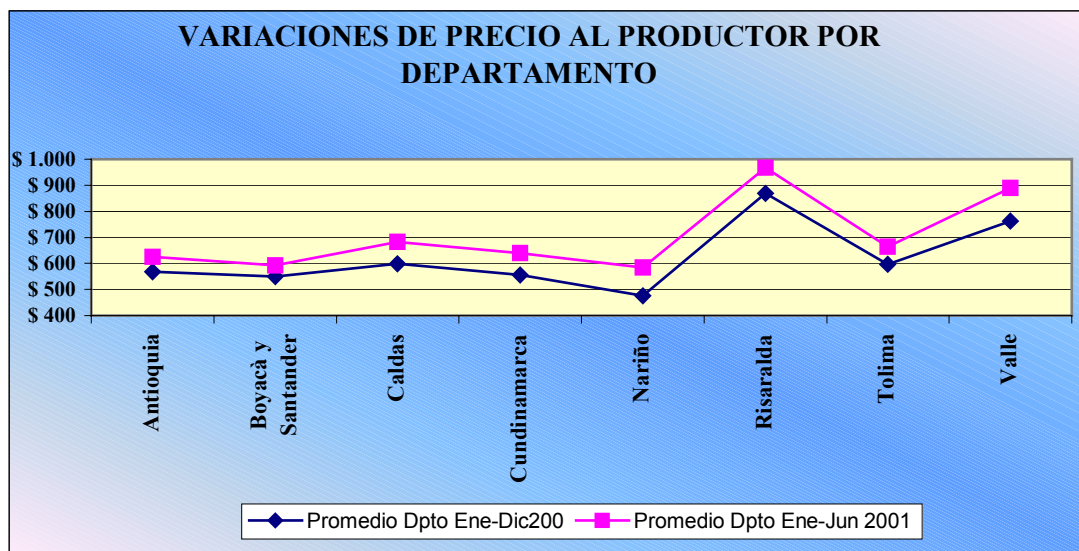
TABLA 11

Precio Panela Supermercado
Enero - Julio de 2.001

No.	Departamento	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Promedio
1	Antioquia	\$ 1.150	\$ 1.100	\$ 1.050	\$ 850	\$ 1.100	\$ 1.000	\$ 1.000	\$1.036
2	Atlántico				\$ 700	\$ 685	\$ 680	\$ 700	\$691
3	Boyacá	\$ 630	\$ 630	\$ 630	\$ 650	\$ 700	\$ 740	\$ 700	\$669
4	Caldas	\$ 825	\$ 925	\$ 900	\$ 850	\$ 975	\$ 1.050	\$ 950	\$925
5	Cundinamarca	\$ 775	\$ 790	\$ 825	\$ 750	\$ 750	\$ 950	\$ 925	\$824
6	Nariño	\$ 585	\$ 605	\$ 600	\$ 590	\$ 655	\$ 615		\$608
7	Risaralda	\$ 1.125	\$ 1.100	\$ 1.125	\$ 1.090	\$ 1.125	\$ 1.050	\$ 1.050	\$1.095
8	Santander	\$ 900	\$ 860	\$ 910	\$ 635	\$ 650	\$ 710	\$ 685	\$764
9	Tolima	\$ 850	\$ 800	\$ 850	\$ 820	\$ 875	\$ 940		\$856
10	Valle	\$ 1.000	\$ 1.000	\$ 1.100	\$ 1.000	\$ 1.055	\$ 1.100		\$1.043
Promedio Mes		\$871	\$868	\$888	\$794	\$857	\$884	\$859	\$851

No obstante, el control de los mercados locales y el poder que puedan tener los mayoristas regionales, tienden a dejar en estos eslabones de la cadena márgenes muy grandes que en estudios como los de la Hoya del río Suarez están muy cerca del 50%.¹² Es en este segmento que pueden identificarse lo que Schejtman (1994)¹³ denomina como los núcleos de control de la cadena agroindustrial.

Gráfica 5



El hecho de ser un producto transformado, la muy baja elasticidad precio e ingreso de la demanda y la lenta respuesta de la oferta a estímulos de precios, determinada por el largo ciclo vegetativo de las cañas (de 14 a 24 meses), son todos factores que tenderían a estabilizar los precios. Sin embargo, se ha encontrado que la inestabilidad está explicada en alguna proporción por la falsificación masiva de panela a partir de azúcar, falsificación estimulada cuando los precios de la panela tienden a subir por encima de los del azúcar.

