



# **ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS APÍCOLAS NACIONALES ARGENTINAS EN LO REFERENTE A SALA DE EXTRACCIÓN DE MIEL**

**Ing. Agr. María Cecilia Mouteira**

Trabajo de Tesis para ser prestando como Requisito parcial para optar al Título de

## **MAGISTER SCIENTIAE en PROCESOS LOCALES DE INNOVACION Y DESARROLLO RURAL (PLIDER)**

Universidad Nacional de La Plata  
Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales  
Departamento de Desarrollo Rural  
Carrera de Maestría

La Plata, Argentina



# **ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS APÍCOLAS NACIONALES ARGENTINAS EN LO REFERENTE A SALA DE EXTRACCIÓN DE MIEL**

**Ing. Agr. María Cecilia Mouteira**

**Ing. Agr. Esp. Guillermo M. Hang  
Director**

**Ing. Agr. Ms. Sc. Gustavo Fabián Larrañaga  
Codirector**



## **ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS APÍCOLAS, EN LO REFERENTE A SALA DE EXTRACCIÓN DE MIEL**

**Ing. Agr. María Cecilia Mouteira**

**Aprobado por**

**Evaluadores:**

**Dr. Ing. Agr. Pedro E. Carricart**

**Dra. Graciela Preda**

**Dra. Amalia Lorda**

## Agradecimientos

Me gustaría que estas líneas sirvieran para expresar mi más profundo y sincero agradecimiento a todas aquellas personas que con su ayuda han colaborado en la realización del presente trabajo, en especial al Ing. Agr. Esp. Guillermo M. Hang, director de esta investigación, y al Ing. Agr. Ms. Sc. Gustavo Fabián Larrañaga, Codirector, por la orientación, el seguimiento y la supervisión continúa de la misma, pero sobre todo por la motivación y el apoyo recibido a lo largo de estos años. Quisiera hacer extensiva mi gratitud al Lic. Biolg. Néstor Hugo Malacalza y la Ing. Agr. Marilina Basso, por la incondicional colaboración y amistad brindada a lo largo de esta etapa de mi vida. Un agradecimiento muy especial merece la comprensión, paciencia y el ánimo recibidos de mis hijas Pamela y Daniela. A todos ellos, muchas gracias.

## INDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN .....	3
ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO.....	7
ANTECEDENTES .....	8
LA MIEL EN EL MERCADO EXTERNO: COMMODITIES.....	8
CONTEXTO NACIONAL APÍCOLA: DÉCADA DE LOS 90 Y 2000 .....	12
ANÁLISIS GENERAL DE LA DÉCADA DE LOS 90 .....	12
ANÁLISIS GENERAL DE LA DÉCADA DE LOS 2000 .....	16
DESCRIPCIÓN DE LOS PRODUCTORES APÍCOLAS .....	22
MARCO TEÓRICO .....	24
INSTITUCIONALISMO.....	25
CICLO DE ACCION.....	28
TIPO DE POLITCA PÚBLICA.....	31
OBJETIVOS Y METODOLOGIA .....	34
OBJETIVO .....	35
METODOLOGIA.....	35
RESULTADOS Y DISCUSIÓN .....	40
ANÁLISIS DE LAS NORMATIVAS REGULATORIAS APÍCOLAS A NIVEL NACIONAL.....	42
DESARROLLO NORMATIVO EN LA DÉCADA DE LOS 90 Y 2000.....	43
ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS NORMATIVAS SOBRE SALA DE EXTRACCIÓN Y TRAZABILIDAD.....	49
LA VISIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EL ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES ... ..	51
CICLO DE ACCIÓN DE REGLAMENTACIONES SOBRE SALAS DE EXTRACCIÓN Y TRAZABILIDAD.....	67
INTERVENCIONES LOCALES ALREDEDOR DE SALAS DE EXTRACCIÓN: TIPO DE POLITICAS PÚBLICAS.....	82
CONCLUSIONES .....	92
BIBLIOGRAFIA .....	97
NORMATIVAS CONSULTADAS .....	104
ANEXO I .....	107
ANEXO II.....	123

## INDICE DE FIGURAS

Figura N°1: Distribución de la Red Comercial para la Miel en la Unión Europea. ....	11
Figura N°2 : Trayectoria de las políticas públicas del período entre el 1990 y 2000 .....	16
Figura N° 3: Trayectoria de las políticas públicas del período entre el 2000 y 2010 .....	21
Figura N° 4: Normativas vinculadas con los ejes de agregado de valor de miel y calidad .....	44
Figura N° 5: Objetivos particulares perseguidos por cada normativa con miras a alcanzar el el objetivo general: trazabilidad de la miel y sanidad apícola.....	46
Figura N° 6: Interacción entre los objetivos generales de calidad de miel y trazabilidad .....	48
Figura N° 7: Objetivos generales perseguido por la SAGPyA y momento de la incorporación de la calidad alimentaria en la estructura institucional.....	53
Figura N° 8:Objetivos de las reglamentaciones del SENASA y momento de la incorporación de la calidad alimentaria en la estructura institucional.....	53
Figura N°9: intervenciones de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires alrededor de las salas de extracción de miel .....	85
Figura N° 10: relación de los municipios con el tipo de política implementada vs las organizaciones con sus objetivos de formación.....	89

## INDICE DE TABLAS

Tabla N° 1: Descripción de los instrumentos utilizados para cada objetivo perseguido por la presente tesis, indicando marco referencial, actores, documentos, fuentes y productos	38
Tabla N° 2: Desarrollo de los resultados	42
Tabla N° 3: Resoluciones y leyes Nacionales Resoluciones y Leyes Nacionales, involucradas directa e indirectamente con la producción apícola, indicando objetivo, nomenclatura, ubicación temporal e institución de pronunciamiento	43
Tabla N° 4: Análisis desde la visión de ciclo de acción de las resoluciones N° 220/95, N° 353/02 y N° 870/06 sobre requisitos de habilitación de salas de extracción de miel	72
Tabla N°5: Análisis desde la visión de ciclo de acción de las resoluciones de la resolución N° 283/01 y N° 186/03 sobre trazabilidad de tabores de miel	77

## INDICE DE ANEXOS

Anexo I: Análisis descriptivo de las normativas regulatorias apícolas a nivel nacional y provincial	121
Anexo II: Tablas	
Tabla N° A: Diferencias significativas entre las resoluciones N° 220, N° 353 y N° 870 en los aspectos de elaboración y ejecución de la norma, tipos de establecimientos involucrados, exigencias estructurales, de vestimenta y documentación, y flexibilidad en el uso alternativo de las instalaciones a contra temporada.	
Tabla B: Aspectos destacados de la Resolución N° 283 y su modificatoria resolución N° 857	124
Tabla C: Análisis de la resolución N° 220 de 1995 sobre requisitos de habilitación de salas de extracción de miel	126
Tabla D: Análisis de la resolución N° 353 de 2002 sobre requisitos de habilitación de establecimientos extractores de miel	131
Tabla E: Análisis de la resolución N° 870 de 2006 sobre requisitos de habilitación de establecimientos extractores de miel	136
Tabla F: resolución N° 283 del año 2001. Registro Nacional de Productores Apícolas	140
Tabla G: resolución N° 186 del año 2003: Establecimiento de un sistema de trazabilidad Nacional	145
Tabla H: Municipalidades de la provincia de Buenos Aires y su relación con las salas de extracción	151



## RESUMEN

Las políticas públicas dirigidas al sector apícola, en el período comprendido entre 1990-2010, se apoyaron en la implementación de una serie de regulaciones, instrumentadas en reglamentaciones, tendientes a asegurar la calidad de la miel, en acuerdo con las exigencias de los mercados internacionales. En este contexto, los productores han debido enfrentar diversas dificultades para alcanzar el cumplimiento de los nuevos requerimientos, sin el cual peligraba su subsistencia productiva. Es así que surge la necesidad de evaluar y discutir las intervenciones estatales direccionadas a la resolución de las problemáticas apícolas, y como éstas han moldeado en forma sustancial las relaciones sociales y técnicas del sector productivo.

A partir de este panorama es que nos planteamos como objetivo de la presente tesis determinar cuáles fueron las dinámicas que estructuraron las políticas públicas nacionales, vigentes en el tiempo, focalizando el análisis principalmente en lo referente a la sala de extracción de miel y trazabilidad.

El referencial teórico-metodológico utilizado se encuadra en el estudio de las políticas públicas, considerando que las mismas se refieren al Estado, a sus articulaciones con la sociedad, a la administración pública y a sus actividades concretas. En este marco conceptual, el **Ciclo de Acción** aporta con una metodología de análisis que permite sistematizar el accionar estatal, mediante la identificación de las actividades de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, que conjuntamente con las contribuciones proveniente del **Institucionalismo**, posibilita percibir y entender las motivaciones que dirigen el accionar del estado y de sus agentes, las confrontaciones de perspectivas sobre su sentido, sus contenidos sustanciales y los juegos de poder de los actores sociales e institucionales alrededor de la misma. Por otra parte, el **Tipo de Políticas Públicas**, contextualizadas en la descentralización del Estado y de las derivaciones del Consenso de Washington, es de utilidad para cualificar las intervenciones que los gobiernos locales realizan en el territorio, como producto del accionar del Estado Nacional, alrededor de la problemática apícola.

La metodología de trabajo empleada en este estudio fue del tipo cualitativa, privilegiando líneas de tiempo y organizadores de resultados. Las fuentes de información principales fueron entrevistas semi estructurales realizadas a referentes de instituciones públicas nacionales, provinciales y municipales, y encuestas semi-estructurales a productores independientes y asociados a organizaciones apícolas. También se incluye el análisis de documentaciones oficiales y reglamentaciones, referidas principalmente a las temáticas de salas de extracción y sistema de trazabilidad, a fin de contribuir con reflexiones y construcciones al respecto de las políticas públicas apícolas establecidas a nivel nacional durante el período comprendido entre el 1990 y el

2010, indagando al respecto de sus objetivos, diseño, actores que contribuyeron a su elaboración y puesta en marcha, así como los resultados de su implementación. Se realizó una recopilación bibliográfica exhaustiva, de revistas y boletines específicos del área, con el objeto de reconstruir la historia y recuperar las apreciaciones, juegos de poder, intervenciones y confrontaciones de los diversos actores intervinientes, al respecto de las políticas públicas imperantes en las décadas del 90 y 2000.

Como resultado se observó que los principales pilares sobre los cuales se centraron las políticas nacionales, orientadas alrededor del aseguramiento de la calidad de la miel, fueron la de los requisitos estructurales, tecnológicos y de personal necesario en las salas de extracción de miel, y al respecto de la implementación de un sistema de trazabilidad que permita reconstruir el recorrido del alimento desde la producción hasta su consumo. Estas normas reglamentarias requirieron de una década de evolución para lograr articular las exigencias de los países importadores con la realidad económica y social de los productores apícolas argentinos.

