

**HIGIENE Y PANELA: CAMBIOS EN EL DISCURSO  
Y LAS POLÍTICAS DEL ESTADO COLOMBIANO  
EN EL MARCO DE LAS TRANSFORMACIONES  
NEOLIBERALES \***

---

*Hygiene and Panela: Changes in the Colombian Government's  
Discourse and Policies in the Context of Neoliberal Transformations*

NATALIA ROBLEDO ESCOBAR \*\*

Universidad Nacional de Colombia · Bogotá

\* Este artículo deriva de la tesis de maestría en antropología *Movimiento panelero colombiano: ejemplo de lucha agraria contra el neoliberalismo*, producto del trabajo de campo realizado entre septiembre del 2005 y enero del 2007 (en los municipios de Vélez, Moniquirá, Chipatá y Güepsa) y de las discusiones promovidas en el grupo de investigación ¿Quiénes son los Campesinos Hoy? Observatorio de Identidades, Prácticas y Políticas en el Espacio Rural Colombiano, grupo adscrito a Colciencias, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y la Universidad del Rosario.

\*\* natyrobledo@hotmail.com.

Artículo de reflexión recibido: 01 de febrero del 2010 · aprobado: 7 de junio del 2010

## RESUMEN

Este artículo analiza los cambios que han sufrido el discurso y las políticas sobre la producción de panela en el Estado colombiano. El actual discurso estatal y las políticas higienistas que lo respaldan pretenden entregar una parte de la producción panelera a los ingenios azucareros del valle geográfico del río Cauca. Esto se demuestra a través del análisis del conflicto entre paneleros y azucareros por el mercado interno, así como de las normativas recientes sobre higiene, establecidas en diferentes resoluciones que regulan las condiciones requeridas en la producción y la comercialización de la panela. Este intento por transformar unas prácticas tradicionales en otras más modernas —que encarnan los valores de eficiencia e higiene promovidos por el neoliberalismo— podría redundar en el fin de la producción artesanal de panela en Colombia.

**Palabras clave:** *ingenios del Cauca, neoliberalismo, producción artesanal de panela, políticas agrícolas en Colombia.*

## ABSTRACT

This article analyzes the changes in the Colombian government's discourse and policies regarding the production of *panela* (unrefined cane sugar). The current State discourse and the hygiene-oriented policies that support it aim at turning over part of the production of *panela* to the sugar refineries located in the geographical valley of the Cauca River. This is demonstrated through the analysis of the conflict over the internal market between panela and sugar producers, as well as of the recent regulations regarding hygiene, established in different resolutions regulating the conditions required for the production and marketing of *panela*. This attempt to transform traditional practices into more modern ones that embody the values of efficiency and hygiene promoted by neoliberalism could lead to the demise of the artisanal production of *panela* in Colombia.

**Keywords:** *Cauca sugar refineries, neoliberalism, handmade panela production, agricultural policies in Colombia.*

**E**n este artículo analizaré los cambios que han sufrido el discurso y las políticas sobre la producción de panela<sup>1</sup> por parte del Estado colombiano, específicamente de los poderes ejecutivo y legislativo, de acuerdo con el proceso de expansión y transformación capitalista en el país. Argumento que el actual discurso estatal y las políticas higienistas que lo respaldan pretenden, en el marco del neoliberalismo y de las exigencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), entregarles una parte de la producción panelera —específicamente la de los campesinos y los empresarios pequeños y medianos— a los ingenios azucareros del valle geográfico del río Cauca.

Con el propósito de explicar dicho argumento, me referiré al conflicto entre paneleros y azucareros por el mercado interno y a las normativas recientes sobre higiene, acordes con los valores y las prácticas económicas neoliberales. Haré énfasis en la Resolución 000779 del 2006, que regula las condiciones de higiene que deben tener la producción y la comercialización de panela. Asimismo, trataré las Resoluciones 3462 del 2008 y 3544 del 2009, que modifican los plazos para implementar algunas de las exigencias contenidas en la Resolución 000779. Por último, me referiré brevemente a las impresiones de los paneleros de la hoya del río Suárez acerca de las exigencias legales en materia de higiene.

Mi interés es analizar cómo el Estado colombiano ha entrado a disciplinar y regular, con unos fines económicos claros, el tiempo, el espacio, los cuerpos, las prácticas y las relaciones sociales que están ligadas a la producción de panela. Este intento de transformar unas prácticas tradicionales por otras más modernas, que encarnan los valores de eficiencia e higiene promovidos por el neoliberalismo, podría redundar en el fin de la producción artesanal de panela, realizada por campesinos y pequeños y medianos empresarios, para dar paso a la industrialización del proceso por parte de los ingenios azucareros del valle geográfico del río Cauca.

Las referencias etnográficas aluden a las cuatro temporadas de trabajo de campo que realicé entre septiembre del 2005 y enero del

---

1 La panela es un endulzante natural fabricado, desde la Colonia, en países como Colombia, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Brasil e India, entre otros. Se elabora a partir de la evaporación abierta de los jugos de la caña de azúcar. La panela goza de un alto contenido nutricional y es un ingrediente importante de la gastronomía colombiana.

2007 en la hoya del río Suárez<sup>2</sup>, específicamente en Vélez, Moniquirá, Chipatá y Güepa. En esta región predominan las explotaciones medianas de entre 20 ha y 50 ha, y se caracteriza por ser la zona panelera más moderna del país, lo cual se evidencia en que los rendimientos son más altos y hay un mayor uso de tecnología mejorada (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural & Observatorio Agrocadenas Colombia, 2005). A pesar de esto, la hoya del río Suárez comparte, con las demás zonas paneleras, el carácter artesanal de la producción, las difíciles condiciones de vida de los campesinos y los obreros de trapiches y cultivos, así como la falta de capital de muchos dueños de trapiches<sup>3</sup> para cumplir las exigencias legales en materia de higiene.

#### LA PANELA, UN PRODUCTO “BUENO PARA COMER”

El periodo que va de 1930 a 1990 estuvo signado en Colombia por los ideales de progreso y desarrollo, en una relación complementaria y hasta cierto punto contradictoria de las prácticas económicas y culturales que predominaban en el país. En el marco de esta doble relación, que en el campo se caracterizó por la disputa entre las economías capitalista y campesina, surgió el conflicto entre azucareros y paneleros, frente al cual el Estado asumió una actitud positiva, pero laxa, en favor de la panela.

Hacia la década de los treinta, llegó a Colombia el modelo desarrollista que promovían los países del recién llamado Primer Mundo, en el marco de la creciente influencia estadounidense a nivel global (Escobar, 1998). En este contexto se planteó la importancia de proteger la industria y la agricultura nacional mediante una política de industrialización por sustitución de importaciones apoyada en una alta inversión estatal, aranceles a las importaciones, crédito subsidiado y restricciones cuantitativas a las importaciones, licencias de importación y control de cambios, entre otras medidas proteccionistas (Kalmanovitz & López, 2006). Varias razones sustentaron esta postura. Por un lado, en un momento en que el mundo vio con horror el hambre que habían padecido los pueblos europeos durante la

2 La hoya del río Suárez incluye los municipios de Santana, San José de Pare, Togüí, Chitaraque y Moniquirá, en Boyacá, y de Barbosa, Vélez, Chipatá, Puente Nacional, San Benito, Güepa, Suaita y Oiba, en Santander.

3 Muchos de ellos conservan rasgos de su origen hacendatario (Raymond, 1997).

Segunda Guerra Mundial, se planteó como un objetivo del país garantizar la seguridad alimentaria, entendida como la producción nacional de la dieta básica de los colombianos, sin importar que ello implicara mayores costos para los consumidores. Por otro lado, se consideró fundamental no gastar las escasas divisas e y no importar aquello que estuviera en capacidad de producirse (Kalmanovitz & López, 2006).

En la época, se argumentó que el modelo de industrialización por sustitución de importaciones le permitiría al país disminuir su dependencia del extranjero. Pues, en la medida en que desarrollara su agricultura e industria, podría producir bienes intermedios y de capital<sup>4</sup>. En esta perspectiva, de corte un tanto nacionalista, la panela tenía cabida como un producto insignia de la cultura popular, por lo que su consumo era estimulado. Esto no significa que en esos años los paneleros hubieran recibido toda la atención que necesitaban por parte del Estado. Pues, ni siquiera en esa época (cuando estaban en auge los planteamientos del economista británico John Maynard Keynes sobre el Estado de Bienestar), Colombia asumió una política sólida y constante de reforma agraria, precios de sustentación, créditos baratos, subsidios a los agroquímicos y la maquinaria pesada, respaldo a la investigación científica y asistencia técnica suficiente (Suárez, 2007). Sin embargo, es de resaltar que la panela y sus productores eran vistos con admiración y respeto por el Estado colombiano, a la vez que se promulgaba la necesidad de su permanencia en el negocio.