Esta actividad declarada ilegal, no ha sido hasta ahora debidamente controlada. Tampoco la ha sido la adición, en ciertos casos, a la panela misma de productos nocivos para la salud con el fin de responder a las exigencias artificiales de algunos consumidores.

3.9.1. Principales problemas del mercado de la panela

No existe un mercado nacional integrado. La formación de los precios se da a partir de mercados regionales en los cuales no existe una nivelación de la oferta por la vía de la calidad del producto.

¹² Proyecciones de los estudios en la HRS calculan en \$390 el costo total de producción de un kilogramo de panela. En \$500 el precio al productor y en \$750 el precio al consumidor.

¹³ Citado en "La agroindustria panelera en Colombia". Op cit.

Además estos mercados en lugar de ampliarse se han estancado o van en retroceso por problemas asociados a diversos factores entre los que reseñamos:

- ◆ El consumidor urbano moderno valora en menor medida o ha perdido de vista su función como alimento y lo asume como un edulcorante. En este segmento la panela afronta una dura competencia con productos sustitutos, particularmente con el azúcar, aunque también con los edulcorantes dietéticos, la miel de abejas y otros.

Existe una clara relación entre los ciclos de producción y precios del azúcar y de la panela. Una caída en los precios mundiales del azúcar, conllevan una sobreoferta azucarera en el mercado interno, con la consecuente caída de los precios domésticos, lo cual arrastra los precios de la panela a la baja y un desplazamiento del consumo hacia el azúcar. 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 panela.¹⁴

- ◆ Otro factor de contracción del mercado para la panela está referido a la estructura de la demanda que ha venido consolidando la disminución tendencial del consumo a medida que se incrementan los niveles de ingreso reales del consumidor. La elasticidad ingreso de la demanda ha sido establecida en -0.5% por el estudio de Corpoica y Fedepanela reiteradamente citado. Esto es, que ante un aumento del 1% en el ingreso de los consumidores, su demanda disminuye en 0.5%
- ◆ La elevada fluctuación de precios, a partir de las dinámicas regionales, origina incertidumbre en los productores en torno a la rentabilidad de su actividad productiva.
- ◆ La presencia, en algunos casos, de largas cadenas de comercialización que dan origen a la elevación de los precios al consumidor y a la reducción de los precios al productor.
- ◆ La utilización de azúcares en la fabricación de panela por parte de los “derretideros”, lo cual ocasiona excesos de oferta y disminución del precio. Esto, además de ser una competencia desleal, constituye un engaño al consumidor.
- ◆ 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.

¹⁴ Citado por el “Manual de caña de azúcar...” op.cit.

- ◆ Las deficiencias en los sistemas de empaque, transporte y almacenamiento de la panela ocasionan pérdidas considerables por el evidente deterioro de un producto perecedero como este.

Todo esto hace muy evidente que la disyuntiva es ampliar los mercados, avanzar hacia la formación de un mercado nacional de características más homogéneas en cuanto a la formación de los precios y la regulación de los márgenes de rentabilidad de los agentes comercializadores. Y ello contando con un producto casi desconocido en el mercado internacional, con una creciente competencia del azúcar y demás edulcorantes, con enormes problemas tecnológicos y culturales para propiciar su segmentación, generar productos diferenciados y posicionar marcas.

3.9.2. Los problemas del consumo

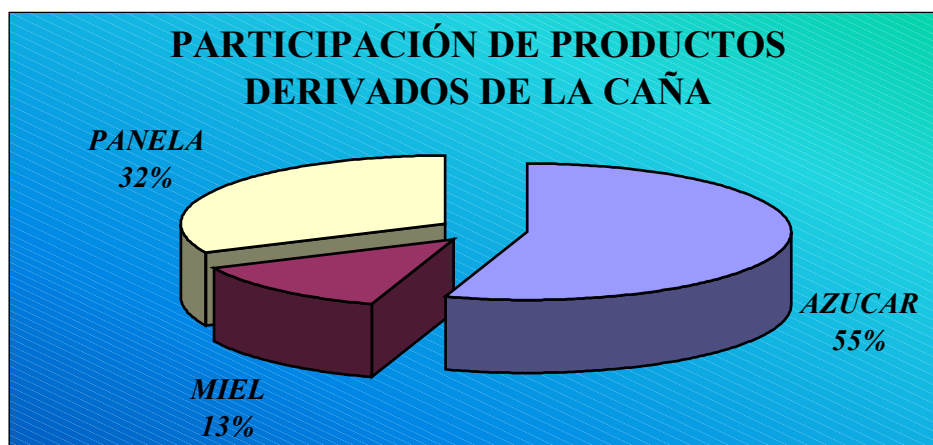
Por lo visto en las secciones anteriores, la demanda de la panela en la actualizada se restringe al consumo interno de carácter directo; la demanda industrial es aún muy limitada y los mercados externos son marginales por no decir inexistentes.