Al analizar las políticas públicas es posible observar las motivaciones que impulsaron a los dos principales actores públicos institucionales – Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) y Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) – a intervenir en la problemática de salas de extracción de miel. Si bien en ambos organismos su participación se traduce en el diseño de reglamentaciones destinadas a establecer los requisitos necesarios que deben cumplir estos establecimientos, el SENASA por medio de su Resolución N° 220/96, lo hace como respuesta a un proceso de enfrentamiento de una situación existente: “las exigencias del MERCOSUR de que Argentina cuente con establecimientos extractores de miel con condiciones sanitarias que aseguren la inocuidad del producto”. Por el otro lado la SAGPyA, con sus intervenciones en las resoluciones 353/02 y 870/06, actúa sobre el mismo problema, como resultado de la puesta en escena de las fuerzas de poder de los mercados importadores, en este caso en particular el europeo, y por las fuertes críticas del sector productivo apícola hacia el accionar del SENASA – Res. N° 220/95- las que se tradujeron en un bajo grado de adhesión a los mandatos impuestos en el contexto de la misma. De esta manera, en la década del 2000, la SAGPyA se apropia del tema de salas de extracción, constituyéndose como nuevo actor interesado en la problemática. Bajo esta situación la institución necesitó alcanzar su reconocimiento como participante legítimo en la arena política, la cual logra integrando en el diseño de las intervenciones a actores productivos, comerciales, académicos y organizacionales, que participan creando, imponiendo y reproduciendo significados sobre las medidas diseñadas.

**Palabras claves:** políticas públicas, ciclo de acción, institucionalismo, sala de extracción, trazabilidad.



# INTRODUCCIÓN

## Introducción

Esta investigación tiene como objeto el estudio de las políticas públicas destinadas para el ordenamiento sector apícola argentino, especialmente de aquellas relacionadas con salas de extracción y trazabilidad de la miel. Se concentra en el período 1990 al 2010, contextualizando el proceso que se ha dado durante cerca de 20 años, en donde diversos actores e instituciones, han buscado mantener en la agenda pública una potencial transformación del área.

En los últimos veinte años el sistema productivo apícola argentino se modificó de manera significativa. Los cambios en las tecnologías productivas y organizacionales, la demanda de alimentos con aseguramiento de calidad y el contexto macroeconómico globalizado han influido sobre la estructura del sector productivo apícola, repercutiendo asimismo sobre el grado y modalidad de participación del Estado en las problemáticas del área. El papel del poder público en el sistema productivo apícola es cada vez más importante, exaltándose las demandas o encargos hacia la gestión estatal. A partir del diseño de las políticas públicas apícolas, que ocupan un espacio destacado en la compleja articulación entre el Estado y el sistema productivo, las decisiones de las instituciones gubernamentales impactan sobre los apicultores y logran el cambio sobre su realidad. La adopción de tecnología en la sala de extracción de miel y la implementación de un sistema de trazabilidad del producto, acorde a las demandas mundiales de calidad alimentaria, ha sido uno de los objetivos de estas políticas públicas, y donde, por medio de disposiciones reglamentarias de regulación, el Estado traslada las exigencias internacionales a nivel nacional. En este entramado productivo-institucional es importante resaltar la trascendencia en el análisis de las políticas públicas, para avanzar en la comprensión de los efectos que las mismas generan sobre el sistema apícola argentino.

Con el objeto de contextualizar el significado de las salas de extracción y trazabilidad de la miel, y su relación con las políticas públicas nacionales es que se desarrollan a continuación los antecedentes relevantes que la comprenden.

En primer lugar se procede a la descripción de la comercialización del principal producto de las explotaciones apícola: la miel. En tal sentido es importante considerar que este alimento es destinado principalmente a la exportación como "*Commodity*", lo que le confiere determinadas particularidades al sistema productivo, de procesado y comercial, sobre todo en lo inherente a la exigencia de calidad del producto y la fijación de precios. Por ello, tras una breve descripción de la producción de miel argentina a nivel nacional, se caracteriza el sistema de comercialización en instancias de exportación, con el objeto de contribuir al entendimiento de las dinámicas que emergen en el área apícola, como producto de las fuerzas de poder que ejercen los mercados, y de cómo éstas influyen en el diseño de las políticas orientadas al sector.

A efectos de avanzar en el tratamiento del tema, se describe el **“contexto nacional apícola imperante en las décadas del “90 y 2000”**, por constituirse éste como el espacio temporal en donde la problemática de sala de extracción y trazabilidad de la miel, como producto de la necesidad de asegurar la calidad del alimento, se hace apremiante y manifiesta. En este contexto se realiza una descripción analítica del período, resaltando las principales intervenciones y acontecimientos de cada década, y las principales instituciones vinculadas en forma directa o indirecta a cada uno de ellas.

En una tercera instancia se **“caracteriza a los productores apícolas”** con la finalidad de conocer y entender las particularidades de sus lógicas, y como éstas definen el entramado productivo y social apícola. El tema es desarrollado tomando como referencia a autores principales como Murmis y Feldman. En forma adicional, en el mismo apartado se desarrolla una tipología de productores apícolas, considerando principalmente el tamaño de la explotación y el grado de dedicación a la actividad, clasificación de importancia para considerar el impacto que tienen las exigencias al respecto de salas de extracción de miel y trazabilidad, sobre las producciones en sus distintas dimensiones.

A continuación se desarrolla el marco teórico, movilizándolo la propuesta teórico-metodológica del institucionalismo centrado en los actores de la autora Zurbriggen y también la idea de ciclo de acción desde las perspectivas de los autores Zeller y Martínez Nogueira. Para el análisis de las políticas municipales se propone el empleo del marco teórico propuesto por la autor Feito. Se continúa luego, con la descripción de la metodología utilizada para la recopilación de información y las herramientas de análisis de la misma.

Con referencia a los resultados, en un primer momento, se presenta un análisis descriptivo de las normativas apícolas, entendidas éstas como instrumentos de las políticas públicas nacionales, que permiten develar los propósitos perseguidos y su ubicación temporal, así como su evolución y relación con las instituciones que las generan, tomando como marco conceptual al institucionalismo con base en el actor. Se continúa con la sistematización, siguiendo los pasos que propone el ciclo de acción, de aquellas normativas que guardan relación directa con el procesado de la miel (Res. N° 220/96, Res. N° 353/02 y Res. N° 870/06) y su sistema de trazabilidad (Res. N° 283/01 y Res. N° 186/03), exponiendo las etapas de reconocimiento y análisis del problema, alternativas de resolución, diseño del instrumento, consulta y discusión alrededor de la medida, ejecución, resultados y, en los casos que corresponda, reformulación de la intervención, indicando para cada una de las etapas los actores que intervienen. Se continúa con la representación de las políticas públicas en el plano local, donde los municipios participan con sus estrategias estableciendo mecanismos de asistencia o promoción para el sector apícola regional.

Se concluye con un análisis final donde la tesista expone todas las relaciones y conclusiones emergentes de los resultados y de su interpretación por medio del marco teórico movilizado.



# ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO

## **1. ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO**

### **1.1. ANTECEDENTES**

#### **1.1.1. LA MIEL EN EL MERCADO EXTERNO: COMMODITY**

##### ***Características de la comercialización de la miel como commodity***

Argentina se encuentra entre los principales productores mundiales de miel, conjuntamente con China y Estados Unidos, y contribuye con el 6% del total de la producción internacional, que se encuentra en alrededor de 100.000 tn/año. Un aspecto importante de este producto es que el 95% de la producción nacional se vende al mercado externo, estableciéndose como uno de los principales países exportadores, conjuntamente con México y China. El 98% de las ventas se realizan a granel, en tambores de 300-330 kg (commodity)<sup>1</sup>, y el 2 % en forma fraccionada (alimento procesado)<sup>1</sup>. Los principales destinos de la miel de nuestro país son Alemania, Estados Unidos, Japón, Francia, Reino Unido e Italia. El 60% de este producto proviene de la provincia de Buenos Aires (Boente, 2017).

El sector productivo está conformado por alrededor de 27 mil productores apícolas y de 3 millones de colmenas (MAA, 2014). El mismo se caracteriza por su heterogeneidad en los aspectos de dedicación al trabajo (full time o part time) y en el grado de dimensionamiento de la explotación. La provincia de Buenos Aires es la que concentra la mayor proporción de apicultores y colmenas, y por lo tanto de producción de miel. Según datos del Registro Provincial de Marca Apícola<sup>2</sup> la provincia cuenta con 1.154.471 colmenas distribuidas en 5786 productores con un promedio de 199 colmenas por productor (MAA, 2010). En relación al número de salas de extracción de la Provincia de Buenos Aires (MAA, 2017), el un número de Salas de Extracción habilitadas es de 102, con habilitación vencida 241 y en proceso de habilitación, con numero provisorio, 261 establecimientos, de las cuales sólo aproximadamente 37 son establecimientos que procesan la miel de más de un apicultor, ya sean éstas de propiedad de una organización de apicultores o salas que ofrecen el servicio.

---

1 El 70 % de las exportaciones se concentra en 10 empresas. Las retenciones son del 5 % para la miel fraccionada y del 10 % para la miel a granel.

2 El Registro Provincial de Marca Apícola es un registro en donde obligatoriamente todo productor apícola de la provincia de Bs. As debe inscribir las colmenas. El mismo se establece por la Resolución Ministerial N° 1.018 de 1993, y en la misma figura las características de la marcación de colmenas (lugar de marcado, mecanismo de impresión, dimensiones, constitución) y aspectos legales de la misma (derecho sobre la marca, duración de la concesión, renovación, transferencia).



El sector apícola es uno de los que presenta mayor actividad en las últimas décadas, derivado de la adopción de nuevas tecnologías dirigidas a asegurar la calidad de la miel, la cual surge como respuesta a las exigencias de los países importadores al respecto de la inocuidad de los alimentos que adquieren (Rodríguez y Marcos, 2007). En esta situación es importante destacar que la miel es destinada principalmente a la exportación, lo que le confiere determinadas particularidades al sistema comercial, sobre todo en lo inherente a los requisitos que debe cumplir el producto y el sistema de fijación de precios. De ahí que la caracterización de la comercialización, en instancias de exportación, contribuye al entendimiento de las dinámicas que emergen en el sector apícola argentino, como producto de la misma.

En las exportaciones se pueden distinguir tres grandes grupos de alimentos: los commodities primarios, entre los que encontramos a la miel envasada a granel, los productos frescos, con mínimas transformaciones relacionadas con la conservación y transporte, y los alimentos procesados (Perotti, 1999).

Un *commodity* es algo para lo cual existe una demanda, y en cuyo abastecimiento no hay una gran diferencia de calidad a lo largo de los distintos mercados ofertantes. Este producto es el mismo, independientemente del país que lo genere. Se caracteriza por contar con una calidad mínima estándar y su precio es universal, el cual fluctúa basado en la disponibilidad global del producto y su demanda (Sullivan y Sheffrin, 2003).

Los commodities son una importante proporción de las exportaciones de origen agropecuario, y es de destacar que la persistencia de la comercialización de estos productos a lo largo de los años se mantiene dominante en las exportaciones argentinas, gracias a una notable dotación de recursos naturales aptos, al elevado nivel técnico de la producción y a la flexibilidad organizativa de los productores (Obschatko, 2003).

Este tipo de comercio, por su carácter globalizado, está sujeto a un sistema de fijación de precios muy sensible, altamente dependiente de los desplazamientos de la oferta y la demanda. En referencia a la demanda, influye decisivamente el desempeño económico de los países importadores, mientras que la oferta está supeditada a las fluctuaciones en las producciones que se originan principalmente por cambios climáticos. Estas características determinan que el valor de las exportaciones de los commodities presenten una gran variabilidad, aun cuando los volúmenes se mantengan (Obschatko, 2003).