Por otra parte, el ideal de progreso, que para esa época se estaba consolidando, volvía altamente deseable la producción nacional de azúcar. Ese era el edulcorante que se usaba en los países del Primer Mundo y el que las élites nacionales comenzaban a consumir y producir, por lo que se buscaba generalizar su consumo en el mercado interno. En 1959, año de la Revolución cubana, apareció otra razón de peso para incentivar la producción de azúcar: Colombia se trazó la orientación de reemplazar en parte a Cuba en el abastecimiento de

---

4 Es importante mencionar que esta política sufrió variaciones y retrocesos. En su primer periodo presidencial (1934-1938), Alfonso López Pumarejo abrió la economía nacional e incentivó la importación de todo tipo de bienes y servicios, medida que el presidente conservador Mariano Ospina Pérez (1946-1950) reversó. Posteriormente, “entre 1950 y 1989 hubo varios episodios de liberación de comercio, la mayoría de los cuales fueron total o parcialmente revertidos” (Kalmanovitz & López, 2006: 186).

Estados Unidos<sup>5</sup> (Agrocadenas, 2006; Orozco, 1984). A raíz de esto, se dio inicio al proceso de institucionalización de la agroindustria azucarera y se privilegiaron las exportaciones, lo que llevó en ocasiones al desabastecimiento del mercado interno.

### **Panela: motor de un pueblo**

Los representantes del Estado colombiano de mediados del siglo xx respaldaron a la panela y sus productores. Razones históricas, culturales, económicas y nutricionales, que presento a continuación, sustentaron esta posición.

La caña de azúcar se cultivaba con éxito desde la Colonia a lo largo y ancho de la geografía nacional. El consumo generalizado de sus derivados, entre ellos la panela, el guarapo y el aguardiente de caña, inspiró fiestas, canciones, poemas y otras expresiones culturales (Manrique et ál., 2004). Y así, con el paso de los años, la panela se convirtió en un producto insignia de la cultura colombiana.

La Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), por ejemplo, atribuía al consumo de panela la entereza y valentía del pueblo colombiano para superar las más duras adversidades. De esta manera, no solo resaltaba el carácter tradicional de la panela, sino sus cualidades nutricionales, como afirma García Cadena (1943: 65):

Estamos seguros de que el obrero colombiano habría sido incapaz de conquistar, como lo hizo, con el solo esfuerzo del músculo, nuestras cordilleras andinas, si en lugar de panela hubiera consumido azúcar; y quienes presenciaron el esfuerzo de nuestros veteranos en las guerras civiles pueden dar testimonio de cómo fue la panela el alimento que fortificó y estimuló hasta lo increíble la energía física de los abnegados combatientes. Tal vez sin la panela nuestras guerras civiles no hubieran ofrecido el espectáculo de la heroica resistencia humana demostrada en largas jornadas en que nuestros soldados, bajo todos los soles y todos los climas, se alimentaron únicamente con un pedazo de panela.

En la argumentación de la SAC, se observa lo que significaba la panela en un país que no podía garantizarle una alimentación completa y

---

5 Con el Sugar Act de 1965, Colombia se consolidó como país exportador de azúcar.

balanceada a una buena parte de sus compatriotas. La panela aparecía, entonces, como un producto al alcance de todos, que suplía hasta cierto punto las necesidades energéticas y nutricionales del organismo<sup>6</sup>.

Así como se enaltecía a los consumidores de panela por considerar que bajo el influjo de este producto habían contribuido a “modernizar” el país y expandir la frontera de colonización, los paneleros eran admirados por la dureza de sus condiciones laborales, si bien esto no redundó en su mejoramiento. Lo tupido del cultivo, la presencia de animales venenosos, el filo de la hoja de caña y la pelusa que cubre los tallos de la planta, constituían razones suficientes para admirar a quienes trabajaban en los cañaduzales. Asimismo, la fuerza y la resistencia necesarias para la fabricación de panela, sumadas a las extenuantes jornadas de los trapiches, producto de la imposibilidad de parar la molienda hasta tanto se acabara la caña que se iba a moler, volvían al obrero del trapiche un hombre digno de respeto.

Además de la panela, se resaltaba el valor tradicional de otros productos obtenidos artesanalmente de la caña, que, sin ser tan alimenticios como esta, habían contribuido notablemente a alegrar a los colombianos. Hernando Caicedo, fundador y propietario hasta su muerte de la Fábrica de Dulces Colombina y los Ingenios Riopaila y Central Castilla, explicó en 1957: “la panela también es madre del licor tradicional de nuestro pueblo, el agarrador aguardiente, tan traído y llevado, el primer invitado en todas las fiestas que reúne [sic] la alegría popular” (Caicedo, 1965: 296).

En la época también se esgrimieron argumentos de tipo económico para sustentar la necesidad de proteger la producción de panela. Entre ellos se solían destacar la presencia de caña panelera en casi todo el territorio nacional y su papel como generadora de empleo rural, específicamente de empleo campesino. Caicedo (1965: 261) deja ver que lo que se valoraba era el carácter campesino, intensivo en mano de obra, no concentrado y, por lo tanto, no monopolista de la producción

---

6 Pierre Raymond (1997: 30) resume las propiedades nutricionales de la panela: “[...] se puede calcular que la panela representa para un adulto 6,2% del peso consumido y proporciona aportes significativos en la ingesta de carbohidratos (15,7%), de calcio (14,5%), de hierro (12,4%), de riboflavina (5,3%), de fósforo (4,1%), de niacina (1,9%), de ácido ascórbico (1,6%) y de tiamina (1,5%). Por lo tanto, un retroceso en su uso, que no se compense por una mejora cualitativa de la dieta, sería lamentable”.

de panela. Estos factores, sumados a cultivos minifundistas y a lo esparcido de estos, contribuían a distribuir los ingresos de forma tal que aumentara la capacidad de compra de la población rural colombiana. En últimas, se buscaba configurar el mercado interno que necesitaba el país para su desarrollo.

### **Un mercado y dos productos sustitutos: conflicto entre azucareros y paneleros**

Con todo y el aprecio que hacia 1940 manifestaban los representantes del Estado colombiano y las personas del común frente a la panela, esta década marcó el comienzo del conflicto entre azucareros y paneleros por el mercado interno. El azúcar representaba desde muchos puntos de vista el modelo desarrollista que se estaba implantando en Colombia. Era fabricado de manera industrial y sus características “modernas”, tales como la blancura, uniformidad, solubilidad y su consumo en Europa y Estados Unidos, comenzaban a hacer mella en el consumo de panela, a pesar de que esta era menos costosa.

A mediados de la década, la SAC criticó el cambio progresivo en la preferencia de los colombianos, que consumían cada vez más azúcar y menos panela; como afirma García Cadena (1943: 65):

La sustitución en la alimentación popular de la panela por el azúcar ha sido una corriente impuesta por la moda, fruto de esnobismo que no hay para qué estimular, ya que ha venido introduciéndose en las costumbres de la alimentación nacional por la sola razón de que el azúcar es más blanco que la panela y porque los pueblos europeos la usan en su alimentación diaria.

Además del aumento en el consumo de azúcar, los paneleros debieron afrontar una dura realidad: el Ingenio Manuelita S. A., el más grande del país, decidió construir una fábrica de panela llamada La Cabaña. “Fundamos esa empresa para dar ejemplo de cómo se debe montar una fábrica moderna y eficiente de panela” dijo Henry Éder en una reunión de la Cámara de Comercio de Cali (Caicedo, 1965: 263). Victoriano Toro Echeverri, miembro de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Representantes, explicó en un reportaje concedido al periódico *El Espectador* (Caicedo, 1965: 267) las consecuencias devastadoras que la producción de panela a escala industrial traería para el sector:



Hay una verdadera superproducción en todas las secciones, que reduce apreciablemente su precio [de la panela]; esta circunstancia se acentúa y agrava con la instalación de factorías de panela en grande escala, fundadas con el concurso directo de una de las empresas azucareras, pues en tales factorías se producirá en breve una cantidad tal de panela que traerá consigo mayor abaratamiento, causa inmediata de la ruina de los incontables y meritorios productores de panela en pequeña escala, que vendrán en esa forma a ser eliminados de la lucha.

La decisión de Manuelita de producir panela causó revuelo en el país. Pues la industria panelera gozaba “de las simpatías del Gobierno y del público” (Caicedo, 1965: 262), de manera que el Gobierno nacional decidió tomar cartas en el asunto. Fue entonces cuando el presidente Eduardo Santos intervino para que los ingenios no se desarrollaran a costa de los paneleros, y logró que estos se comprometieran verbalmente a no producir panela a escala industrial (Camargo, 2000: 1). “Ricos al azúcar y pobres a la panela” fue el lema que se acordó en esa época. Sin embargo, según Caicedo (1965: 264), este no fue el fin de La Cabaña, pues: “La maquinaria de La Cabaña fue trasladada a Armero, departamento del Tolima. Allí, como el ave Fénix que renace de sus cenizas, ha surgido con el nombre de El Triunfo y con el aporte económico del Ingenio Manuelita S. A.”.