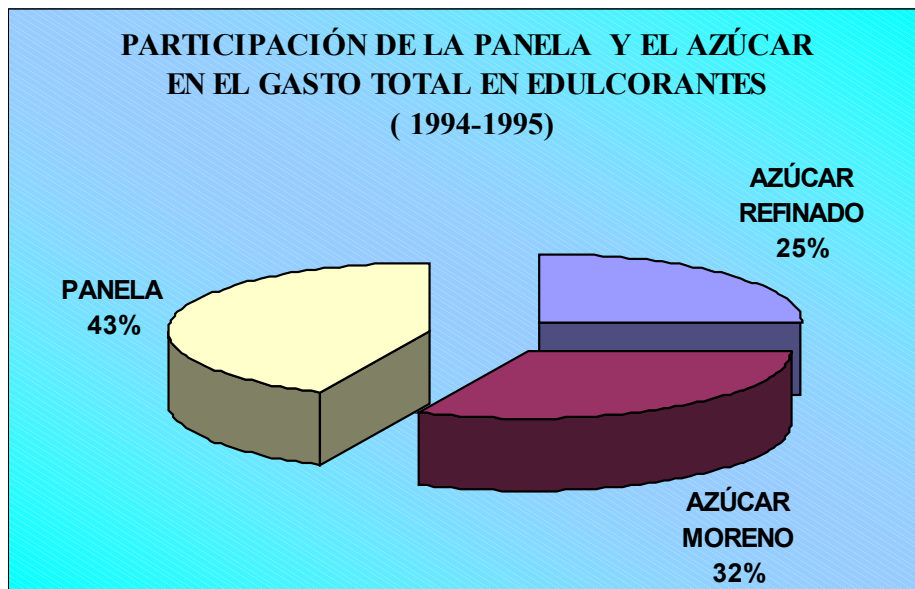
El consumo de la panela por habitante se está reduciendo gradualmente debido al cambio de preferencias y a los hábitos alimenticios de los consumidores. En 1949 se consumían 2 Kg de panela por 1 Kg de azúcar, hoy se consumen 2 Kg de azúcar por 1.5 Lb de panela

El consumo de la 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.

Las características actuales de calidad y presentación de la panela no están correspondiendo a los requerimientos del consumidor moderno. Tampoco se han diseñado y puesto en práctica campañas de promoción del consumo de panela a nivel interno y menos aun en el exterior.

Gráfica 6





Gráfica 7

4. VISIÓN DE LOS ACUERDOS DE COMPETITIVIDAD PARA LA CADENA PRODUCTIVA DE LA PANELA

Al igual que todo el proceso de construcción de acuerdos en las otras ramas de la economía agrícola, en la cadena panelera se requiere información y capacidad analítica de las cadenas para marchar en una sola dirección y plantearse claramente un propósito común.

Igualmente se hace relevante establecer una clara relación entre la competitividad y la estructura del mercado de la panela, en particular examinar la capacidad de adaptación de la estructura de la cadena productiva a los requerimientos de mercados muy sensibles a nuevas determinantes provenientes de la globalización y la apertura económica, como que en la actualidad el mercado internacional está definido como altamente imperfecto, altamente diferenciado y con exigencias de calidad y oportunidad en la entrega del producto.

Esto es de suma importancia para comprender el posicionamiento de la panela en el mercado global y la manera de superar el bajo dinamismo relativo y la poca eficiencia que puede tener en consideración de las características de un

eventual mercado internacional y de los competidores que puedan provenir del exterior, o, que se forjen desde el comercio desleal. En el marco de criterios predominantes en la economía mundial estamos obligados a responder, con herramientas de análisis e instrumentos de política a la pregunta de porqué la panela no es un producto “en retirada”¹⁵. Es decir de que manera puede constituirse en un sector que no ha perdido la perspectiva de recuperar su competitividad, y señalar las razones que hacen que la disminución de la demanda o el surgimiento de sustitutos sean problemas que pueden ser enfrentados con éxito.