Si bien la miel es considerada como un commodity (Cardetti y Pierre, 2002) por responder a estas particularidades, también presentan diferencias significativas que la separan de este tipo de productos. La miel en contraposición con los otros alimentos commodities, no requiere de grandes

escalas en la producción primaria, ya que los volúmenes de exportación se establecen desde la participación de actores comerciales - acopiadores y exportadores - que reúnen la miel provenientes de producciones apícolas de pequeña, mediana y gran escala, logrando cantidades suficientes de producto para cubrir la demanda y mantener el interés por parte de los mercados importadores (Piñeiro y López Saubidet, 2008). Otra gran diferencia con este tipo de exportación es que la producción de miel no es dependiente de empresas multinacionales en la etapa de exportación, ni está sujeta a una creciente demanda de insumos y de paquetes tecnológicos provistos por una única empresa o muy pocas empresas, como si sucede en la producción de granos. Otra diferencia observada es que el mercado demandante de la miel es de un gran poder adquisitivo, asemejándose en este aspecto al mercado destinatario de los alimentos frescos y procesados (Piñeiro y López Saubidet, 2008)

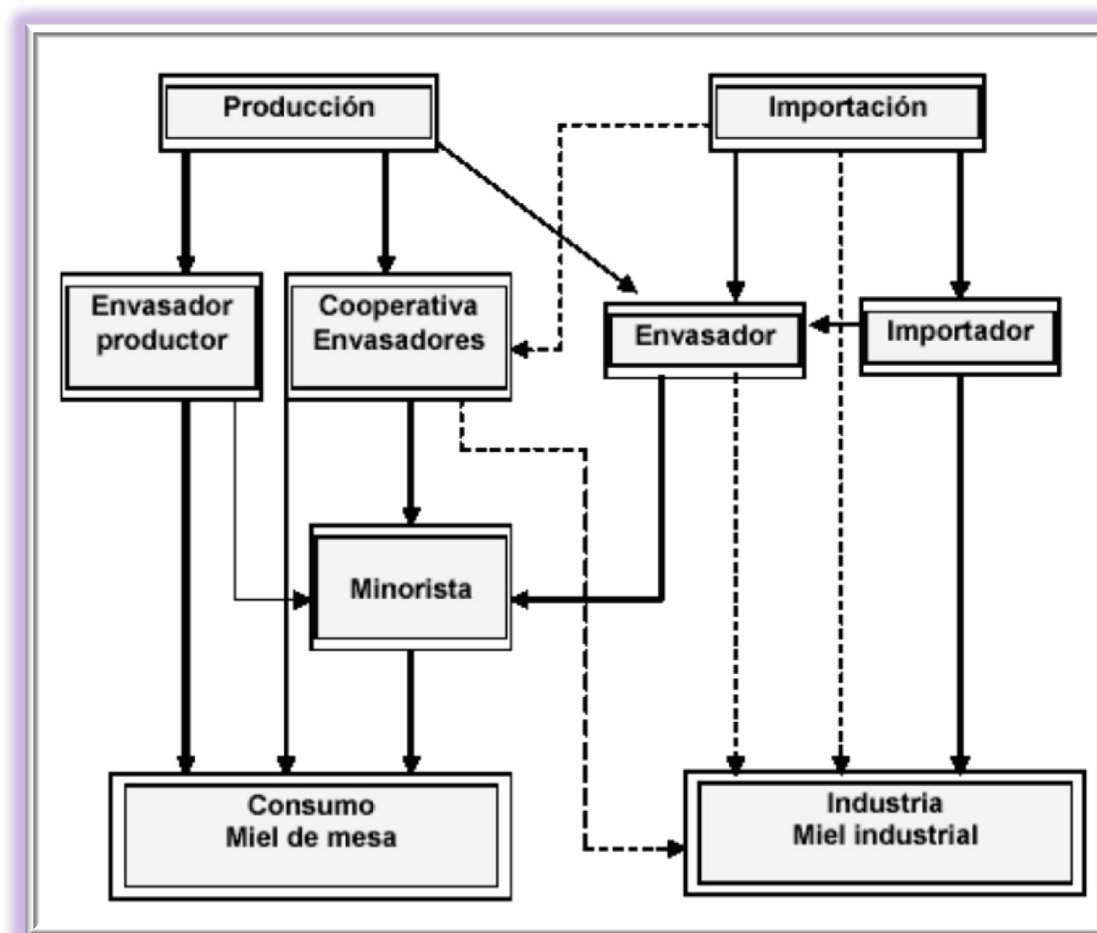
Es interesante observar que si bien en los commodities, el nivel de competencia, el peso de grandes países exportadores, las políticas proteccionistas y la existencia de nichos, determinan la medida en que el precio puede llegar a ser influido por las exportaciones (Obschatko, 2003), la miel argentina tiene un reconocimiento en el mercado mundial que le otorga un cierto poder de negociación en los ámbitos del mercado internacional, lo que disminuye en parte el efecto de estas restricciones (Linares, 2007).

Argentina constituye uno de los principales exportadores de miel a los países europeos y considerando que el 24% del total del consumo mundial de miel de abeja está en Europa, este mercado cuenta con un alto grado de influencia en las exportaciones de nuestro país y en la fijación de los criterios inherentes a la calidad del producto exportado (Linares, 2007). Los ciudadanos europeos tienen una tendencia clara por un estilo de vida más saludable, de ahí que la utilización de endulzantes naturales está incluida en la dieta diaria de los habitantes. Este producto en Europa es empleada básicamente para el mercado doméstico y uso industrial. El 85% del total de la miel es destinada al consumo directo, y sus usos más frecuentes en hábitos alimenticios son para untado en el pan, edulcorante natural para infusiones, como aperitivo en “vino dulce”, y ocasionalmente es empleado para la elaboración de platos especiales. En el sector industrial, es utilizada para repostería, confitería y como aditivo de cereales. Otros usos de la miel están orientados a las manufacturas de tabaco y productos farmacéuticos (Linares, 2007).

Un aspecto importante a tener en cuenta al momento de ofertar la miel es que los habitantes de estos países prefieren mieles de sabores suaves y de color medio (Linares, 2007), situación ésta que otorga ventaja a la Argentina por ser productora de mieles correspondidas con tales particularidades organolépticas, lo que hace que nuestro país sea uno de los que recibe mejor precio al momento de la venta del producto. Una gran parte de la miel argentina importada por la Unión Europea (UE) es fraccionada para consumo directo, mientras que una pequeña proporción

se procesa para uso industrial (Linares, 2007). Los importadores de esta zona por lo general hacen una combinación de funciones entre los que se encuentran el procesamiento, mezcla y envasado de la miel. En la mayoría de los estados de la UE, la mitad de la miel importada se vende a los agentes importadores, quienes la distribuyen en la industria, ya sea para su uso como subproducto o para su envasado (Linares, 2007). En la Figura N° 1 se representa un Esquema Tradicional de Distribución de la Red Comercial para la Miel en la Unión Europea.

**Figura N°1: Distribución de la Red Comercial para la Miel en la Unión Europea.**



Fuente. Licda Hedy Linares. 2007.

El estudio del sistema de comercialización de la miel es de fundamental importancia al momento de diseñar políticas de intervención. Considerando a ésta como un alimento que en su mayoría es destinado para la exportación, los requerimientos internacionales en referencia a las particularidades que este producto debe cumplir, son la base para el diseño de cualquier acción sobre el sector y sus actores, en lo que ha procesado y comercialización respecta.

### **1.1.2. CONTEXTO NACIONAL APÍCOLA: DÉCADAS DE LOS 90 Y 2000**

#### ***Caracterización del contexto Nacional apícola. Instituciones y organizaciones***

Contextualizando el período de 1990 al 2010, con respecto a los establecimientos destinados al procesado de la miel, anteriormente a 1996 no existía en el país una normativa específica sobre los requisitos higiénico-sanitarios que estos debían cumplir, si bien había reglamentaciones que regulaban en forma general a los establecimientos en donde se procesaran o manipularan alimentos comercializados en el país, provenientes de las bromatologías municipales y de las Direcciones de Fiscalización Sanitaria dependiente de los Ministerios de Salud Provinciales (Charras, 2010). Otra característica de la época era la falta de un registro de apicultores a nivel nacional que visibilizara a los productores apícolas del país, si bien algunas provincias- por ejemplo la de Buenos Aires (Decreto N° 4.248 / 91), Entre Ríos (Decreto N° 20045/85) y Córdoba (Decreto N° 869/93) - contaban con su registro provincial. A esta situación, se añade la exigencia de los mercados consumidores para que la Argentina cuente con un sistema de trazabilidad de la miel y un número de establecimientos extractores acorde a los volúmenes exportados. En este contexto es que el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA) diseñan políticas públicas, apoyadas en un fuerte marco normativo, orientadas a intervenir sobre el sector apícola, sobre todo lo concerniente a la producción primaria y de procesado de la miel.

#### **1.1.2.1. ANÁLISIS GENERAL DE LA DÉCADA DE LOS '90**

Durante la década de los '90, las políticas públicas y privadas se encontraban orientadas a aumentar la productividad de las colmenas, diversificar y mejorar la comercialización de los productos obtenidos (Bedascarrasbure, 2007), y asegurar la inocuidad de los alimentos a partir de: sistemas de vigilancia y control sobre los residuos de medicamentos de uso veterinario (Res. SAGyP N°215/95, Res SAGyP N° 233/98, Res SAGyP N° 125/98) y la aplicación de condiciones higiénicas durante el procesado de la miel (Res SENASA N° 220/96 y RES. N° 80 Merco Sur). Siendo la miel, el principal producto de las explotaciones apícolas, es que las estrategias destinadas a la diversificación se orientaron primordialmente a incentivar la diferenciación de las mieles por características de origen floral (Res. N° SAGyP 1051/94 y Res. SAGyP N° 274/95). Las definiciones políticas de la época, que se encontraron dirigidas a lograr la mayor competitividad de la empresa apícola, se nutrieron de la revolución tecnológica de las comunicaciones, existente a nivel mundial, que permitió la difusión permanente de información tanto técnica como empresarial y comercial (Obschatko, 2003), enriqueciendo el proceso de transformación apícola nacional.

En este período, lo referente a las reformas en la administración pública, se puede observar una mayor profesionalización de la SAGPyA, fortalecida con la creación de la Subsecretaría de Alimentos (SAGPyA, 2008), incidiendo sobre la actividad apícola por medio del Programa Miel 2000 (Nimo, 1998). También se suceden cambios a nivel del Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) que promueve el Planeamiento Estratégico Participativo, fortaleciendo la identidad institucional, a efectos de satisfacer las exigentes demandas de los escenarios agroalimentarios contemporáneos, afianzando su ideología con la creación del Servicio Nacional de Sanidad Animal y Calidad Agroalimentaria, en cuyo entramado se incorpora la Dirección Nacional de inocuidad y calidad agroalimentaria (SENASA, 2012).