Por si fuera poco, Manuelita aportó capital para la construcción de otro establecimiento panelero, llamado San José. Caicedo (265) sintetiza bien este proceso: “Desapareció La Cabaña para reencarnar duplicada y engrandecida en dos fábricas poderosas, El Triunfo, en Armero, y San José, en Palmira”. Ante tal hecho, que se consideraba una política estatal de estímulo al enriquecimiento de los azucareros, un grupo de paneleros envió un telegrama a algunos senadores del momento (260):

Consideramos un deber no permitir que ustedes ignoren el alarma [sic] y los peligros de que están amenazados los productores de panela. [...] [Los] mismos accionistas del Ingenio La Manuelita, que produce más de 350.000 quintales al año, son los mismos propietarios del Ingenio de Pajonales, que producirá más de 400.000, son los mismos del ingenio panelero “El Triunfo”; no satisfechos todavía, los mismos señores inaugurarán muy pronto

en la hacienda San José, inmediaciones esta ciudad, establecimiento panelero con producción 2.000 cajas por semana [sic].

Estimamos que Estado, que estimuló enriquecimiento de esos señores, favoreciéndolos con pródiga producción, está en obligación de impedir la ruina de 35.000 trapicheros colombianos, que será inevitable si gobierno tolera esta incalificable avidez capitalista [sic].

Ante las protestas, Manuelita dejó de producir panela abiertamente. Pero esto no significó el fin de la incursión de los ingenios en el negocio panelero. Desde entonces, estos han acudido con frecuencia a la práctica de derretir azúcar para producir panela falsa<sup>7</sup>, como una manera de enfrentar las crisis de sobreproducción de caña de azúcar<sup>8</sup> (Henaó et ál., 1993: 3).

A pesar de la poca información que hay al respecto, se sabe que en 1965, 1976 y 1986 (Henaó et ál., 1993: 3) el conflicto entre paneleros y azucareros se agudizó, y que en los congresos paneleros de 1978, 1980, 1981 y 1987 se analizó el tema. En febrero de 1988, los ingenios reanudaron la producción de panela derretida, por lo que varios paneleros decidieron tomarse pacíficamente las instalaciones del Ministerio de Agricultura. El resultado fue el mismo de las ocasiones anteriores: los azucareros se comprometieron a no producir panela falsa, pero algunos de ellos lo incumplieron. El hecho de que los acuerdos no estuvieran respaldados por una ley de la República contribuía a que su incumplimiento fuera el pan de cada crisis azucarera. Luego se constató que una ley en este sentido también era insuficiente.

Desde la década de los cuarenta fue evidente la ambigüedad del discurso desarrollista. Este, por un lado, promulgaba la protección de la economía y la identidad nacionales y, por el otro, se guiaba por los ideales de progreso, modernidad e industrialización que llegaban de los países del Norte. Mientras que la panela producida artesanalmente representaba lo autóctono y, por lo tanto, hacía parte de la identidad

---

7 La “panela derretida” tiene unas condiciones nutricionales muy inferiores a las de la verdadera.

8 La producción de panela derretida disminuyó significativamente a partir del año 2002, cuando comenzó a destinarse una parte importante de la caña de azúcar de los ingenios a la producción de alcohol carburante.

nacional que se debía mantener, el azúcar encarnaba los ideales modernos de la sociedad que se quería construir.

La contradicción entre lo tradicional y lo moderno —lo que el país era y aquello en lo que sus gobernantes lo querían convertir—, finalmente, se definió de dos maneras: se protegió e incentivó la producción de azúcar y se evitó que la expansión azucarera se diera a costa de los paneleros. La imagen positiva de la panela y de sus productores que se tenía en la época, en el marco de las políticas de protección a los distintos sectores de la economía nacional, sumada a las voces de protesta frente al futuro incierto de los paneleros, llevaron al Gobierno a proteger este sector de la economía.

La posición estatal se mantuvo todos esos años: condenar los derretideros, pero hacer poco al respecto, parecía ser la consigna. En últimas, lo que se logró con esto fue mantener un discurso identitario y progresista sin enfatizar en las contradicciones que implicaba para el caso de la panela y el azúcar. La panela y sus productores eran vistos con admiración y respeto, y se promulgaba la necesidad de su permanencia en el negocio, pero las medidas estatales no evitaban del todo la producción de panela derretida por parte de los ingenios azucareros.

#### DISCURSO NEOLIBERAL: MERCADO GLOBAL, EFICIENCIA E HIGIENE

Con el paso del modelo de industrialización por sustitución de importaciones al modelo neoliberal, el Estado colombiano transformó su discurso frente a la panela y sus productores. Este caso ilustra cómo en el neoliberalismo los valores centrados en la tradición cultural y la diversidad son defendidos en el papel, pero violentados en la práctica. Pues el discurso sobre la calidad, la eficiencia y la higiene termina atentando contra aquello que en teoría se quiere proteger.

Como afirma Fernando Coronil (2000), la globalización neoliberal utiliza un *discurso globocéntrico* que la presenta como el fin de las divisiones de la humanidad y que hace creer que la integración global pondrá a los individuos y las naciones en igualdad de condiciones. Sin embargo, dicho discurso oculta que las relaciones de dominación se mantienen e incluso se profundizan, lo que genera pobreza, inequidad social y violencia entre los países, los individuos y grupos pertenecientes a una misma nación.

La panela constituye un buen ejemplo de lo anterior. Pues las políticas globalizadoras y la forma en que se implantan niegan las condiciones materiales de la producción de alimentos autóctonos y artesanales, a pesar de lo mucho que en apariencia se valoran. Así, y como se verá a continuación, si se lograra burlar la Ley 40 de 1990 y/o se exigiera con mano dura y sin apoyos estatales de ningún tipo el cumplimiento de la Resolución 000779 del 2006, que establece las condiciones que deben tener la producción y comercialización de panela, los días de los pequeños y medianos productores artesanales estarían contados.

### **Limitar la producción para impedir la ruina: Ley 40 de 1990**

El año de 1990 marcó para los productores de panela un “antes y después” en dos aspectos fundamentales. Como primera medida, el presidente de la República, Cesar Gaviria, dio inicio a la reforma neoliberal acordada durante el gobierno de Virgilio Barco. Los ingenios azucareros, afines al Gobierno, aumentaron las siembras de caña basados en cálculos demasiado optimistas con respecto al azúcar que podrían exportar a buenos precios en los mercados internacionales. A la vez, la crisis agropecuaria de la década de los noventa llevó a que una gran cantidad de productores, muchos de ellos cafeteros, sustituyeran sus antiguos cultivos con caña de azúcar. Ellos aprovecharon la producción de panela, propia de la economía campesina, la capacidad de esta planta para adaptarse a diferentes ambientes y, en algunos casos, el conocimiento que tenían de la agroindustria, producto de antiguas experiencias de trabajo en ella. En palabras de don Julián Isaza<sup>9</sup> (2005, comunicación personal):

El país está enfrentado en un desempleo total [sic]. Entonces ¿qué pasa?: algunos empleados [a] los [que] echaron compraron un carro de servicio público. Pero otra gran mayoría optaron por irse a sembrar caña pensando que era la panacea, y resulta que fue una cosa equivocada. Entonces superproducimos [sic] el cultivo de la caña y se nos acabó de complicar el cuento. Y como el único negocio que..., pues, es el que tiene al alcance como más fácil la tierra de los sitios tropicales, usted sabe que hay muchos que dicen que la caña es una maleza, entonces es un cultivo que fácilmente se

---

9 Dueño de un trapiche en Güepsa, empresario agrícola y exconcejel de Güepsa por el Partido Conservador.

puede implantar, y de ahí que ahorita todos los paneleros estamos sufriendo una situación precaria ante los bancos. Ya no somos capaces de producir para los intereses, muchos menos para pagar los créditos [...]. Entonces, esa es la gran situación de los paneleros.

Como resultado de estas siembras, hubo una sobreproducción significativa de caña de azúcar. Los cultivos de los ingenios pasaron de 125.000 ha a 200.000 ha entre 1992 y 1999 (Camargo, 2000), mientras que aquellos destinados a la producción de panela aumentaron de un poco más de 190.000 ha a casi 215.000 ha en el mismo periodo (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural & Observatorio Agrocadenas Colombia, 2005).

Como segunda medida, la aprobación de la Ley 40 de 1990<sup>10</sup> dio respuesta al creciente descontento de los paneleros, que desde 1986 venían realizando una “vasta acción de denuncia” (Henaó et ál., 1993: 4) sobre el incumplimiento del acuerdo de 1942 por parte de los ingenios azucareros. Esta ley dicta normas para la protección y desarrollo de la producción de la panela y establece la cuota de fomento panelero, que dota con recursos parafiscales a Fedepanela.