El proyecto sectorial de competitividad de la panela debe plantear con objetividad la prospectiva de inversiones en progreso tecnológico que resuelvan problemas referidos a la escala de producción y a la calidad del producto; en técnicas de mercadeo y control de calidad, la factibilidad de optimizar la planeación productiva y comercial, de tal manera que se produzcan mejoramientos significativos del desempeño del sector que le permitan preservar el mercado doméstico en una economía abierta a la competencia y de conseguir condiciones de inserción en el largo plazo en el mercado internacional.

Ello implica identificar las unidades productivas o clúster regionales que están en condiciones de buscar eficiencia a estándares altamente competitivos y un posicionamiento estratégico en el mercado. Así mismo identificar aquellas unidades que por distintas razones ya sea intrínsecas a su capacidad productiva o por estar frente a mercados en retroceso o en enormes dificultades para insertarse eficientemente en ellos, o porque para ellas son inalcanzables las ventajas competitivas, simplemente son insostenibles económicamente en la lógica del mercado global.

En éste último caso es menester plantearse alternativas de reconversión o de diversificación. Esto teniendo en cuenta una evaluación que demuestre que ni la creación de externalidades, ni la modernización tecnológica, son capaces de mejorar las ventajas competitivas. También hay que examinar si la búsqueda de alternativas para este sector implica construir y desarrollar otras racionalidades más afines como la de estimular el desarrollo de los 'circuitos regionales de producción, distribución y consumo de alimentos' (Maluf, 1995), es decir dentro de la lógica de la cadena y la seguridad alimentarias.

Atender factores como la persistencia de empleos de muy baja productividad, propiciar programas de calificación o recalificación de la mano de obra; generar procesos de transferencia de tecnología apropiada y opciones de sustitución para este sector; destinar subsidios específicos o desarrollar incentivos de

¹⁵ De acuerdo a la combinación de los criterios de posicionamiento y eficiencia, resumidos por Bejarano, se diferencian cuatro situaciones estratégicamente distintas: “1. Optima, cuando los dos conceptos son favorables. 2. Oportunidades perdidas, si el posicionamiento es favorable pero la eficiencia baja. 3. Vulnerabilidad, cuando se tiene el caso inverso al anterior. 4. Retirada, cuando ambos elementos son negativos”. J.a. Bejarano “Elementos para un enfoque de competitividad en el sector agropecuario” . Colección documentos IICA, serie Competitividad. No.2

crédito o tributarios para propiciar la movilidad de los agentes no competitivos hacia actividades que le posibiliten mayor productividad, son todos componentes de políticas públicas. Pero así mismo hace parte de la formulación de políticas la urgencia de involucrar a la vasta población de campesinos pobres y pequeños productores (uno de cuyos principales contingentes hace parte del país panelero) en el establecimiento de estrategias que garanticen la seguridad alimentaria del país.

Tal como plantean la misión, la visión y el Plan Estratégico de la Federación Nacional de Productores de Panela, Fedepanela, se debe buscar que a través de la representación activa de los productores y mediante políticas claras para el desarrollo del sub-sector panelero, que permitan “contribuir a elevar el nivel social y económico de la población rural vinculada a la cadena agroindustrial de la panela en Colombia”.

Desde este enfoque el propósito es “fortalecer y modernizar la cadena agroindustrial de la panela en Colombia mediante acciones coordinadas de la organización de los productores, de desarrollo y transferencia de tecnología y de gestión y promoción de mercadeo, con la participación del gremio panelero y de instituciones gubernamentales y no gubernamentales”¹⁶.

Los objetivos estratégicos del mencionado plan, bien pueden ser recogidos en la construcción de una visión común de todos los actores de la cadena:

En el área de Mercado: “Posicionar la panela colombiana en los mercados nacionales e internacionales como un alimento natural, nutritivo y de excelente calidad y presentación, que corresponda a las preferencias de los consumidores modernos”.

En el área de Tecnología: “Desarrollar y transferir tecnologías agrícolas e industriales que permitan mejorar la competitividad del sector panelero, una adecuada distribución de los beneficios y el uso racional y sostenible de los recursos naturales”.