Los programas de intervención significativos en la década de los 90 tendieron a apoyar a los pequeños y medianos productores apícolas, siendo los más notorios los identificados como Cambio Rural INTA-SAGPyA (Boivin et al, 1997). Los objetivos perseguidos por estos programas, eran de capacitación e investigación participativa, con el objeto de satisfacer las demandas de innovación tecnológica, al cual se encontraba subordinada la apicultura durante esta etapa. El mecanismo de funcionamiento consistía en la formación de grupos de productores apícolas, coordinados por un asesor técnico privado y profesionales del INTA, los que promovían la búsqueda de alternativas que les permitan incrementar los ingresos y elevar el nivel de vida, generar nuevas fuentes de empleo, retomar el proceso de inversión y posicionarse mejor en los mercados (INTA, 2014).

Desde el punto de vista productivo la década se destacó por una franca expansión en las exportaciones de miel, con tasas de crecimiento anuales superiores al 6%, y un promedio superior a 60.000 toneladas de miel exportadas por año (Secilio, 2005), situación que ubica a la Argentina entre los primeros exportadores mundiales de miel.

### **Aspectos Institucionales Relevantes de la Época**

En la década de los '90, en el marco de la Reforma del Estado, y en línea con el pensamiento político predominante, se crearon y/o adaptaron programas, proyectos, instrumentos, reparticiones y dependencias institucionales. Entre ellas, se pueden citar:

- En el año 1993 se crea el Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural) por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, en donde el INTA tiene la responsabilidad de su coordinación operativa y ejecución presupuestaria (INTA, 2014).

- En el año 1995 surge bajo la órbita del INTA el Proyecto Integrado de Desarrollo Apícola (PROAPI) que tenía dentro de sus objetivos aumentar la productividad de las colmenas y diversificar y mejorar la comercialización de los productos obtenidos. Entendidas éstas como estrategias de competitividad de la empresa apícola, el programa integraba a los productores provenientes no sólo de la zona pampeana, sino también de aquellos ubicados más allá de esta frontera (zonas extra-pampeanas) (Bedascarrasbure, 2007).
- En el año 1996 la Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca cambia su estructura integrando el tema de alimentos. En concordancia con esta incorporación, la institución modifica su nombre a Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, en cuya organización surge la Sub Secretaria Nacional de Alimentos y la Dirección Nacional de Alimentos. Por medio de esta transformación institucional, se incorpora a la agenda política de la secretaria las cadenas de valor de los productos alimenticios de origen agropecuario - en donde se encuentra incluida la miel- constituyéndola entonces como un objeto de políticas públicas. (SAGPyA, 2008).
- En el año 1996 el Servicio Nacional de Sanidad Animal es reemplazado por el Servicio Nacional de Sanidad Animal y Calidad Agroalimentaria (Decreto 1.585/96). En este contexto la institución desarrolló un marco normativo, entendido éste como política pública institucional, dirigido a lograr la garantía de calidad alimentaria y eficacia de los planes sanitarios destinados a las producciones animales y vegetales, como así también de los productos y subproductos derivados (SENASA, 2012).
- Las provincias argentinas, para el mismo período, también ven modificadas sus políticas públicas, un ejemplo de ello es la provincia de Buenos Aires, que por medio del Ministerio de Asuntos Agrarios en el año 1996 establece el Programa Miel Bonaerense. En el seno de este programa se establecen como instrumento de intervención: líneas de crédito (una para bienes de capital y otra para gastos de explotación), formación de centros apícolas, confección de un estándar provincial de calidad para venta de miel a granel, implementación de un sistema de vigilancia epidemiológica y un plan de mejoramiento genético. En este sentido es importante resaltar la relevancia de los Centros Apícolas, que constituidos por productores localizados por municipio, tenían como principales funciones confeccionar un mapa apícola regional<sup>3</sup>, elaborar un plan sanitario local y establecer un

---

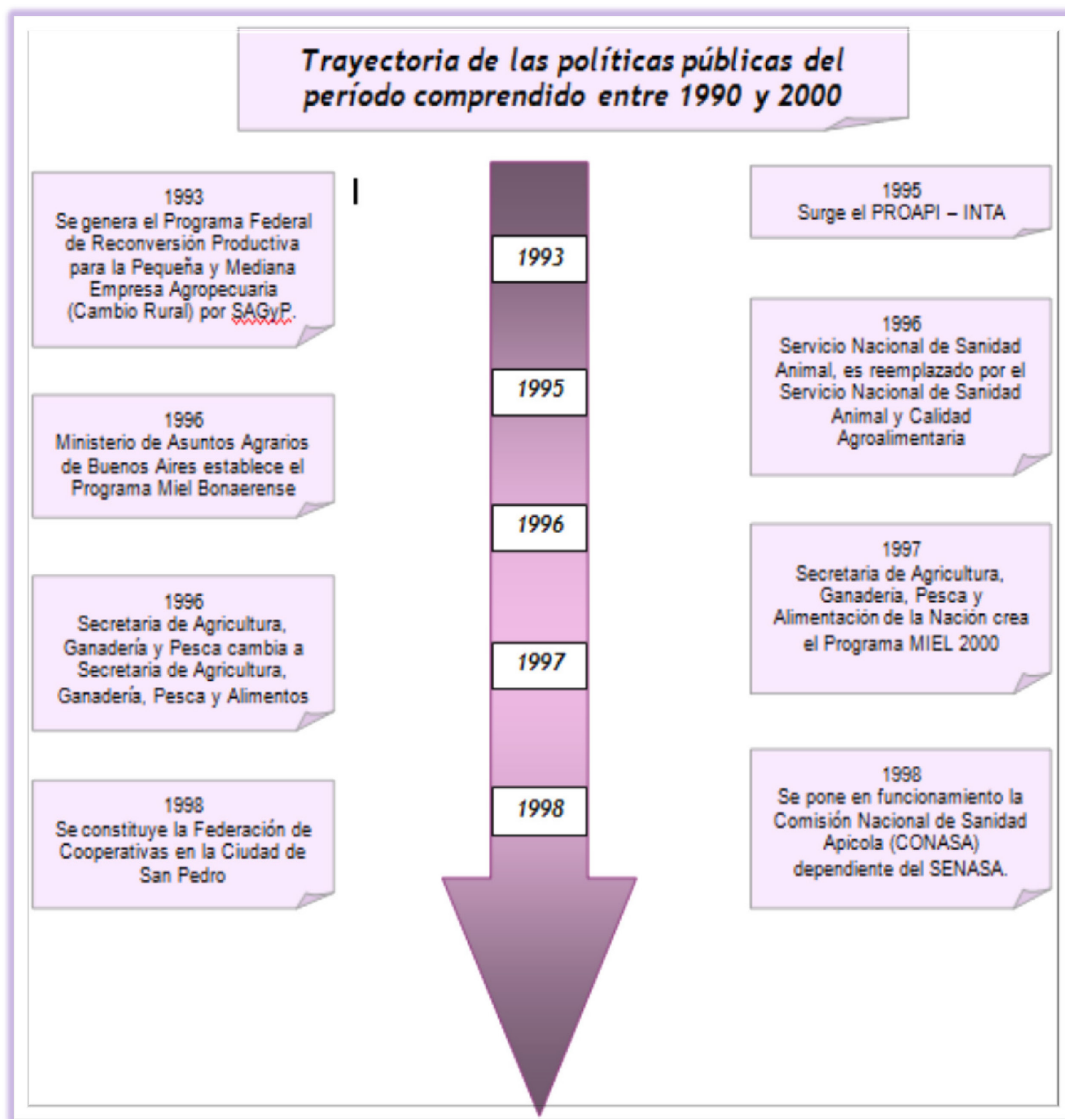
<sup>3</sup> El Mapa Apícola consiste en un mapa municipal en donde se ubican los apiarios de cada productor y la información necesaria para identificar a sus propietarios. Este surge como una necesidad de los agro aplicadores de agroquímicos de contar con la información necesaria para dar aviso a los apicultores de los lugares a fumigar a fin de que estos retiren las colmenas del lugar y eviten tanto la mortalidad de abejas como la contaminación de la miel.

listado de inspectores sanitarios (Steinberg, 1997), estimulando de esta manera la agrupaciones de los productores alrededor de un objetivo en común.

- En el año 1997 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación en forma conjunta con los gobiernos provinciales de: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Santiago del Estero, La Pampa, San Luis, Mendoza y Corrientes; con entidades y programas del sector público como: SENASA, Programa para el Mejoramiento de las Exportaciones (PROMEX), Proyecto Integrado de Desarrollo Apícola (PROAPI), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) e Instituto Nacional de Alimentos (INAL); y del sector privado como: la Cámara de Exportadores de la República Argentina, Sociedad Argentina de Apicultores, Cámara de Fraccionadores y Procesadores de miel de abeja, y Consejo Federal de Inversiones, crea el Programa MIEL 2000 (Nimo, 1998) cuyo objetivo general fue mejorar la competitividad de la cadena alimentaria de la miel a partir de:
  - Apertura de nuevos mercados y consolidación de los existentes.
  - Generación y difusión permanente de información tanto técnica como empresarial y comercial.
  - El trabajo conjunto en materia de sanidad apícola.
  - La mejora de la calidad y el establecimiento de normas que la aseguren.
  - La capacitación en los aspectos productivos, de comercialización y calidad.
- En el año 1998 se constituye la Federación de Cooperativas de la Provincia de Buenos Aires en la Ciudad de San Pedro. La organización comienza con 7 cooperativas apícolas, llegando a totalizar para el año 2000 veinticuatro agrupaciones. Fue una organización de segundo grado orientada a lograr una representación institucional de los productores de las cooperativas frente a los organismos competentes, tanto a nivel provincial como nacional, y la optimización de la comercialización, ya sea en la provisión de insumos como en la venta de productos de la colmena (Elgue, 2006).
- A partir del año 1998 se pone en funcionamiento la Comisión Nacional de Sanidad Apícola (CONASA) dependiente del SENASA (Res. SENASA 371/98). La comisión está integrada por representantes de las Universidades Nacionales, INTA, SAGPyA, Entidades Apícolas, Entidades Rurales, Comisión Nacional de Energía Atómica, Cámara de Exportadores y representantes de las provincias. La Comisión funciona desde 1998 hasta el 2002 en la Dirección de Luchas Sanitarias de la Dirección Nacional de Sanidad Animal de SENASA, para luego ser trasladada al ámbito del Comité Nacional de Apicultura de la SAGPyA. (SAGPyA, 2002).

En la Figura N° 2 se esquematiza los instrumentos de las políticas públicas vigentes durante el período bajo análisis.

**Figura N°2:** Trayectoria de las políticas públicas del período entre el 1990 y 2000



Fuente: María Cecilia Mouteira, 2016. Elaboración Propia

### 1.1.2.2. ANÁLISIS GENERAL DE LA DÉCADA DEL 2000

Durante la década del 2000 los objetivos perseguidos por las políticas públicas implementadas fueron el agregado de valor y el estímulo a la producción, y la comercialización y promoción de los productos de la colmena. Un ejemplo de ello es la creación del Plan Estratégico



Nacional Apícola - PEA - fundado en el año 2008 en el marco de la SAGPyA, destinado a incrementar la competitividad de cadenas de miel de las Economías Extra-pampeanas y pampeanas (Vázquez y Nimo, 2008).