Los artículos 1.º y 5.º prohíben por la vía jurídica aquello que antes se había intentado impedir por la vía de los acuerdos verbales: que los establecimientos paneleros tengan una capacidad de molienda superior a diez toneladas por hora —es decir, que produzcan panela a escala industrial— y la utilización de azúcar, “hidrosulfito de sodio, anilinas, colorantes tóxicos<sup>11</sup> y demás contaminantes y mieles de ingenio que afecten la calidad nutritiva de la panela o pongan en peligro la salud humana”, respectivamente. Si bien persiste la práctica de producir panela falsa cuando los precios internacionales del azúcar son muy bajos<sup>12</sup>, no debe perderse de vista que la Ley 40 constituyó una victoria

10 La Ley 40 de 1990 fue presentada al Congreso de la República por el senador Hugo Serrano Gómez, político liberal santandereano que se desempeñó como representante a la cámara, entre 1978 y 1991, y como senador de la República, desde ese año hasta su fallecimiento, en junio del 2010.

11 Estos productos, cuya utilización ha disminuido significativamente en los últimos años, eran empleados para blanquear la panela.

12 Solo la construcción de plantas de alcohol carburante en el Valle del Cauca (desde el 2002), que absorbieron parte de la producción de caña de azúcar, ha disminuido —no acabado— la producción de panela falsa.

de los paneleros, que vieron cómo sus intereses dejaron de depender de la buena voluntad de los ingenios. Y aunque el problema se mantiene, debe reconocerse que dicha ley ha impedido que estos últimos produzcan panela abiertamente.

La Ley 40 de 1990 puede interpretarse como el fin de un periodo en el que la panela y sus productores eran respetados, admirados y defendidos —por lo menos, en la teoría— por el Estado. Su carácter proteccionista pronto entró en contradicción con el modelo neoliberal, que trajo consigo un discurso que promueve un mundo globalizado en el que impere la libre competencia, y que atribuye especial importancia a la higiene, la eficiencia y la calidad, entre otros valores contemporáneos. Fue así como, en lugar de subrayarse el valor nutritivo, cultural y económico de la panela, se enfatizaron cada vez más las deficiencias higiénicas y la ineficiencia del proceso de producción.

Para entender esta transformación, que en mi concepto apunta a entregar a los ingenios la producción de panela que tradicionalmente ha estado en manos de pequeños y medianos productores, haré un breve recorrido por dos eventos fundamentales del sector panelero: el intento de construcción del Ingenio Industrial Panelero de Padilla (Cauca) y la Resolución 000779 del 2006, que analizaré con detalle para considerar las consecuencias nefastas que su aplicación, en las condiciones que el Gobierno plantea, traería para los productores de panela.

### **Los ingenios caminan a paso de gigante:**

#### **Ingenio Industrial Panelero de Padilla, Cauca**

A comienzos de la primera década del siglo XXI comenzó un nuevo capítulo en la historia del sector panelero, cuando la empresa Desarrollos Empresariales Caucanos S. A., “conformada por los principales grupos económicos del país e ingenios azucareros, como los de Pichichí y La Cabaña, y por capital extranjero, como la empresa norteamericana Enron (Suárez, 2002), decidió construir un Ingenio Panelero en Padilla (Cauca), aprovechando las exenciones tributarias de la Ley Páez<sup>13</sup>” (Gutiérrez, 2004: 18). El Ingenio de Padilla, con un costo aproximado de treinta mil millones de pesos, pretendía acaparar

---

13 La Ley Páez concede exenciones tributarias a actividades productivas como medio para fomentar la inversión en esta zona del país, que quedó destruida por una avalancha.

de entrada el 10% de las ventas, gracias a sus menores costos de producción y a que utilizaría los cincuenta y cinco mil puntos de distribución que a la fecha poseía la Casa Luker (Gutiérrez, 2004).

Algunos productores de panela vieron al Ingenio Industrial Panelero de Padilla como una oportunidad para incentivar la modernización del sector, y no como una amenaza ante la falta de capital para implementar estrategias tendientes a disminuir los costos de producción y mejorar la competitividad. Otros plantearon que el Ingenio de Padilla iba a aumentar el consumo de panela a partir de nuevas presentaciones del producto y publicidad en prensa, radio y televisión, por lo que la competencia a los trapiches artesanales no alcanzaría niveles significativos. Sin embargo, la mayoría de los productores, así como Fedepanela y Unidad Panelera Nacional (una organización antineoliberal creada en el año 2000<sup>14</sup>), se opusieron a la construcción del ingenio por considerar, entre otras cosas, que violaba la Ley 40 y que los menores costos de producción y comercialización del ingenio arruinarían a los paneleros artesanales y tenderían a monopolizar la producción.

Si bien los argumentos en torno al Ingenio de Padilla son diversos y en algunos casos contradictorios, no puede negarse que su construcción iba en contravía de la política que rigió al sector panelero desde la década de los cuarenta. El hecho de que, a mediados del 2002, los paneleros, representados por Fedepanela y Unidad Panelera Nacional, hubieran logrado reversar la medida mediante la realización de audiencias públicas, foros y marchas, no cambia el hecho de que el Gobierno de la época y una parte de las autoridades regionales, representadas en la Corporación Regional del Cauca, pretendieron imponerla. El Ingenio de Padilla constituyó, por lo tanto, la primera evidencia del cambio de discurso por parte del Estado colombiano frente a la panela y sus productores.

El reto de impedir la construcción del Ingenio de Padilla finalmente fue superado, pero el antecedente perduró. En la lógica de la globalización neoliberal, que proclama la libre competencia, una agroindustria que se caracteriza por su carácter artesanal debía modernizarse o

---

14 Esta es una organización sin ánimo de lucro e independiente del Gobierno en la que tienen cabida todos los paneleros, sin importar su función en la producción.

desaparecer. Las resoluciones de higiene pronto se convertirían en la nueva estrategia para entregarle, por lo menos en parte, el negocio panelero a los ingenios.

#### CALIDAD POR ENCIMA DE TODO: LAS RESOLUCIONES DE HIGIENE

Si bien se han dado algunas transformaciones tecnológicas y de materiales<sup>15</sup>, en términos generales el proceso de producción de panela se ha mantenido constante desde la Colonia, cuando se empezó a cultivar caña de azúcar en el actual territorio colombiano. Dicho proceso se divide en la siembra y cosecha de la caña de azúcar, por un lado, y en la transformación de los jugos de la caña en panela, por el otro, de manera que constituye un proceso agroindustrial.

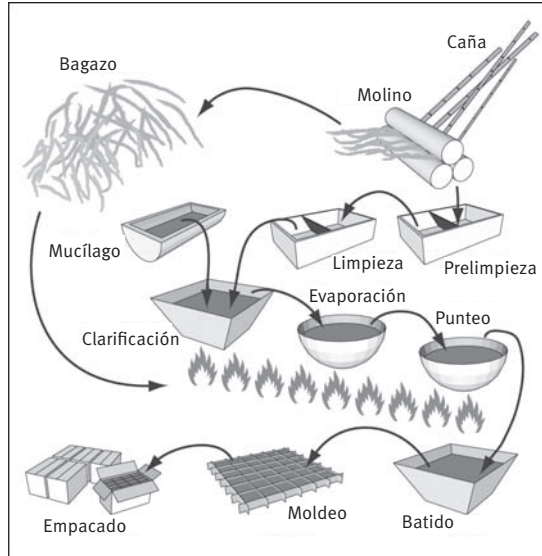
La caña suele tardar entre dieciséis y veinte meses en estar apta para el corte, según la variedad, el clima, el suelo y la altura sobre el nivel del mar del lugar donde sea sembrada. Una vez cortada, es aprontada y molida en el trapiche. Como resultado se obtienen dos productos: bagazo, conformado por los tallos ya molidos, que es puesto a secar o llevado directamente a la hornilla (dependiendo de si el trapiche cuenta con la tecnología de cámaras Ward o Ward tipo Cimpa<sup>16</sup>), y jugo crudo o guarapo, que es convertido en panela mediante un largo procedimiento. En un primer momento, es sometido a un proceso de prelimpieza y clarificación por flotación, a partir de un efecto combinado de temperatura, tiempo y acción de agentes clarificantes, que pueden ser mucilagos vegetales y/o polímeros químicos<sup>17</sup>. Posteriormente, se da comienzo a la evaporación abierta del jugo, que consta de tres etapas: evaporación y concentración, punteo y batido. Una vez que los jugos han pasado por todos los fondos, el jugo es batido de manera intensiva e intermitente, para luego ser vertido en las gaveras o moldes. Finalmente, las panelas son desmoldadas, almacenadas y dispuestas para la venta.

15 Especialmente en lo que se refiere al molino y a la hornilla.

16 Las cámaras Ward son un tipo de cámara de combustión mejorado que permite obtener mayores temperaturas y mejor combustión, por lo que es posible utilizar el bagazo con una humedad de hasta 45%. Las cámaras Ward tipo Cimpa disponen de una subcámara de presecado de bagazo, de manera que este puede ser introducido con humedades cercanas al 50%.

17 Consultado en [www.tecnologiaslimpias.org/html/central/311802/311802\\_ee.htm](http://www.tecnologiaslimpias.org/html/central/311802/311802_ee.htm) el 30 de octubre del 2010.





**Figura 1**

Esquema del proceso de fabricación de panela.

Fuente: Estrada, 2010.