En el área de Organización y Gremio: “Contribuir al fortalecimiento de las organizaciones empresariales de la cadena agroindustrial de la panela y de su agremiación, mediante acciones coordinadas y articuladas en las áreas de formación del capital social, desarrollo y consolidación de organizaciones empresariales y participación local, regional y nacional en las decisiones estratégicas del sector”.

¹⁶ Plan estratégico para el fortalecimiento y modernización de la agroindustria panelera en Colombia. Fedepanela. Corpoica. Abril 2000

4.1. Algunos de los problemas centrales planteados al acuerdo sectorial de competitividad del sector panelero:

La articulación de la cadena agroindustrial de la panela se convierte en un reto para el mejoramiento de su competitividad, en la dirección de consolidar las condiciones de mayor eficiencia productiva, de tal manera que queden expresadas en lineamientos y compromisos claros que sean asumidos, tanto por el sector privado como por el público, para hacer de esta una actividad viable económica, social y ambientalmente. **El acuerdo se construye, en primera instancia, a partir del diagnóstico.** En este sentido, algunos de los problemas que debe abordar la cadena son:

1. Carencia de un mercado interno integrado y deficiencias en la comercialización y en la oferta de productos

- ◆ La comercialización se ha convertido en uno de los principales cuellos de botella de la cadena. La inexistencia de un mercado nacional integrado, la dispersión y precariedad de los mercados regionales, el alto impacto de los costos de intermediación, así como la ausencia de formas de organización y cooperación de los productores para afrontar este aspecto, se han tornado en problemas estructurales. La calidad del producto, el incremento de factores ilegales como la falsificación de la panela por los llamados “derretideros”, los problemas de empaque y publicidad y el papel de los grandes supermercados están dentro de los asuntos urgentes a enfrentar por la cadena.
- ◆ Hay necesidad de explorar los mercados de diversos productos de la caña panelera con miras a ampliar la demanda, valorizar la caña como materia prima y diversificar la producción panelera. Esto es particularmente importante en el terreno de la utilización del jugo de la caña en la producción de alcohol carburante. Pero también se refiere a la factibilidad técnica y económica de la utilización de mieles y de la panela por la industria de alimentos (por ejemplo la posibilidad de alianzas con sectores como el de la industria del bocadillo y el dulce), las bebidas (refrescos, bebidas aromáticas y alcohólicas), o de las industrias farmacéutica y cosmética.

2. La dimensión regional del problema panelero

- ◆ La dinámica regional es estratégica en el problema de la construcción de acuerdos de competitividad y desarrollo del sector. En este nivel aparece en toda su fuerza la diversidad que tiene tanto de factor obstaculizador, como, principalmente, de oportunidad.

Es de la mayor importancia analizar la manera como se presentan las particularidades regionales en el país panelero. Allí se incluye el papel de los comités departamentales de política panelera para proponer regulaciones a nivel regional y local y propender por políticas de alianzas y apoyo público y privado, gestionadas de manera local, departamental y regional.

- ◆ Hay que tomar en consideración que de los 240 municipios en los cuales se produce panela, solo 70 tienen un pib panelero indiscutible. Hay que definir como potencializarlos y convertirlos en una fuerza jalonadora del conjunto del país panelero. En el cuadro adjunto se observan los municipios paneleros que exhiben mayores índices de productividad.
- ◆ No se ha planteado con suficiente claridad la cuestión de la conformación de alianzas estratégicas regionales, la construcción de un mapa individual de inversión específica por regiones y/o municipios, y complementariamente el desarrollo de la “cultura” de cadena agroproductiva a nivel local y/o regional.

Esto requiere el desarrollo del concepto de "cadenas productivas regionales" (cluster) considerarlo como una unidad fundamental de análisis para el éxito de una estrategia de competitividad regional que haga posible construir una visión estratégica compartida entre los empresarios, los Gobiernos local y nacional y la academia, orientada siempre a mejorar el entorno local.

3. *Dispersión y falta de coordinación en la inversión pública*

- ◆ No ha habido una estrategia de Estado para promover la transformación estructural de la producción de panela en el país. Es urgente un ordenamiento de la inversión pública en el sector pues se continúa actuando sin coordinación entre las distintas agencias públicas y en atención solo a intereses y criterios políticos coyunturales o meramente locales. Se requiere del examen de los proyectos de inversión disponibles y la identificación de los recursos que se destinan a competitividad de tal forma que la cadena se apreste a la negociación de los presupuestos correspondientes.