Desde el punto de vista de la estructura institucional, el período se ve caracterizado por la descentralización del estado nacional hacia las provincias, en lo referente a la presentación de los proyectos apícolas y en la administración de los fondos de financiación (Portal Apícola, 2015) y la participación conjunta de las provincias, los productores y los municipios en el diseño de las políticas públicas para el sector. En este último aspecto, el Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires promueve el Planeamiento Participativo, a partir de la constitución de Mesas de Concertación Apícolas regionales (2003-2006) (Frigolí, 2013), y luego, desde el año 2009, por las Mesas Provinciales de Desarrollo Apícola (MAA, 2014); éstas últimas integrada por representantes de organismos del Estado nacional, provincial y municipal, y representantes de las siete mesas regionales de desarrollo apícola. En otra instancia el INTA incluye sus programas dentro del Programa Federal de Desarrollo Rural (PROFEDER), y agrega el Programa Federal de Agricultura Familiar (PROFAM), ambos incluyendo en su estructura el apoyo a la apicultura (INTA 2008).

Al igual que en la década anterior, el paquete normativo vigentes, se encontró orientado a agregar valor a la miel, principalmente, a partir de su producción orgánica (Res. SAGPyA N°270/00 y Res. SAGPyA N° 451/01) y por denominación de origen (Ley N° 25380/00). Se estimula también el agregado de valor del producto por medio de su fraccionado, a partir de la creación de la Comisión Nacional para la Promoción de la Exportación de Miel Fraccionada (Res. SAGPyA N° 56/07). Se continúa con el diseño de instrumentos destinados a asegurar la calidad de la miel a partir de reglamentaciones sobre salas de extracción (Res. SAGPyA N° 353/02, RES SAGPyA N°870/06) y sistema de trazabilidad (Res. SAGPyA N° 283/01, RES SAGPyA N°89/02, Res SENASA N°186/03 y Res SAGPyA N°857/06).

Desde el punto de vista productivo, la década se destacó por elevar en un escalón la producción, estabilizándose en cifras cercanas a las 85000 toneladas de miel anuales. Si bien el período presenta varios años de reducción en la producción, se reinicia su crecimiento en el año 2005, lo que le permite mantenerse en los primeros puestos como país exportador de miel (Fundación Fortalecer, 2006).

## Aspectos Institucionales Relevantes de la Época

En concordancia con la corriente política predominante, y en continuidad con las establecidas en la década anterior, se instrumentan diversas acciones intervencionistas sobre el sector, que sumado a la presencia de hechos relevantes durante el período, moldean la década. Entre estos acontecimientos se encuentran:

- A finales del año 2001 el Departamento de Comercio de los Estados Unidos (DOC por sus siglas en inglés) estableció barreras antidumping y derechos compensatorios para la importación de miel de Argentina, por el daño que los bajos precios de venta de la miel del país, teóricamente como producto de los subsidios recibidos por el sector, ocasionó a los productores norteamericanos (Nimo, 2001). El proceso iniciado por Estados Unidos determinó una caída drástica de las exportaciones, situación que se extendió hasta el año 2012 (Fundación Fortalecer, 2006).
- En el año 2001 se constituye físicamente el comité consultor/asesor de apicultura, dictaminado en la Res. SAGPyA N° 530/2000, bajo la coordinación de la Ing. Agr. Mercedes Nimo. Entre los objetivos principales de este comité se encontraron: asesorar a la SAGPyA sobre las problemáticas del sector apícola y el diseño de políticas, proyectos, leyes, resoluciones, disposiciones o modificaciones de las normativas vigentes para el sector (Crisanti et al 2010).
- A mediados del año 2001 se firma un acuerdo entre Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa de la Nación (SEPyME), INTA, SAGPyA, INTI, la Universidad Nacional de San Martín y la Federación Argentina de Cooperativas Apícolas (FACAP), cuyo objetivo fue el de desarrollar la Cadena de Valor de la Miel y sus Derivados (SAGPyA, 2001). Los puntos más relevantes del mismo fueron:
  - Formar un consorcio de exportación en distintas regiones del país.
  - Promover la concientización e implementación del sistema de aseguramiento de la calidad.
  - Desarrollar nuevos productos apícolas.
  - Formar a partir de estos puntos un plan estratégico.
- En año 2001 se traslada la Comisión Nacional de Sanidad Apícola (CONASA) del SENASA al ámbito del comité consultor/asesor de la SAGPyA, a partir del cual la misma funcionará como una comisión técnica más, dentro del comité consultor/ asesor, pero que a diferencia

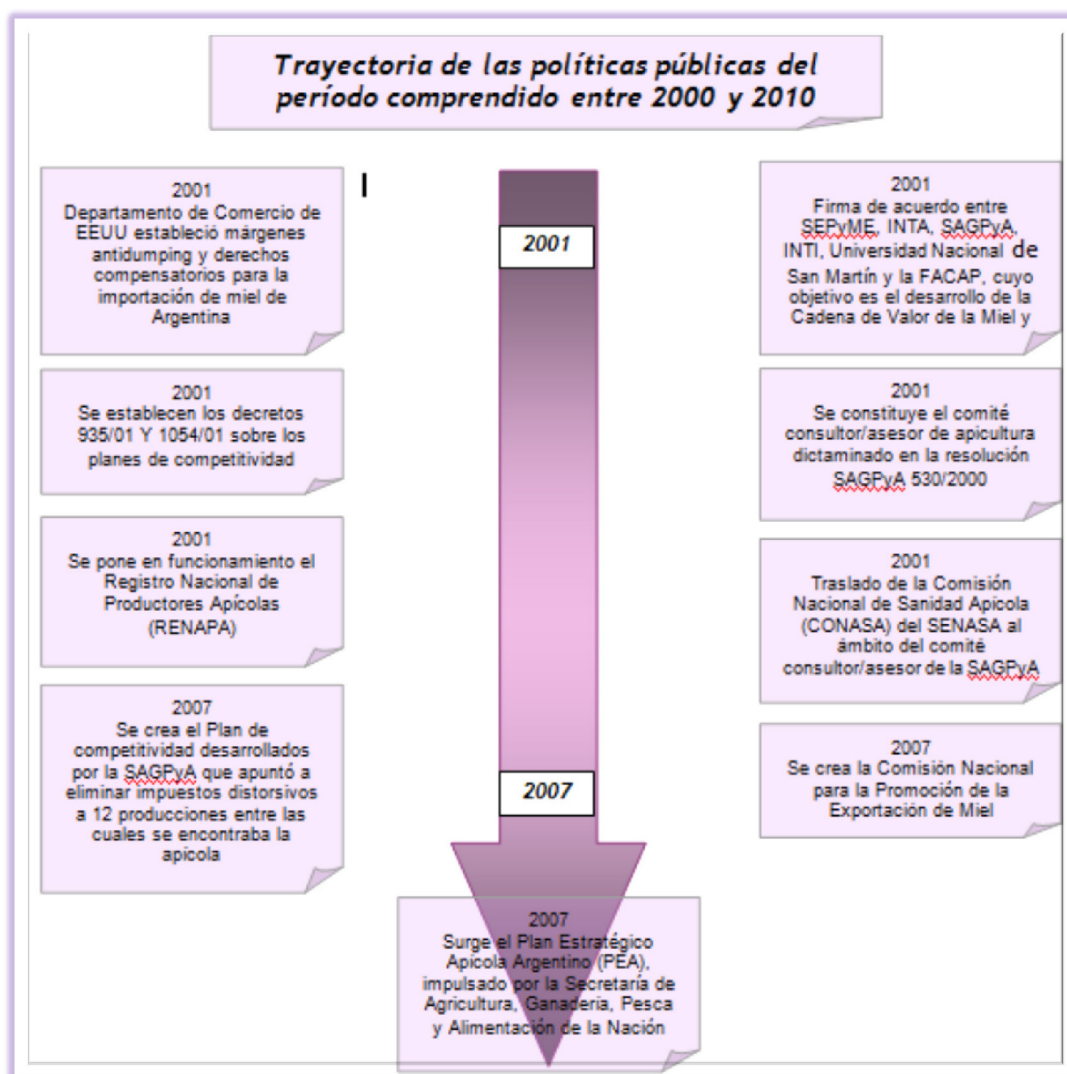
de éste, será de carácter permanente. Su lugar físico de funcionamiento seguiría siendo el SENASA, y las propuestas que surjan de la misma deberán ser aprobadas por el comité, y luego elevadas a la autoridad nacional SENASA (SAGPyA, 2002).

- En el año 2001 la SAGPyA desarrolla el Plan de competitividad que trata de disminuir los impuestos a los cuales son sometidas algunas de las producciones. El plan apuntó a eliminar impuestos distorsivos tales como Renta Mínima Presunta e impuestos a los intereses, y considerar a los aportes patronales como crédito fiscal a cuenta de IVA. La secretaría incluyó en el plan de competitividad a 12 producciones entre las cuales se encontraba la apícola. Los planes funcionan por adhesión de las empresas, instituciones y organización de productores (SAGPyA 2001).
- Entre los años 2001-2002 la economía Argentina colapsa como consecuencia de la devaluación del peso y la caída de las importaciones, ocasionando el déficit del comercio. La miel no es ajena a esta situación, principalmente en el año 2001, donde observa una disminución de las exportaciones acompañada de un descenso de la producción nacional. Es importante destacar que el efecto de la crisis del 2001 sobre las exportaciones argentinas de miel, se pudo haber visto acentuado como consecuencia de las medidas antidumping establecidas para el mismo año por EEUU (Fundación Fortalecer, 2006). Sin embargo a pesar de la crisis económica y de las puniciones del país nórdico, las exportaciones se mantuvieron por arriba de las de la década del '90.
- En el año 2003 la aparición, en primer lugar del cloranfenicol y luego del nitrofurano, en mieles exportadas a la Unión Europea, ocasiona la emisión de alertas sanitarios a nuestro país que requirieron para salvar la situación, de negociaciones e intervenciones por parte de la principal institución nacionales responsables – SENASA-. A tal fin, la medida diseñada fue la del análisis obligatorios de residuos de estos medicamentos en todas las mieles destinadas a exportación, lo que se tradujo, por un lado en el aumento de los costos al productor por los análisis de laboratorios, y por el otro, la venta de la miel a bajo precio como consecuencia de la presencia o presunta presencia de residuos en las mieles vendidas. En este contexto también se vieron incrementados los costos en la producción primaria, debido a los recambios de cera y reemplazo de maquinarias en frío, como estrategias orientadas a disminuir la presencia de estos compuestos en la miel. A su vez, los laboratorios de análisis se vieron afectados al verse obligados a adquirir instrumentales de alta tecnológica, principalmente de fabricación europea, para poder ofrecer el servicio de análisis de estos medicamentos (Fundación Fortalecer, 2006).