Ambos procesos, el agrícola y el industrial, son dispendiosos y exigen una gran resistencia física. Los trabajadores de cultivo generalmente cumplen una jornada de doce horas, y reciben un jornal diario que varía según la región e incluso la finca. Los del trapiche, en cambio, trabajan a destajo y deben soportar jornadas laborales de hasta dieciocho horas, no solo para conseguir el dinero suficiente para mantener a su familia, sino también porque no resulta rentable detener el molino antes de haber molido toda la caña aprontada.

La normativa sobre los requisitos sanitarios de la producción y comercialización de la panela ha cambiado en varias ocasiones desde la promulgación de la Ley 40 de 1990, y aun antes. La Resolución Técnica Icontec 13-11 2a. R y las Resoluciones 2284 de 1995, 2546 del 2004, 3260 del 2004, 000779 del 2006, 3462 del 2008 y 3544 del 2009 son solo algunas de las disposiciones que se han dictado sobre la materia. Todas ellas presentan grandes continuidades, debido a que, como se dijo, el proceso de producción poco se ha transformado<sup>18</sup>. Primero, buscan que

18 A excepción de ciertos adelantos tecnológicos hechos en algunos trapiches.

la panela esté libre de ataques de hongos, mohos, insectos y roedores. Segundo, demandan que sea fabricada en lugares higiénicos, siguiendo los estándares exigidos para las fábricas de producción de alimentos. Tercero, prohíben utilizar colorantes naturales o artificiales, así como hidrosulfitos de sodio, hiposulfito de sodio u otras sustancias químicas que tengan propiedades blanqueadoras. Por último, prohíben la utilización de rusque<sup>19</sup>, costal y otros materiales para empacar la panela.

Las diferencias entre las resoluciones, más que de contenido, consisten en la radicalización paulatina de las sanciones para quienes las infrinjan, y en que las últimas son más detalladas que las primeras y han sido más difundidas por las autoridades. Estas transformaciones, ocurridas a partir de la Resolución 002546 del 2004, se deben a la superposición de la normativa a los acuerdos suscritos por Colombia con la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Veamos, pues, en qué consiste la Resolución 000779 del 2006, “por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que se deben cumplir en la producción y comercialización de la panela para consumo humano y se dictan otras disposiciones”.

### **En el trapiche se vive: Resolución 000779 del 2006**

La Resolución 000779 del 2006 ha sido recibida por los paneleros de la hoya del río Suárez con recelo, por la magnitud de sus exigencias, el costo de implementarlas y las sanciones que su incumplimiento acarrea. A continuación, me referiré a los puntos 1, 2, 3 y 9 del artículo 9.º del capítulo IV, que trata de las “condiciones sanitarias de los trapiches”. Pues este es el artículo que mayor polémica ha causado en el sector. El artículo consta de trece puntos: instalaciones físicas, instalaciones sanitarias, personal manipulador, condiciones de saneamiento, disposición de residuos sólidos, control de plagas, limpieza y desinfección, condiciones del proceso de fabricación, sala de proceso, materias primas e insumos, envase y embalaje, almacenamiento y salud ocupacional.

El artículo 9.º fue redactado con sumo cuidado y dedicación, para que no faltara por regular ningún elemento relacionado con el proceso de fabricación de la panela. Es tanta la atención que se dio a los detalles,

---

<sup>19</sup> Hoja seca de la caña, con la que solían empacarse cargas de 98 panelas.

que la vida privada y el cuerpo de los operarios fueron regulados en varios aspectos<sup>20</sup>. Sin embargo, en la actualidad, ninguno de los puntos es cumplido a cabalidad por la inmensa mayoría de los trapiches del país.

¿Qué es en la teoría un trapiche panelero? La resolución lo define como el “establecimiento donde se extrae y evapora el jugo de la caña de azúcar y se elabora panela”. ¿Qué es en la práctica un trapiche panelero? Es el lugar donde entre diez y quince obreros pasan buena parte de sus vidas. Allí trabajan, comen, duermen, hacen amigos, pasan muchos fines de semana y festivos, se divierten hasta donde pueden y, en medio de todo esto, fabrican panela y/o mieles. Sin embargo, el trapiche no está acondicionado para su permanencia; no suele tener baños, habitaciones ni camas, y por su relativa lejanía de los centros urbanos tampoco tiene acceso a suficientes bienes y servicios. En el caso de la cocinera, la situación es más dramática: teniendo que permanecer allí las veinticuatro horas del día, durante los ocho o quince días que suele durar la molienda, se ve en la obligación de llevar a sus hijos, unas veces durante el día y otras durante el día y la noche.



**Figura 2**

Vista exterior de un trapiche en la zona rural de Vélez.

Fuente: Robledo, 2005.

20 La regulación de la vida privada está presente a lo largo y ancho de la resolución. La del cuerpo, en cambio, figura en el tercer punto.

Esta construcción o “enramada”, como muchos la llaman, no suele tener paredes ni divisiones interiores, a excepción de aquella que encierra, a medias, la cocina y, en pocas ocasiones, la de un cuarto donde duermen los obreros. En el centro, en fila y a distintas alturas, se ubican los fondos y el molino, y con ellos buena parte de los trabajadores, que se encargan de prensar la caña de azúcar, batir los jugos y quitarles las impurezas visibles. A un lado están las gaveras, y en la parte baja del establecimiento es posible ver al hornillero, que mantiene los fogones a la temperatura deseada. Buena parte de los trapiches no cuentan con la tecnología de cámaras Ward y deben amontonar el bagazo que sale del molino para su secado, pues estando húmedo no produce el calor necesario. En estos casos, el molino, los fondos y las gaveras quedan rodeados por montañas de bagazo, que atraen animales y se empolvan. Finalmente, en los alrededores del trapiche o en su periferia, son ubicadas las cañas que se van a moler<sup>21</sup>.

Estas características del trapiche impiden cumplir con los dos primeros puntos del artículo 9<sup>22</sup>. Los alrededores de los trapiches pocas veces están libres de residuos sólidos, malezas, objetos y materiales en desuso. Su ubicación en zonas rurales, así como el hecho de que su construcción suele hacerse por etapas, dificultan el cumplimiento de esta exigencia. Además, aunque algunos efectivamente están separados de “cualquier tipo de vivienda”, constituyen viviendas en sí mismos, por lo general carentes de los servicios básicos. Como decía anteriormente,

---

21 Es importante mencionar que actualmente hay un puñado de trapiches, terminados o en proceso de construcción, que cumplen con la totalidad de las exigencias planteadas en la Resolución 000779. Este apartado no aplica para ellos.

22 A saber:

1. Instalaciones físicas: a) estar ubicados en lugares alejados de focos de contaminación; b) los alrededores deben estar libres de residuos sólidos y aguas residuales; c) estar separados de cualquier tipo de vivienda; d) no se permite la presencia de animales y personas diferentes a los operarios en las áreas de producción; e) delimitación física entre las áreas de recepción, producción, almacenamiento y servicios sanitarios; f) su funcionamiento no debe poner en riesgo la salud y bienestar de la comunidad; g) los alrededores de los trapiches paneleros no deben presentar malezas, ni objetos o materiales en desuso; h) en los trapiches o en sus alrededores no se debe almacenar mieles de ingenio, mieles de otros trapiches paneleros, jarabe de maíz, azúcar u otros edulcorantes, blanqueadores ni colorantes y demás sustancias prohibidas señaladas en la presente resolución.
2. Instalaciones sanitarias: a) el trapiche debe disponer de servicios sanitarios en cantidad suficiente, bien dotados y en buenas condiciones; b) los servicios sanitarios deben estar conectados a un sistema de disposición de residuos.

no hay delimitación física entre las áreas de recepción, producción, almacenamiento y servicios sanitarios, que, dicho sea de paso, suelen no existir, pues el Estado no ha instalado redes de alcantarillado y acueducto en muchas de las zonas rurales donde se encuentran los trapiches.

Gallinas y perros, además de los bichos que habitan en el bagazo y las abejas que frecuentan las gaveras, hacen parte del paisaje cotidiano en los trapiches. Y a la hora de exigir que no haya “personas diferentes a los operarios en las áreas de producción”, como dice la norma, los niños, vecinos y visitantes ocasionales se convierten en un obstáculo.

El tercer punto va más lejos que ninguno, pues contiene la normativa que regula el cuerpo del “personal manipulador”. Allí se exige el uso de uniformes limpios, buenos hábitos de limpieza de las manos, el no porte de accesorios ni maquillaje, la certificación de manipulación de alimentos y capacitaciones para los operarios. Pero debido a las condiciones de los trapiches y a los diferentes contextos en los que se desarrolla la producción de la panela, ninguna de estas exigencias es cumplida. La contratación en los trapiches de la hoya del río Suárez se da a partir de acuerdos verbales por el tiempo que dura la molienda. El obrero suele tener, por lo tanto, un patrón diferente cada ocho o quince días, aunque en ocasiones tiene el hábito de trabajar en uno o dos trapiches únicamente. Por esta razón, y tal vez por costumbre, los patrones no dotan a los obreros con uniformes.