Otro asunto es la percepción generalizada en las autoridades regionales y en entes nacionales de diverso orden que creen que la panela es la solución o el paliativo a las diversas crisis de sectores agrarios como el café, o a poblaciones desplazadas por la violencia.

4. *Deficiencias en la transferencia de tecnología y opciones de sustitución*

- ◆ Problemas de transferencia de tecnología y de oferta de esta para las unidades económicas viables, o el de la sustitución y diversificación de las unidades de economía campesina que se consideren no viables, sin olvidar que la agricultura por sí misma no resuelve todo, en la misma medida en que buena parte del valor agregado agropecuario se genera por fuera del sector, en eslabones de la cadena productiva que no están directamente relacionados con el agro. De ahí que necesariamente la cadena deba abordar problemas como el del sector agroindustrial de alimentos.

5. Falta de crédito adecuado a las condiciones del negocio

- ◆ Dentro de esta perspectiva la garantía del financiamiento a través de un flujo adecuado del crédito como uno de los factores críticos para toda la economía de la panela.

6. Deficiencias en la escala de la producción

- ◆ En el caso de la panela hay una particularidad, se trata de una actividad predominantemente de pequeños, a veces muy pequeños, productores, con todas las implicaciones sociales que esto tiene para el desarrollo del mercado. Sin duda hay dificultades para competir. No obstante en varios estudios se ha encontrado que los campesinos suelen ser eficientes abastecedores de alimentos”.¹⁷
- ◆ Existen pues problemas de orden estructural que no se refieren únicamente a alternativas como la de distribuir la propiedad de la tierra sino el de como reconstruir la pequeña propiedad. Si se quiere desarrollo en sectores como el de la caña panelera, la pequeña propiedad debe tener capacidad y tamaño mínimo para generar ingresos y estar articulada con otras unidades medianas o pequeñas para crear riqueza. Así, si en algunas regiones y tipos de producción en el país hay que trabajar para desconcentrar la tierra, en el país panelero hay que idear formas de concentrarla por la vía de la cooperación de los productores y de otras propuestas, precisamente en donde el minifundio atenta contra la productividad. Ello está vinculado con el tema de la equidad y justicia social, que son problemas políticos y sociales de gran envergadura y que exigen una acción de Estado para todo el sector agrícola.
- ◆ Otro tema de carácter estructural muy poco abordado es el de cómo fortalecer la propiedad de tamaño medio. La propiedad de tamaño medio es el único foco de desarrollo en un sistema democrático y de generación de

¹⁷ Valderrama M. “Economics of selected inputs on small and large farms of de Sabana de Bogotá, Colombia”. Phd. Dissertation. Citado por Valderrama y Mondragón “Desarrollo y equidad con campesinos” Misión Rural Vol 2, TM Editores. Ilica. Bogotá . 1999. El texto también señala que “a diferencia de lo que generalmente se afirma, la economía campesina incorpora tecnología; las unidades campesinas aumentaron en Colombia el rendimiento por hectárea en 66% en la década del 60 y la del 70 y en 65% entre 1975-1988, período éste en el que la agricultura comercial sólo mejoró sus rendimientos en 1.4%”

riqueza. En consecuencia, hay que fortalecerla y extenderle los incentivos necesarios. Allí hay capacidad empresarial.

7. Costo y eficiencia de los insumos

- ◆ El suministro de insumos, tanto en su incidencia en los costos de producción, como en la necesidad de promover su uso adecuado y racional, también hace parte de los elementos estructurales a enfrentar de manera concertada por los paneleros.

8. Problemas ambientales

- ◆ El problema de la dimensión ambiental y la creación de condiciones para una “producción limpia”.

9. Falta de Información

- ◆ Uno de los elementos críticos es seguir acopiando información que permita tipificar mercados, identificando el origen y destino de la producción, esperando a futuro precisar volúmenes y flujos de consumo. Esto incluye la necesidad de construir una red o sistema de información que posibilite un permanente análisis de costos, precios y márgenes de rentabilidad.