- A partir del año 2003, el Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires promueve la realización de un Planeamiento Participativo, a partir de la constitución de Mesas de Concertación Apícolas regionales, desde el año 2003 hasta el año 2006 (Frigolí, 2013), y luego a partir del 2009 por las Mesas Provinciales de Desarrollo Apícola (Decreto provincial N°1466/10) (MAA, 2014). En ambas instancias las mesas se conformaban con la participación de los representantes de los municipios y del sector productivo apícola local.
- En el año 2007 la SAGPyA crea la Comisión Nacional para la Promoción de la Exportación de Miel Fraccionada, a partir de la Res. N° 56, cuya función principal es la de elaborar un plan estratégico para la promoción de las exportaciones de miel a los diferentes mercados extranjeros (SEASA,2007).
- En el año 2008 surge el Plan Estratégico Apícola Argentino (PEA), impulsado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación y otros organismos como el INTA, el INTI, el Consejo Federal de Inversiones y distintas organizaciones empresariales. El programa continúa con los preceptos de su antecesor (Programa Miel 2000), cuyo objetivo fundamental es desarrollar la cadena de valor apícola, incrementar la producción y mejorar la calidad de la miel argentina (pampeana y extrapampeana). En este contexto, el Plan Estratégico Apícola, observa la descentralización del estado nacional hacia las provincias, en lo referente a la presentación de los proyectos apícolas y de la administración de los fondos de financiación (Portal Apícola, 2015), si bien también ocasionalmente participa en forma directa con el sector productivo, independiente de las provincias.

En la Figura N° 3 se presenta una síntesis de las políticas públicas vigentes durante el período bajo análisis

Figura N° 3: Trayectoria de las políticas públicas del período entre el 2000 y 2010



Fuente: María Cecilia Mouteira, 2016. Elaboración Propia

A partir de los años '90 surgen planes y programas, provenientes de distintas vertientes institucionales, destinados a asistir a los productores apícolas en lo referente a capacitación y financiamiento. Por otra parte el Estado, trabajando de manera articulada con los distintos actores del sector apícola, desarrollaron un paquete normativo abarcando todos los niveles – productivo, de procesado y comercial -, con el objeto de logra un ordenamiento del sector acorde a las exigencias internacionales de inocuidad y la seguridad alimentaria, demostrando de esta manera el interés del gobierno en lo referente a la mejora de la calidad del producto exportado. Este interés Nacional se sustancia también, por medio de la incorporación de la subsecretaria de Alimentos en la estructura de la SAGPyA, y de la Dirección Nacional de inocuidad y calidad agroalimentaria en la del SENASA. El agregado de valor de la miel es otros de los postulados que

caracteriza a ambos períodos, orientados a lograr un aumento en la rentabilidad de las producciones apícolas, y por su intermedio, de la calidad de vida de los productores y sus familias.

### **1.1.2. DESCRIPCIÓN DE LOS PRODUCTORES APÍCOLAS**

#### ***Caracterización de los productores apícolas: sistema de comercialización y sus particularidades***

Al analizar la respuesta de los productores apícolas hacia las exigencias sobre la necesidad de contar con establecimientos habilitados para la extracción de miel, sirve abordar la descripción a los actores involucrados a fin de alcanzar un entendimiento integral de la problemática. Con este propósito es que nos referiremos a continuación a las particularidades más relevantes de la producción apícola y de los apicultores argentinos.

Murmis y Feldman (2003) hacen una caracterización de los productores apícolas destacando la lógica informal e individualista de la actividad, lo que dificulta la aplicación de reglamentaciones y políticas públicas. Si bien la informalidad no se constituye como una barrera al desarrollo de la actividad, ya que la misma está concebida en el sistema de comercialización, el individualismo va en desmedro del poder de intervención de los distintos ámbitos y/o dimensiones institucionales, además de constituirse en una limitante de acceso a créditos y subsidios, siendo fuente de tensiones e inseguridad.

Otra característica que resaltan estos autores con respecto al sector es el de la “**pluriactividad**”, correspondida con el hecho de que el 90% de los productores apícolas del país no tienen dedicación exclusiva en este tipo de actividad (Murmis y Feldman, 2003).

Murmis y Feldman (2005) se refieren también a las relaciones sociales de los apicultores, haciendo una diferenciación según predominen los **lazos personales, mercantiles o burocrático-institucionales**. Al respecto señalan que en la apicultura, las relaciones personales son muy importantes para el ingreso a la actividad y en el posterior desarrollo de la misma, sin embargo, no deben subestimarse las relaciones mercantiles, en este caso con influencias marcadas en el **cambio tecnológico** por un lado, y en los requerimientos **de calidad y trazabilidad**, por otro (Murmis y Feldman, 2005).

Un aspecto de importancia en la explotación apícola, y en relación directa al carácter de multiactividad, que menciona Murmis y Feldman (2003), es que en presencia de bajos precios de

la miel, condiciones adversas climáticas persistentes, proceso de agriculturización marcado y problemas sanitarios graves, se genera el bajo interés sobre la explotación, promoviendo la desaparición de muchos productores en relación inversa al tamaño de la misma.

Haciendo un análisis del sistema productivo apícola es posible establecer una tipología de productores teniendo en cuenta el tamaño de la explotación, los tiempos de dedicación a la apicultura, el grado de inversión en infraestructura y la contratación de mano de obra, clasificación utilidad a fin de conocer y entender las particularidades de sus lógicas. Bajo esta consideración surgen cinco categorías de establecimientos (CREEBBA, 2003):

- Establecimiento con 1 a 50 colmenas. Esta tipología se corresponde con apicultores que recién se inician en la actividad y son denominados genéricamente como hobbistas. Se caracterizan por no dedicarse con exclusividad a la apicultura, y extraer un volumen pequeño de miel que es comercializado al menudeo en forma particular. Son escalas que pueden incluir la reinversión de las utilidades en los primeros años de vida de la explotación, a fin de alcanzar una escala mayor.
- Establecimientos con 51 a 300 colmenas: A este orden le pertenece las explotaciones en crecimiento, por lo general de carácter familiar, que no requieren de una gran infraestructura para desarrollar la producción la que desenvuelve en forma semi exclusiva. Sus actividades principales son muy variables, y por lo general contratan el servicio de extracción de miel. Se caracterizan por tener temporadas de aumento del grado de dedicación apícola y visión de crecimiento, sin embargo, frente a alguna situación crítica, tienen poca capacidad de respuesta y vuelven a su actividad principal. Se agrupa como forma de lograr buenos precios de insumos y de venta de miel, y en ocasiones, para instalar una sala de extracción de uso comunitario. Generalmente son fijistas, o si son trashumantes lo hacen en forma grupal. Su condición no formal los convierte en centro de especulaciones comerciales por parte de los acopiadores y exportadores. Son usuarios de los programas de desarrollo agropecuario y se capacita en tanto que no le genere ningún gasto extra. En general no aplica los adelantos tecnológicos, si ello implica mayor dedicación o inversión.
- Establecimiento con 301 a 500 colmenas: Corresponde a apicultores consolidados en la actividad, aún en crecimiento. En relación con las categorías anteriores se caracterizan por un aumento sustancial de dedicación, que en algunos casos incluye la incorporación de personal temporario, especialmente en los momentos de cosecha. Es importante indicar que el límite de 500 colmenas se corresponde con la unidad de producción que permite al apicultor dedicarse de manera exclusiva a la actividad.

- Establecimiento con 501 a 700 colmenas: Corresponde a apicultores pre – profesionales que producen un volumen importante de miel. Se caracterizan por la mayor incorporación de mano de obra. En general poseen sala de extracción propia.
- Establecimiento con más de 700 colmenas: Son productores que viven en forma exclusiva de la apicultura; en general poseen un alto grado de autonomía y no se los ve agrupados o asociados, salvo algunos en organizaciones cooperativas por motivos impositivos. No recurren a programas de capacitación o desarrollo rural. Son independientes en la compra de insumos y en la venta de miel, ya que los volúmenes que maneja de por sí le permite lograr buenos precios. Poseen su propia sala de extracción y desarrollan sistemas de explotación fijista o trashumante según las necesidades. Tienen capacidad de respuesta frente a distintas situaciones críticas, son usuarios de la tecnología y cuentan con objetivos de crecimiento productivo.

## 1.2. MARCO TEÓRICO

El entramado productivo-institucional apícola, en el período comprendido entre los años 1990 y 2010, está caracterizado por la abundancia de políticas públicas Nacionales, orientadas a ordenar el sistema productivo y posicionar a nuestro país en un lugar de privilegio en el mercado internacional. Al abordar el estudio de estos instrumentos de intervención estatal es necesario introducir los conceptos de política y acción pública. Montezuma (2011:175) define a *“las Política pública como instrumentos elaborados con la finalidad de mejorar la calidad de vida de una sociedad en pos de su desarrollo económico y social”*. Por su parte Vallés (2002) amplía el concepto a través de la consideración de las políticas públicas como conjunto interrelacionado de decisiones, tomadas formalmente en el marco de las instituciones públicas, que tienen como centro un área determinada de conflicto o tensión social. Agrega que la representación institucional de las decisiones les confiere el carácter de obligatoriedad, y su implementación ha sido precedida de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados. Con respecto a la acción pública citamos a Bustos Cara (2002) que denomina acción pública a los sistemas de acción centrados sobre el Estado y representa las capacidades más importantes de intervención. Ésta puede ser espontánea, organizada e institucionalizada, teniendo su manifestación más impactante en las políticas públicas que se apoyan en instituciones más o menos autónomas, y recurren a instrumentos de acción cuyo carácter puede ser cultural, político o económico. A partir de estas abstracciones sobre el conocimiento de política y acción pública, se define el marco de referencia metodológico a utilizar en el estudio de las políticas públicas apícolas, con bases en la conceptualización del institucionalismo, el marco de análisis de ciclo de acción y tipología de políticas públicas.



A partir del institucionalismo podemos interpretar los aspectos sustantivos alrededor de las instituciones, y sobre los actores y su capacidad de reflexión e intencionalidad, y como éstas pueden modelar las políticas emergentes. Desde el ciclo de acción (Martínez Nogueira; Zeller) es posible dar un ordenamiento a los principales momentos en el desarrollo de las políticas públicas alrededor del tema de salas de extracción de miel y trazabilidad, contribuyendo con una herramienta, que conjuntamente con el institucionalismo, posibilita interpretar los aspectos sustantivos alrededor de las instituciones, y sobre los actores y su capacidad de reflexión e intencionalidad, y como éstas pueden modelar las políticas emergentes. Por último, el tipo de políticas públicas, será de utilidad para interpretar y sistematizar las intervenciones que los gobiernos locales realizan en el territorio alrededor del tema de salas de extracción de miel.

### 1.2.1 INSTITUCIONALISMO

Cuando se analiza las estrategias de intervención de los actores públicos sobre el sector apícola, es importante establecer hasta qué punto las instituciones intervienen, condicionan, ordenan o determinan las estrategias de los actores que la constituyen. Una forma de responder a este interrogante es por medio de la fundamentación teórica del institucionalismo que funda su doctrina en el comportamiento individual como concepción cultural de la formación y evolución de los valores y del comportamiento social; haciendo énfasis en la tecnología y en las instituciones, y en el conflicto entre la dinámica de la primera y las resistencias de las segundas, como un aspecto central de su teoría de cambio social (Sunkel, 1989). En este contexto es importante establecer lo que se entiende como institución, citando a Lattuada et al, (2015) que expresa:

*“La sociedad regula los comportamientos y las relaciones humanas a partir de las instituciones, entendidas como las normas y las reglas restrictivas formales –leyes, reglamentos, programas– e informales –ideas, creencias, valores, actitudes– que integran su cultura y organizan la interacción de los actores sociales que se expresan a través de sus organizaciones”.* (Lattuada et al, 2015:55)

Jiménez Gómez (2009:63) agrega que *“las instituciones, como conjunto de reglas e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida, establecen un espacio político dentro del cual pueden funcionar muchos actores interdependientes”*

Esta concepción es aplicable a diferentes corrientes desde la elección racional hasta el institucionalismo centrado en los actores.