Sorprende cómo la norma exige un tratamiento específico de las manos, sin limitarse a exigir, como en el caso del uniforme, que los obreros utilicen guantes. Este literal ha sido objeto de múltiples burlas y reacciones de indignación entre los obreros. Y, por mi parte, debo decir que ante las precarias condiciones laborales que reinan en los trapiches, donde los obreros no pueden bañarse durante el tiempo que dura la molienda ni dormir ni ir al baño en condiciones adecuadas, las uñas largas o con esmalte constituyen el menor de los problemas.

La exigencia de no comer, fumar ni beber en las áreas de proceso de la panela tampoco se cumple en la actualidad. El carácter abierto de los trapiches —que facilita el ingreso de personas externas—, la falta de espacios independientes para cada una de las etapas del proceso de producción y las condiciones laborales, que implican la estadía permanente de casi todos los trabajadores —incluida la cocinera y casi siempre sus hijos— durante el tiempo que dura la molienda, impiden su cumplimiento.



**Figura 3**

Habitación improvisada de un trapiche en la zona rural de Vélez.

Fuente: Robledo, 2007.



**Figura 4**

Trapiche en zona rural de Moniquirá.

Fuente: Robledo, 2007.



**Figura 5**

Cocina de un trapiche ubicado en zona rural de Vélez.

Fuente: Robledo, 2006.



**Figura 6**

Cocina de un trapiche ubicado en zona rural de Vélez.

Fuente: Robledo, 2006.

Finalmente, la capacitación de los operarios en prácticas higiénicas requeriría el apoyo de alguna institución educativa, como el SENA<sup>23</sup>. En la actualidad, los oficios del trapiche y los cultivos se aprenden a través de la observación; la mayoría de los obreros que laboran en los trapiches aprendieron cuando eran apenas unos niños y sus padres les pedían que “ayudaran en lo que pudieran”. La recurrente presencia de niños, algunos de los cuales realizan oficios menores, tales como ubicar el bagazo recién salido del molino en las bagaceras, evidencia que la situación no ha cambiado mucho.

Con respecto al noveno punto, donde se establecen las características físicas con las que debe contar la sala de procesamiento de la panela, encontramos que, a excepción de la ventilación y a veces de la iluminación, la casi totalidad de los trapiches incumplen estas exigencias. Para que las paredes estén “limpias y en buen estado” sería necesario modificar el diseño tradicional de los trapiches, pues estos suelen carecer de paredes. Los pisos, normalmente de tierra o de cemento, así como los techos, tampoco cumplen con la normativa.

En síntesis, el cumplimiento de las exigencias antes mencionadas requiere una transformación radical de la planta física de los trapiches, las condiciones laborales de los obreros que allí trabajan y las prácticas tradicionales de producción de panela. Esta transformación cuesta grandes sumas de dinero e implica la reorganización de la estructura productiva, de una de pequeña escala y artesanal a otra de gran escala e industrial. En contraste, los ingenios azucareros cumplen la normativa en su totalidad.

El artículo 26, que trata sobre la *vigencia* de la Resolución 000779, dice:

El reglamento técnico que se establece con la presente resolución empezará a regir dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial*, para que los productores y comercializadores de la panela para consumo humano, y los demás sectores afectados, puedan adaptar sus procesos y/o productos a las condiciones establecidas en la presente resolución.

---

<sup>23</sup> Servicio Nacional de Aprendizaje.



Sin embargo, la misma resolución contempla un plazo más largo para implementar las exigencias más costosas. El artículo 9.º concluye con el siguiente párrafo:

Parágrafo. El cumplimiento de las condiciones sanitarias previstas en el numeral 1 literales c) y e), numeral 2 literales a) y b), numeral 8 literal b) y numeral 9 literales a), b) y c), se hará exigible a partir del tercer año de entrada en vigencia del reglamento técnico que se establece con la presente resolución.

Según esto, a principios del 2009 los trapiches debían estar separados de cualquier tipo de vivienda; tener delimitación física entre las áreas de recepción, producción, almacenamiento y servicios sanitarios; disponer de servicios sanitarios en cantidad suficiente, bien dotados, en buenas condiciones y conectados a un sistema de disposición de residuos; tener una distribución de planta con un flujo secuencial del proceso de elaboración para prevenir la contaminación cruzada; tener paredes limpias y en buen estado; tener pisos lavables, de fácil limpieza y desinfección en la sala de producción; tener un techo en buen estado y de fácil limpieza.

Sin embargo, y ante el hecho de que la inmensa mayoría no cumplían con estas exigencias, el Ministerio de la Protección Social expidió la Resolución 3462 del 2008, que modifica el párrafo en cuestión y concede dos años más de plazo para implementarlas<sup>24</sup>. En el año 2009, el Ministerio de la Protección Social expidió una nueva resolución, la 3544, que modifica el párrafo del artículo 11.º y el cuarto párrafo del artículo 13.º de la Resolución 000779. De esta manera, el envase individual o por unidades de panela en material sanitario, así como su rotulación, ya no es exigible en el 2009, sino en el 2011.

A pesar de los cambios hechos a la Resolución 000779 del 2006, que conceden dos años más de plazo para implementar las reformas más costosas, el tiempo ha pasado inexorablemente y en la zona no se ven suficientes adelantos en materia de higiene. Esto me lleva a plantear que el Gobierno puede escoger entre tres alternativas: apoyar

24 Asimismo, la Resolución 3462 modifica el artículo 15.º, en el sentido de que ya no exige el certificado de cumplimiento de las Buenas Prácticas de Manufactura necesarias para la exportación de panela, que en la Resolución 000779 tenía una vigencia de seis meses a partir de la fecha de su expedición.

económicamente la adecuación de los trapiches, hacerse el de la vista gorda frente a la legislación, o caer con todo el peso de la ley sobre quienes no cumplan las exigencias, que sin lugar a dudas serán la mayoría. Esta última medida provocaría el cierre de una gran cantidad de trapiches, de manera que sucedería por la vía jurídica lo que habría ocurrido por la vía del mercado si se hubiera construido el Ingenio de Padilla.

#### RAZONES Y VOCES TRAS LAS POLÍTICAS HIGIENISTAS

Desde la Colonia, la calidad de la panela y las condiciones higiénicas de su producción han estado siempre por debajo de los estándares que el capitalismo y su progresivo “higienismo” han requerido para las fábricas de alimentos, que es en últimas lo que son los trapiches. Ya en 1858, Eugenio Díaz Castro (2004: 45), en su *Manuela* relataba:

El Retiro es un trapiche que está metido en las quiebras de un terreno montuoso, al cual no se llega impunemente, como decía Calipso, de su isla, porque está fortificado, especialmente en el invierno, con fosos llenos de barro y con angosturas y bejucadas. La obra principal se llama ramada, y es un cuerpo de edificio ancho y muy prolongado, y sin más paredes que los estantillos o bastiones, la cual abriga la máquina de exprimir la caña, las hornillas y los cuerpos humanos, que en ocasiones amanecen por allí botados, cuando la molienda es apurada en extremo.

Los contornos de esta fábrica del retiro harían reventar de pena el corazón de un radical porque los grupos del bagazo, el tizne de la humareda, la palidez de los peones, el sueño, la lentitud y la desdicha, no muestran allí sino el más alto desprecio de la humanidad.

Es evidente que el proceso de modernización, caracterizado por su lentitud en países como Colombia, ha sido aún más lento en el caso de la producción panelera. En ese contexto, la Resolución 000779 se propone implementar en la producción y comercialización de panela aquello que en las ciudades del país comenzó a aplicarse en el siglo XIX (Pedraza, 1999). Para lograr este propósito, en apariencia altruista, busca “disciplinar” a los obreros de los trapiches, es decir, pretende instaurar una serie de técnicas que garanticen el máximo control de las operaciones del cuerpo e impongan una relación de docilidad-utilidad (Foucault, 2002: 141).

Sin embargo, y como bien lo explica Michel Foucault (2002: 142), esta *anatomía política* que regula el cuerpo de los obreros, así como el tiempo, el espacio, las prácticas y las relaciones sociales en las que están inmersos, consta de “pequeños ardides dotados de un gran poder de difusión, acondicionamientos sutiles, de apariencia inocente, pero en extremo sospechosos, dispositivos que obedecen a inconfesables economías, o que persiguen coerciones sin grandeza”. Posteriormente, dicho autor explica cómo la *microfísica del poder* que genera la anatomía política lleva implícitas unas relaciones de dominación.

La Resolución 000779 del 2006 ilustra bien el argumento del autor en cuestión, pues ha configurado un proceso disciplinario que de aplicarse traerá unas consecuencias muy distintas de las que en apariencia persigue. Abrir el espacio que los ingenios azucareros desde hace décadas esperan para argumentar la necesidad de producir panela a nivel industrial y acabar con los campesinos y los empresarios pequeños y medianos son sin duda las principales. La higiene se convierte, de esta manera, en el mecanismo utilizado para transformar la estructura de la producción panelera.