4.2. VISIÓN DE FUTURO PARA UNA CADENA INSTALADA EN LA ECONOMÍA CAMPESINA

Para enfrentar con éxito la grave problemática del subsector panelero es necesario construir una visión compartida del futuro de la cadena. Los elementos de esa visión estratégica en el mediano y largo plazo son los siguientes:

- En los próximos años el país panelero estará trabajando sobre un área cultivada igual o menor a la existente.
- Habrá una coordinación y sinergia de las políticas públicas para el sector.
- Se habrán desarrollado mejoras importantes en la rentabilidad del subsector mediante la disminución de los costos y el aumento de la productividad.
- Como resultado habrá en el mercado más panela y de mejor calidad.
- Se habrá dado prioridad a las regiones paneleras que tiene mayores ventajas comparativas y competitivas.

- Se habrá formado un mercado nacional integrado que estará en desarrollo gracias a una nivelación en la oferta por la vía de la calidad.
- Existirá un sistema de información eficiente.
- Se habrá ampliado el comercio interno y abierto el comercio internacional.
- El consumo habrá revertido su curva descendente y los mercados especializados, se habrán consolidado, producto de la diversificación.
- Habrá comenzado un cambio cultural profundo en el sector.
- Se habrá producido una Interacción virtuosa entre el sector público y el privado.
- Se habrá dado una tendencia creciente a la asociación de pequeños y medianos campesinos en busca de unidades de producción competitivas orientadas al mercado. Se habrá construido así una importante capacidad de negociación.
- La pequeña propiedad deberá tener capacidad y tamaño mínimo para generar ingresos y estar articulada con otras unidades medianas o pequeñas para crear riqueza.

5 . LÍNEAS PARA UN PLAN DE ACCIÓN

1. Sobre el tema del mercado:

- ◆ desarrollar una política de vigilancia y control eficiente y sostenida para hacer cumplir la ley 40 de 1990. De esta manera el problema de la panela falsificada se reducirá sustancialmente.
- ◆ Mejorar de manera sostenida la calidad y propiciar la segmentación de productos y el posicionamiento de marcas.
- ◆ Identificar las distorsiones en el mercado.
- ◆ Promover acciones para mejorar la presentación, el empaque y la distribución al consumidor.
- ◆ Establecer sistemas adecuados de información sobre los precios y otras medidas que contribuyan a limitar los problemas derivados de la estacionalidad e inestabilidad.
- ◆ Impulsar campañas de promoción del consumo de la panela

2. Sobre el problema de la coordinación de la inversión pública.

- ◆ El Estado y los agentes de la cadena deberán concertar una política unificada y coordinada de la inversión pública en el sector.
- ◆ Construir con un portafolio único de recursos públicos a disposición de la cadena panelera.

3. *El problema de la rentabilidad, por la vía del desarrollo productivo y la tecnología.*

- ◆ Impulsar una activa política de transferencia y adopción tecnológica
- ◆ Hacer énfasis en las 6 principales zonas productoras, para constituir las en el eje de la cadena en términos de competitividad.
- ◆ Identificar los eslabones de la cadena de valor en donde es posible desarrollar innovaciones que permitan reducir los costos de producción
- ◆ Comenzar a superar el atraso histórico de la masa de productores. Ello contribuirá a retener una significativa cantidad de empleo.

4. *El problema de la institucionalidad privada de la cadena*

- ◆ Fortalecer el sector privado de la agroindustria panelera en el terreno gremial y empresarial.
- ◆ Adelantar procesos de generación de organizaciones empresariales
- ◆ Ampliar y promover la organización gremial del sector panelero, Fedepanela.
- ◆ Reconocer el estatus de la institucionalidad privada.
- ◆ Con el arbitraje del Estado, desarrollar políticas de concertación con el sector cafetero y otros, cuya crisis amenaza con desbordar el área cultivada de caña panelera.
- ◆ Establecer una política de racionalización de la siembra de caña panelera en el país

4. *Política de crédito adecuado y accesible*

- ◆ Un crédito eficiente y al alcance de todos los agentes de la cadena es fundamental en la perspectiva de recuperar la competitividad del sector.
- ◆ Proveer incentivos crediticios para propiciar la movilidad de los sectores de menor productividad hacia la diversificación

5. *Desarrollo ambiental*

- ◆ Impulsar procesos de capacitación y transferencia de tecnologías limpias.
- ◆ Dar continuidad y contundencia a la erradicación de prácticas contaminantes como el uso de la leña, las llantas y los químicos que atentan contra la salud humana.

6. *Sistema nacional de información de la cadena*

- ◆ Avanzar en la constitución de un sistema de información panelera.
- ◆ Integrar esta labor a los esfuerzos y metodologías del observatorio de competitividad.