En la literatura se pueden hallar diferentes enfoques sobre el institucionalismo. Es posible encontrar perspectivas que parten de concepciones racionalistas, que enfatizan el **rol del actor** (Subirats, 1992, Meny y Thoenig, 1992, March y Olsen, 1997, Zurbriggen, 2006), hasta posiciones más culturalistas que se concentran sobre la estructura institucional (Zurbriggen, 2006, Pierson y Skocpol, 2008 Bedoya, 2009).

En el institucionalismo racional las instituciones son restricciones o producto de la actuación de los actores (Shepsle, 1989 citado por Zubriggen, 2006), donde su comportamiento surge como respuesta a la conducta de los otros jugadores y a la red institucional a la cual están incorporados (Tsebelis, 1990 citado por Zubriggen, 2006). Es así que las instituciones como resultado de la recreación de los actores constituye el contexto dentro del cual diseñan las estrategias y los instrumentos para lograr sus objetivos (Zurbriggen, 2006). Bajo esta concepción las instituciones presentan estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social (Jiménez Gómez, 2009).

Bajo la perspectiva del institucionalismo racional hay dos posiciones: acción racional y racionalidad limitada. Subirats (1992) caracteriza la perspectiva racional, integrándola a la teoría económica neoclásica, en este aspecto argumenta que:

*“Bajo la perspectiva racional un individuo o un grupo, actúan con criterios racionales estrictos, siendo capaz de establecer un orden de prioridades en sus propios valores y en los consiguientes objetivos, puede conocer todos los medios y contextos necesarios para alcanzarlos, tiene capacidad para evaluar las consecuencias de cada medio a su alcance, establecer o calcular los costos de cada alternativa, siendo posible escoger una opción que maximice los beneficios y minimice los costos”.* (Subirats, 1992:78)

La racionalidad limitada descrita por Meny y Thoenig (1992, por Jiménez Gómez 2009) fundamentan a los procesos de decisión como Mecanismos complejos, donde interactúan actores sociales buscando obtener sus objetivos, en un ambientes de incertidumbre, riesgo y conflicto, donde las instituciones expresadas en organizaciones, cultura, normas y disposiciones formales e informales inciden en los procesos de formulación y decisión de políticas públicas.

March y Olsen (1997), en su enfoque institucionalista de la acción política parten también de una racionalidad limitada bajo la cual consideran las limitaciones de los actores sociales para percibir todos los fenómenos externos y sus consecuencias de forma completa. Según esta perspectiva la acción se consume con información incompleta y en muchos casos parcial. Para March y Olsen (1997, por Jiménez Gómez, 2009), la diferencia entre la acción racional y el de racionalidad limitada es que en esta última frente a la relevancia que adquiere para los actores la

optimización de sus intereses, las instituciones por medio de sus reglas, restringen su actuación a lo que legal y socialmente es correcto, evitando comportamientos disfuncionales por parte de los actores.

Por otra parte bajo la perspectiva del institucionalismo histórico -culturalista se considera que la estructura existe más allá de los actores o de los agentes que actúan en la misma. En esta teorización del institucionalismo las acciones de los actores están influenciadas y configuradas por las instituciones, determinando no sólo las estrategias sino también los fines de la acción, mediadas por relaciones de cooperación y conflicto, condicionando decisivamente los resultados del juego político. En este sentido los individuos construyen sus preferencias a partir de los marcos de referencia culturales: las instituciones (Jiménez Gómez, 2009), siendo éstas el producto del contexto político, social e histórico, donde las acciones de los actores están orientadas a satisfacer normas y valores desprendidos de las mismas. (Zurbriggen, 2006).

Otra vertiente es el institucionalismo sociológico, que a partir de las contribuciones de la sociología se logra agregar luz a las dinámicas institucionales como elementos relevantes de la vida social y política. Su proposición además de considerar los posibles objetivos de optimización de los intereses de los actores sociales, también incluye el sentido de lo apropiado, el cual es configurado en el contexto de la realidad social en que se desenvuelven los actores sociales y que definen su identidad, por ende sus percepciones y preferencias (Jiménez Gómez, 2009).

Desde la interpretación del institucionalismo racional y cultural, y del debate que surge acerca del agente y estructura, es posible armonizar las dos teorías con una propuesta que integran ambas concepciones, surgiendo de esta manera el concepto de redes de políticas públicas (policy networks). Este encuentro entre racionalidad y culturalismo establece que cada sector público constituye una red de actores públicos y privados, cuyas relaciones se dan en un marco institucional que influyen en el comportamiento de los actores como en los resultados de sus políticas. No obstante, por muy sólida y permanente que aparezca una institución, los agentes pueden elegir determinadas opciones y romper determinadas reglas. Es así que en este contexto se puede liberar un cambio de la estructura como resultado de las decisiones de los agentes y de sus acciones estratégicas, las que no son arbitrarias o espontáneas, sino que por el contrario surgen como respuesta a factores endógenos y exógenos. El enfoque de políticas de redes o redes de políticas públicas conceptualiza que el impacto de las instituciones no es producto de la política en sí, sino del proceso de realización de las políticas y los aspectos que la definen - el mantenimiento de compromisos intertemporales, la calidad de la implementación, la estabilidad y la credibilidad de las políticas- (Zurbriggen, 2006). Este planteo de análisis puede ser descrito desde distintas dimensiones. A nivel micro, como los actores públicos y privados son limitados en

la negociación política como consecuencia de las reglas de juego de la red. A nivel macro por el efecto de la estructura institucional que configura el sistema político.

La utilidad del análisis del institucionalismo para esta tesis radica en que el mismo nos permite estudiar un determinado problema a partir de la identificación de la constelación de actores e instituciones involucrados en el proceso político, analizando las coincidencias y divergencias entre las preferencias de los actores respecto a los resultados posibles, estableciendo las fuerzas de poder que surgen en la interacción entre ellos y determinando la influencia endógena de la institución sobre los resultados. Si bien existe una diversidad de autores e interpretaciones acerca del institucionalismo, Zurbruggen (2006) ofrece un marco conceptual conveniente para analizar las instituciones, y sus actores y su capacidad de reflexión e intencionalidad, y como ésta puede estar o no influenciada por el marco institucional.

### **1.2.2. CICLO DE ACCION**

Son muchas las definiciones que pueden darse sobre las políticas públicas, ya que ésta es una noción relativamente difusa por tratarse de términos polisémicos. En este sentido es posible comprender a la política pública, como lo indica Martínez Nogueira (1995), como un campo de acción del Estado, una declaratoria de intención, un proceso de conversión, un ciclo de acción y un conjunto de impactos.

Zeller (2007) propone el ciclo de acción como marco conceptual y metodológico para sistematizar, categorizar y analizar las políticas públicas, contribuyendo a los trabajos realizados sobre el tema por Martínez Nogueira (1995). El abordaje propuesto permite comprender las lógicas y concepciones subyacentes en las políticas formuladas, analizadas secuencialmente.

A nivel estatal las políticas públicas se organizan principalmente por medio de instrumentos normativos, cuya magnitud y complejidad, dificultan el abordaje del análisis de estos procesos de intervención estatal. La exuberancia en el tipo de normas, la existencia de reglamentaciones que en forma simultánea regulan más de un campo de acción, el extenso alcance y la alta frecuencia de reformulado son algunas de las limitaciones a las cuales nos enfrentamos al momento de realizar su exploración. A pesar de las restricciones señaladas, el estudio de las políticas públicas es una cuestión relevante y significativa, ya que, por su magnitud e impacto, hace a la intervención estatal.

Bajo la metodología de ciclo de acción se puede entender entonces, a las políticas como un ciclo de eventos interrelacionados en el cual es posible identificar varias fases, cada una de las

cuales, cuentan con diferentes requerimientos informacionales. Mediante este sistema de análisis es posible observar los principales momentos del desarrollo de las políticas públicas: la definición del problema, la formulación y sanción de la política, la implementación y la evaluación (Zeller, 2007, Martínez Nogueira, 1995).

En el proceso de revisión de las políticas públicas es importante visualizar la problemática que le dio origen, considerando a ésta como una *“apreciación de la realidad que se aparta de lo deseado o de lo considerado como normal”* (Martínez Nogueira, 1995: 3). El proceso de definición del problema es una cuestión crucial en el desarrollo de una política pública y requiere de la inclusión del mismo en la agenda política del estado. Una determinada situación se puede establecer como problema apremiante de resolución por cuestiones de poder, cambios en la valoración de un problema ya existente o por la incorporación de nuevas tecnologías. En aquellos casos donde se pone en juego cuestiones de poder, surge la competencia entre asuntos y necesidades, así como de confrontaciones de perspectivas sobre su sentido y sus contenidos sustanciales. En la inclusión de un problema en la agenda política por cambio en la valoración de una situación ya existente, el problema no surge de una modificación de la situación enfrentada, sino que es el producto de una diferente evaluación de esa situación; en donde el cambio en los valores sobre algún aspecto de la realidad, pueden convertir en problema una situación que no fue evaluada por largo tiempo de esa manera. En último lugar la inclusión en la agenda puede ser el resultado de la disponibilidad de una nueva tecnología que convierte un ámbito de la realidad no problematizado anteriormente en un objeto problema (Martínez Nogueira, 1995). El estado, como promotor de políticas, no desempeña un papel pasivo al momento de definir un problema. Su accionar autónomo, encuadrado en: pujas de poder, nuevas percepciones de la realidad e influencias tecnológicas; definen una problemáticas antes que los actores la planteen como tal. En este aspecto, la apreciación política y los aportes técnicos, identifican situaciones que deben ser alteradas, tendencias que tienen que ser revertidas y procesos que deben ser puestos en marcha (Martínez Nogueira, 1995).

Durante la formulación de una política pública es necesario analizar las relaciones causa-efecto que han ocasionado su existencia. Entonces, recurriendo a la visión retrospectiva y prospectiva de la realidad problematizada, es posible formular afirmaciones sobre el desenvolvimiento histórico del problema, además de conducir o anticipar el desarrollo futuro del mismo. Mientras que la visión retrospectiva se vincula con una comprensión histórica del problema y de las ideas desplegadas en su entorno, la prospectiva supone la disponibilidad de proyecciones sobre el curso de los eventos como consecuencia de las distintas alternativas de la acción o de la no acción. Por tanto, en la etapa de formulación de una política pública, o de las acciones que la constituyen, es importante anticipar y explicitar las consecuencias que estas pueden llegar a tener, definiendo ventajas e inconvenientes, y efectos provocados y esperados, lo que nos permitirá

pronosticar cuáles serán las propuestas operacionales más adecuadas a aplicar. Si bien la formulación es una etapa en donde se diseña lo concreto y lo específico de la acción orientada a la resolución del problema dado, ésta no se hace sobre un terreno llano, sino que se desarrolla en un escenario formado por antecedentes sobre el problema y su resolución, por ideas sobre su naturaleza, con intereses comprometidos y con actores movilizados tras valores y apreciaciones particulares (Martínez Nogueira, 1995). Considerando que el contexto coacciona los procesos decisorios, es que existen diversos modelos de abordaje según la influencia que tiene este escenario sobre las acciones seleccionadas: modelo racional deductivo y modelo incremental. El modelo racional-deductivo es donde no hay una estructura de situación concluyente con respecto a los contenidos de la decisión, y el modelo incremental en el cual las acciones se encuentran en un ajuste permanente y gradual con el objeto de conciliarse con el escenarios existente, y donde la estructura deja poco margen para la innovación y sólo la negociación es la que cuenta con la capacidad de alterar la situación (Martínez Nogueira, 1995; Dror, Yeheksal. 1964).