En este punto surge una pregunta fundamental: además de los altos costos que tendría la aplicación de la normativa sobre higiene, ¿en qué se sustenta la afirmación de que lo que se busca es darles cabida a los ingenios en la producción de panela? A mi juicio, la respuesta radica en que, a raíz del aumento en las siembras de caña, ocurrido en la década de los noventa, los ingenios se vieron más que nunca en la necesidad de diversificar su portafolio, especialmente con productos cuya materia prima fuera dicha planta.

Desde el año 2002, los ingenios azucareros entraron en el negocio del alcohol carburante, con la construcción de cinco plantas en el valle geográfico del río Cauca<sup>25</sup>. El etanol colombiano, producido desde el año 2005, recibe del Estado el equivalente en recursos por más de 100

---

25 En la actualidad, el negocio es realizado por cinco ingenios azucareros: Incauca, Risaralda, Providencia (del Grupo Ardila Lülle), Manuelita y Mayagüez (Valencia, 2007). Álvaro Uribe Vélez, en el discurso pronunciado ante el Congreso de la República el 20 de julio del 2003, afirmó que el alcohol carburante se produciría en los ingenios azucareros del Valle del Cauca. Posteriormente, planteó la posibilidad de construir una planta en la hoya del río Suárez. Si bien este proyecto no se ha puesto en marcha y parece estar a años luz de su realización —debido a la dificultad de llegar a un acuerdo con los productores de caña panelera, en lo que respecta al precio

millones de dólares (Valencia, 2007: 15), sin los cuales no podría competir con el que se produce en países como Brasil y Estados Unidos, los mayores productores del mundo. Por si fuera poco, el mercado está asegurado, pues la Ley 693 de 2001 exige que la gasolina que se vende en Colombia contenga un 10% de dicho alcohol, como una manera de disminuir la contaminación que produce. Esto demuestra que los ingenios sí están interesados en diversificar su portafolio a partir de la fabricación de otros productos, diferentes al azúcar, que tengan como materia prima la caña de azúcar. Incluso, algunos de ellos han comenzado a participar en otras actividades agrícolas del sector industrial. En palabras de Agrocadenas (2006: 124):

Manuelita ha diversificado en el sector textil, en la producción de camarones y de aceite de palma. Algunos de los accionistas de Riopaila y Central Castilla han invertido en sectores como la industria licorera y de dulces a través de Colombina; La Cabaña, en Terpel y una comercializadora de generación de energía; Mayagüez, en ganadería, acciones de Cine Colombia y en el negocio siderúrgico a través de Diaco y Sidelpa, controlando [sic] cerca de la mitad del mercado del acero nacional; Pichichí diversificó en la producción de tableros [aglomerados, a base de bagazo]; y, como se había mencionado anteriormente, Incauca tiene inversiones relacionadas con el sector, como es la refinería, cogeneración de energía, alimentos y refrescos, y en otros sectores, como la ganadería y comercialización de banano de Urabá.

Los procesos de diversificación, sumados a la recurrente producción de panela falsa y al proyecto fallido del Ingenio de Padilla, me permiten argumentar que, de abrírseles un camino, por pequeño que parezca, los ingenios entrarán con todo su poder y riqueza al negocio de la panela.

### **Los mercados internacionales: la gran razón**

Las razones con las que el Gobierno ha sustentado las medidas higienistas frente a la producción y comercialización de panela

---

que tendría la planta en pie—, vale la pena mencionar que el empresario Carlos Ardila Lülle (*El Tiempo*, 2005: 1-10) expresó su voluntad de llevarlo a cabo.

se inscriben en el modelo neoliberal, que aboga por la conformación de un mercado global y plantea, en teoría, que el mercado externo es tan importante como el interno. En su concepto, es necesario mejorar las condiciones higiénicas de la panela para aumentar las ventas en las clases altas del país. Pero sobre todo para exportarla, de manera que se aproveche el auge de los productos orgánicos y de los mercados étnicos o de nostalgia, es decir, aquellos que conforman los colombianos que viven en el exterior y extrañan tomarse una “aguapanela”. Incluso, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural afirmó que la panela era uno de los productos “ofensivos” en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, por lo que hacía parte del “listado de productos de interés exportador” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2005: 5).

Como resultado de esta perspectiva, en las consideraciones de la Resolución 000779 del 2006, se hace referencia, inmediatamente después de citar el artículo 78 de la Constitución Política de Colombia, a los acuerdos internacionales que el país ha suscrito sobre la materia.

Puede afirmarse, entonces, que en este caso la globalización neoliberal dictamina a la sombra la legislación nacional. Este hecho no necesariamente tendría consecuencias negativas para el sector panelero —al menos no de manera directa—, de no ser porque el Estado pretende el cumplimiento de la Resolución 000779 del 2006 sin apoyar a los productores en tal empresa. De mantenerse esta situación, por la aparentemente inocente vía jurídica, se condenará a muerte a la inmensa mayoría de trapiches colombianos. Aunque aún no está claro qué sucedería después, es de esperarse que tal acontecimiento beneficiaría a los ingenios azucareros y, posiblemente, facilitaría la importación y el consumo de jarabes de maíz, hasta el momento desconocidos en el país.

Finalmente, queda el debate sobre la posibilidad real de exportar panela. Si bien no me referiré en extenso al tema, es importante considerar que con los actuales costos de producción y las condiciones de higiene que predominan en el sector, este objetivo está lejos de lograrse. En el mejoramiento de ambos problemas le cabe al Estado colombiano una gran responsabilidad que está evadiendo. De aplicarse las políticas de higiene seguramente no desaparecería el sector. Pero habría una reducción de la producción y el consumo, a la vez que se

beneficiarían los ingenios azucareros, pues son quienes cuentan con el capital suficiente para implementar las reformas exigidas.

### ¿Y qué dicen los paneleros?

Los paneleros consultados han intentado aumentar el precio y la demanda de panela, a partir de mejoras en la calidad y la presentación del producto. Así, por ejemplo, unos pocos dueños de trapiches fueron más allá de la panela redonda o cuadrada y compraron maquinaria para producir panela pulverizada, en cubos y en pastillas semejantes a las del chocolate de mesa. Algunas de estas presentaciones vienen además saborizadas y/o instantáneas. Además, y por disposiciones legales, en la hoya del río Suárez se comenzó a empacar la panela en cajas de cartón, un material que se considera más higiénico y moderno que el rusque, y se abandonó casi por completo el uso de blanqueadores, colorantes y grasas saturadas, todas ellas sustancias prohibidas por la Resolución 000779 del 2006.

Como se ve, los paneleros de la hoya del río Suárez han implementado las exigencias de la Resolución 000779 que han podido pagar. Ellos son enfáticos en aclarar que lo que critican es la falta de respaldo estatal para la implementación de las normas sobre higiene, y no su existencia. Pues están de acuerdo con el Gobierno en que es necesario mejorar las condiciones higiénicas de producción y comercialización para ampliar los mercados y llegarles a las clases altas y/o a los consumidores de otros países. En palabras de algunos de ellos:

Aquí la producción de la panela es totalmente artesanal, entonces no podemos llegar a un mercado con una producción artesanal, ni mucho menos de baja calidad, como la que hay ahorita en este lugar. Una de las cosas que se escucha es que el río Suárez produce la panela más dulce de Colombia, pero también la panela más cochina. Entonces, nosotros no podemos llegar a pedir un precio por esa panela cochina; tenemos primero que mejorar la panela cochina y ahí sí entrar a manejar un precio (Alicia Botero, afiliada a una asociación de paneleros, 2005).

Parece ser que [...] por falta de limpieza a [sic] esta panela, hemos perdido mucho mercado, porque como usted se dará cuenta el de la clase baja se la come como llegue, el de la clase media ya le pone un poquito de cuidado, pero se la come, aunque a regañadientes.

Pero la clase más alta ya no la consume porque simplemente hace una aguadepanela, le quedan un poco de impurezas en su aguadepanela y se da cuenta. ¿Qué dice? “No, yo no utilizo esto. Esto tiene mucho mugre”. Ya ese se para en la raya y ya no la compra. Si nosotros no tuviéramos esa limitación de no poderle sacar las impurezas a la panela, pues seguramente nosotros pondríamos a consumir la panela también a la clase alta porque de todas maneras es más alimenticia que el azúcar (Julián Isaza, 2005).

Los productos que nosotros sacamos no tienen viabilidad para ser exportados, porque estamos por debajo de las calidades que ellos deciden y hay molinos que funcionan artesanalmente todavía. [...] La panela que estamos haciendo es panela natural, sin químicos, todo es natural. De pronto tenemos carencia en el sistema de limpieza todavía. Y las adecuaciones de los trapiches, ahí es donde estamos todavía” (Silvio Marín, empresario agrícola, 2007).

Es evidente que se viene dando un proceso de cambio en la forma como los productores ven la panela y el futuro de la agroindustria. Sin embargo, esto no debe transmitir la idea de que el sector está transformándose radicalmente. Pues la mayoría de los empresarios entrevistados afirmaron no tener el capital necesario para adecuar los trapiches a la Resolución 000779:

Hemos solicitado al Gobierno y al Ministerio de Protección Social que sean un poquito sensibles con nosotros los que tenemos trapiches, porque definitivamente no tenemos cómo pegar un ladrillo (Jorge Sánchez, empresario agrícola y presidente de una asociación de paneleros, 2005).

El Gobierno tiene que ponerse la mano en el corazón y mirar la forma de llegarles a esas comunidades con auxilios, para poder, si no mejorar todos los molinos, hacer por lo menos unos dos o tres molinos comunitarios donde se puedan sacar productos de exportación (Silvio Marín, 2007).

Yo estoy de acuerdo en eso [en que se deben mejorar los trapiches], pero no como dice el Gobierno que [sic] construir trapiches de \$400 millones. Digamos, se pueden mejorar en [sic] las condiciones económicas de cada persona dueña de trapiche, sin llegar a extremos. Porque un señor que es multimillonario y tiene mucho

dinero construyó cocina integral en su trapiche, exigirle cocina integral a todo el mundo sería un fracaso (Fernando García, empresario agrícola, 2007).

El ajuste de los trapiches a las resoluciones de higiene es, sin duda, una de las estrategias de adecuación al neoliberalismo que más se han intentado. Pero también ha sido una de las más fallidas, pues llevarla a cabo cuesta tanto dinero que los trapiches que cumplen con la norma se pueden contar con los dedos de las manos.

### **Mantener el carácter artesanal de la producción o salir del negocio**

No pretendo afirmar que el nuevo discurso del Estado colombiano frente a la panela y sus productores (evidente en el intento de construcción del Ingenio Industrial Panelero de Padilla y en la promulgación de las últimas resoluciones sobre higiene) es problemático por los acontecimientos en sí, que en apariencia pretenden aumentar la eficiencia y regular la higiene en pro de los consumidores, que son en buena medida hogares con ingresos bajos y medios-bajos. A lo que debe prestarse singular atención es al tratamiento que el Estado le ha dado a las transformaciones que pretende implementar en la estructura de la producción panelera. No hay que olvidar que, de efectuarse el cierre de miles de trapiches artesanales, se vendría a pique el empleo del sector, cosa gravísima si se considera que la panela constituye el segundo producto generador de empleo rural<sup>26</sup>.

A los paneleros se les presenta, entonces, el gran desafío de mantener la posición de la panela como producto insignia de la cultura popular colombiana, así como la pequeña y mediana producción. Ellos deben enfrentarse a diario a las políticas globalizadoras y a su discurso globocéntrico, que los asaltan, según los lineamientos de los

---

26 Mojica y Paredes (2004: 8-9) afirman: “Con base en un estudio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para el año 2001, se logró establecer que la agroindustria panelera en Colombia generó aproximadamente 350.000 empleos directos y más de un millón de indirectos, de los cuales aproximadamente 120.000 fueron empleos permanentes, lo cual lo ubicó como el segundo subsector generador de empleo agrícola, después del café, constituyéndose [sic] en la economía básica de 236 municipios, en 12 departamentos”.



organismos internacionales de crédito y del Gobierno colombiano, e incluso según sus propios lineamientos, como sujetos insertos en el proceso.

Como explica Zandra Pedraza (1999), los hombres y mujeres modernos se esfuerzan por convertirse en sujetos y objetos de la modernización —que en Colombia sigue vigente a pesar de que se habla de la posmodernidad o la era posindustrial—, por asumir el control del mundo moderno y hacer de él su hogar. Los productores de panela no constituyen una excepción a lo anterior. Muchos de ellos se han acomodado, en la medida de sus posibilidades, que suelen ser escasas, a las exigencias económicas del mundo globalizado, y esperan obtener los resultados que el Gobierno promete a través de los medios de comunicación. Sin embargo, la mayoría de las veces sus intentos han sido fallidos, por no poseer las herramientas necesarias para competir “en las grandes ligas”. Y así, aunque muchos de ellos quisieran producir panela industrialmente, o al menos bajo parámetros que les permitieran exportarla, suelen concluir que sus alternativas son lograr que se mantenga el carácter artesanal de la producción o sentir el peso de la exclusión.

Por esta razón, muchos paneleros que intentaron modernizarse para competir en el mundo globalizado y no obtuvieron los resultados esperados decidieron sumar a esta estrategia la resistencia. Otros tantos que no implementaron transformaciones económicas, por no querer o no poder, también se sumaron a la lucha. Se configuró así una doble actitud, de acomodación y resistencia, frente a una misma realidad que amenaza con transformar radicalmente un modo de vida que en muchos sentidos data de siglos atrás.

No exageran entonces Manrique et ál. (2004: 5) cuando afirman que:

[...] en los tiempos que corren inquieta la masiva sustitución de la caña y la consecuencial [sic] parálisis de la molienda. Cada año disminuye el hectariaje cultivado porque el desequilibrio de los costos y los precios del mercado es avasallante [sic]. Como en el tabaco, el cultivo de la caña está siendo improductivo y parecería no proceder alternativa distinta al abandono del plantío. Aún nos resistimos a pensar y a aceptar que no surja una política salvadora de la caña y el trapiche.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Caicedo, H. (1965). *Ensayos económicos y sociales*. Cali: Norma.
- Camargo, P. N. (2000). “Los paneleros también resisten la apertura”. *Deslinde*, 26, 42-47.
- Coronil, F. (2000). “Naturaleza del postcolonialismo: del eurocentrismo al globocentrismo”. En E. Lander (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).
- Delgado, C. (1988). *Cancionero. Más de mil canciones para recordar*. Bogotá: Oveja Negra.
- Díaz, E. ([1858] 2004). *Manuela*. Bogotá: Panamericana.
- Escobar, A. ([1995] 1998). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma.
- Foucault, M. ([1975] 2002). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- García, A. (1943). *Unas ideas elementales sobre problemas colombianos: preocupaciones de un hombre de trabajo*. Bogotá: Voluntad.
- Gutiérrez, L. M. (2004). “Asociación Nacional por la Salvación Agropecuaria: resistencia civil ante la apertura económica en Colombia”. xxiv Conferencia Anual de la Asociación de Estudiantes del Instituto de Estudios Latinoamericanos (Ilassa). Universidad de Texas en Austin, EE. UU.
- Henao, C., Moreno, R. del P. & Olarte, G. (1993). *La panela: una agroindustria que se consolida*. Sin ciudad: Fedepanela.
- Instituto Colombiano de Normas Técnicas. (2010). Resolución Técnica Icontec 13-11 2a. R.
- Kalmanovitz, S. & López, E. (2006). *La agricultura colombiana en el siglo xx*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica y Banco de la República.
- Manrique, R., Insuasty, O., Mora, C. J., Rodríguez, G., Blanco, R. & Mejía, L. A. (2004). *Manual de caña de azúcar para la producción de panela*. Bogotá: Corpoica y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2005). “Cuestionario planteado por la Comisión Quinta del Senado”. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Manuscrito no publicado.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural & Observatorio Agro cadenas Colombia. (2005). “La cadena agroindustrial de la panela en Colombia. Una mirada global de su estructura y dinámica. 1991-2005”. Documento de trabajo n.º 57. Bogotá.

- Ministerio de la Protección Social. (2004). Resolución 002546.
- Ministerio de la Protección Social. (2004). Resolución 003260.
- Ministerio de la Protección Social. (2006). Resolución 000779.
- Ministerio de la Protección Social. (2008). Resolución 3462.
- Ministerio de la Protección Social. (2009). Resolución 3544.
- Ministerio de Salud. (1995). Resolución 002284.
- Mojica, A. & Paredes, J. (2004). *El cultivo de la caña panelera y la agroindustria panelera en el departamento de Santander*. Bucaramanga: Centro Regional de Estudios Económicos del Banco de la República.
- Observatorio Agrocadenas Colombia. (2006). “Agroindustria y competitividad. Estructura y dinámica en Colombia (1992-2005)”. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural e IICA.
- Orozco, G. A. (1984). *La agroindustria azucarera colombiana. 1960-1983*. Cali: Asocaña.
- Pedraza, Z. (1999). *En cuerpo y alma: visiones del progreso y de la felicidad*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Raymond, P. (1997). *Hacienda tradicional y aparcería*. Bucaramanga: UIS.
- Suárez, A. (2007). *El modelo agrícola colombiano y los alimentos en la globalización*. Bogotá: Aurora.
- Suárez, A. (2002, marzo 31). “La Enron fabrica panela en el Cauca”. *El Tiempo*, Nación: 1-15.
- Valencia, M. A. (2007). “El negocio de los biocombustibles y la crisis energética: Peor el remedio que la enfermedad”. *Deslinde*, 42, 6-23.

#### ENTREVISTAS

- Botero, Alicia. Octubre del 2005. Güepsa, Santander.
- García, Fernando. Agosto del 2007. Vélez, Santander.
- Isaza, Julián. Septiembre del 2005. Güepsa, Santander.
- Marín, Silvio. Julio del 2007. Chipatá, Santander.
- Sánchez, Jorge. Octubre del 2005. Chipatá, Santander.