En referencia a los actores es importante considerar que el momento de formulación es el ámbito para el enfrentamiento de enfoques y perspectivas, para la movilización de recursos de poder, para la creación y diseminación dirigida de información, para la construcción de alianzas y para la negociación y la concertación (Martínez Nogueira, 1995). Bajo este contexto es significativo examinar la participación de los diversos actores en lo que respecta a la representatividad, ya que esta define la pertinencia de las propuestas con las cuales participan, legitimando la política y asegurando, en cierta medida, la adhesión de los representados a la misma (Martínez Nogueira, 1995).

Otras de las etapas que surgen al analizar las políticas públicas desde el marco teórico de ciclo de acción es la implementación, la cual si bien puede contar con un comienzo preciso, su final puede ser difuso, pues éste remite tanto al impacto sobre la sociedad como a su inmersión en el proceso constante de formulación y revisión de políticas (Martínez Nogueira, 1995). En este momento de la política, se traducen los objetivos en acciones efectivas, convergiendo limitaciones, realidades, reinterpretaciones de intenciones, intentos de influencia e incertidumbres. La implementación de una política pública requiere del análisis y la evaluación de los efectos resultantes de su aplicación, incluyendo los productos generados, sus resultados y sus impactos. (Martínez Nogueira, 1995). Es necesario considerar que el éxito de las políticas dependerá de la razonabilidad y legitimidad de la misma, la movilización adecuada de recursos, fuerzas de poder y capacidades, y el liderazgo del proceso de implementación (Martínez Nogueira, 1995).

La metodología analítica de ciclo de acción será utilizada en la presente tesis para sistematizar a los distintos aspectos relevantes en la génesis y desarrollo de la política pública alrededor de la temática de sala de extracción y trazabilidad de la miel. Esta metodología permitirá

identificar las principales etapas en el desarrollo de la intervención, la visualización de los actores partícipes y las fuerzas de poder que se generan entre ellos, así como las consecuencias que resultan de la aplicación de las mismas, contribuyendo con un ordenamiento de las reglamentaciones que facilita su posterior análisis bajo la visión del institucionalismo y de las contribuciones propias del ciclo de acción.

### **1.2.3. TIPO DE POLITICAS PUBLICAS**

La Política Pública puede ser considerada como el ámbito de concertación y articulación del Estado con la sociedad, donde el accionar estatal, desde un modelo pluralista-racionalista (De Kostka Fernández. 2004), surge como respuesta a las necesidades sociales. Entonces, las instituciones dotadas de poder político y de legitimidad gubernamental, actúan como instrumentos que reaccionan mediante la proyección de políticas públicas acordes a las problemáticas existentes. En este contexto es importante referir al proceso de descentralización del Estado, mediante el cual éste ha ido irrumpiendo en los territorios por vías legales, administrativas y financieras, acrecentando las competencias de los gobiernos locales. Por su parte, los niveles subnacionales de gobierno, beneficiados por la proximidad a las necesidades económicas y sociales territoriales, han demostrado mayor iniciativa para dar respuestas, implementando políticas públicas en acuerdo con los recursos disponibles y exteriorizando una mayor flexibilidad e innovación a la hora de crear instrumentos y mecanismos de intervención. Contexto concordante con el observado por Lorda (2006) en la década de los 90, que concibe a la acción pública como la articulación de políticas públicas, donde el estado local en su nuevo rol protagónico concedido por los cambios ocurridos desde la descentralización, enfrenta la presencia reclamada por los diversos actores constitutivos de la trama público-privada territorial.

Es importante destacar que de manera adicional, en el ascenso del neoliberalismo, estructurado a partir del consenso de Washington (1989), los diseños de políticas asumieron la integración de las áreas rurales a los procesos de globalización, con el objeto de posicionar a los territorios en capacidad de competir por espacios de acción, clientela y colocación de crédito, visibilizando e imponiendo de esta manera la concepción del desarrollo rural indicado por Lattuada, et al, (2015). En el contexto de la descentralización del estado y de la corriente de modernización mercadista, deviene la relevancia del análisis de las políticas públicas implementadas, no sólo para permitir la observación de los procesos de actuación pública, sino también lograr la aproximación a la naturaleza, funcionamiento y situación socio-económica de las instituciones locales.

Durante la décadas de los 90', las intervenciones a nivel territorial han movilizado programas de asistencia y desarrollo para los pequeños y medianos productores agropecuarios, vehiculizados principalmente por agencias gubernamentales tales como la SAGPyA y el INTA, como así también de organismos de financiamiento internacionales y organizaciones privadas (Alemany, 2014), los cuales se encontraron acompañados de la asistencia técnica, capacitación y disponibilidad de información, a fin de asegurar el empleo eficiente de esos recursos (Lattuada, et al, 2015).

Bajo este contexto, las instituciones locales se posicionan en situaciones de definir lo estratégico para su territorio, en correspondencia a las demandas de los sectores y de los actores presentes en los mismos, estableciendo un orden de prioridades y de acciones que definen el perfil de territorio deseado. Esta idea requiere de la presencia de determinadas condiciones para efectivizar estas dinámicas, que según Feito (2008) requieren de la presencia de 4 factores: la descentralización, el pasaje de la economía informal a la economía formal, la planificación participativa y la contribución del sector privado. La descentralización constituye en un nuevo esquema de distribución de responsabilidades y recursos que se trasladan de los gobiernos nacionales, en primea magnitud hacia las provincias, y a nivel territorial, hacia los municipios (Feito, 2008). Esta realidad cuenta con sus limitantes, sobre todo en lo referido a la disponibilidad, en el caso particular de los municipios, de recursos económicos legítimos, necesario para la aplicación de cualquier política local. No obstante, estas jurisdicciones logran descentralizar a partir de la gestión de fondos nacionales, y la cooperación y articulación con diversos tipos de instituciones, programas y planes, vinculados a sectores productivos, económicos o sociales, cuya sumatoria y sinergia contribuye al desarrollo regional (Lattuada, 2015). El otro aspecto importante en el desarrollo local lo constituye el pasaje de la economía informal a la economía formal, el cual se logra a partir de la promoción de actividades económicas estratégicas que incentiven la formalización de microempresas y organizaciones productivas regionales (Arroyo, 2005 citado por Feito, 2008). La planificación participativa, por medio del cual se logra consensuar un plan estratégico territorial, y la articulación del sector privado con los otros sectores locales son elementos que también contribuyen al desarrollo territorial.

La descentralización y el nuevo posicionamiento de los territorios, resultan de acuerdo a Feito (2010) de la implementación de estrategias de intervención a nivel local, que de acuerdo a sus dinámicas pueden establecerse como políticas de asistencia, promoción, desarrollo productivo y de nivel de desarrollo local. Las políticas de asistencia están dirigidas a resolver situaciones de necesidades básicas de los actores sociales territoriales, estableciendo una relación unidireccional y jerárquica donde un sujeto da (el gobierno municipal) y otro recibe (vecinos pasivos, sectores desprotegidos). Es un tipo de política que no apunta al desarrollo local, sino a dar respuesta a demandas apremiantes (Feito, 2010). En oposición, en las políticas de promoción, se establecen



en relaciones bidireccionales entre alguien que da (gobierno municipal) y alguien que recibe, comprometiendo a estos últimos en su capacitación, con objeto de generar incumbencias necesarias para el logro de los objetivos de política (Feito, 2010). Las políticas de desarrollo productivo son las que incluyen actores provenientes del campo privado, que permiten articular las fortalezas económicas existentes territorialmente para desarrollar económicamente la región (Feito, 2010). Las políticas enmarcadas en nivel de desarrollo local son las que cuentan con la mayor articulación entre actores, participando no sólo el gobierno municipal sino también el sector privado y la sociedad civil (Arroyo, 2005 citado por Feito 2008).

Estos enfoques sobre los tipos de políticas existentes, resultarán de utilidad para clasificar, entender y explicar las intervenciones que los gobiernos municipales suelen realizar en el territorio, en nuestro caso en particular, alrededor de la resolución de la problemática de salas de extracción de miel, y que estrategias y recursos han dispuesto para ejecutar dichas acciones, propendiendo al logro de metas y objetivos trazados.



**OBJETIVOS Y**

**METODOLOGIA**

## **2. OBJETIVOS**

### **2.2. OBJETIVO GENERAL**

Analizar las políticas públicas apícolas nacionales, especialmente aquellas vinculadas a salas de extracción de miel y trazabilidad.

### **2.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- 2.3.1. Analizar las dinámicas institucionales nacionales alrededor de las políticas públicas identificando valores, motivaciones y aspiraciones, así como sus contenidos sustantivos y consecuencias
- 2.3.2. Conocer la influencia de las instituciones en el comportamiento de los actores sociales en el proceso de la política
- 2.3.3. Visibilizar el efecto que las políticas públicas apícolas nacionales sobre las intervenciones municipales.

## **3. METODOLOGIA**

La metodología de estudio utilizada para el análisis de las políticas públicas apícolas fue del tipo cualitativa, con prácticas de trabajo de campo en distintos ámbitos institucionales públicos y privados: nacional, provincial y municipal, y organizaciones apícolas, mediante entrevistas y encuestas semi estructuradas a funcionarios, técnicos y productores apícolas responsables y/o partícipes en el proceso integral de política, totalizando 67 entrevistas.

### **3.3. POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES**

Para el análisis de las políticas públicas apícolas a nivel Nacional se totalizó un número de 17 entrevistas, encontrándose entre los entrevistados:

- Funcionarios y ex - funcionarios de la Dirección de Alimentos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Referencia FSAGPyA
- Técnicos de la Coordinación de Lácteos y Apícolas del SENASA. Referencia FSENASA
- Funcionarios y técnicos de la Dirección Provincial de Desarrollo Rural del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires. Referencia FMAA y TMAA respectivamente.

- Funcionarios de la Dirección Provincial de Fiscalización del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires. Referencia Ff MAA
- Representante de la Sociedad Argentina de Apicultores: SADA.
- Productores apícolas asociados a organizaciones e independientes: API

Con el objeto de ampliar el análisis de las políticas públicas formuladas e implementadas, así como de los instrumentos y/o herramientas derivados de las mismas, se realizó una exploración profunda de las normativas nacionales, vinculadas al sector apícola. Se estudió los objetivos perseguidos, así como la participación de las instituciones y actores no solo en la elaboración de las medidas (formulación/elaboración), sino también en su puesta en marcha (ejecución).

Bajo la misma dinámica de análisis de políticas se realizó una recopilación bibliográfica exhaustiva de revistas y boletines específicos del sector, documentaciones oficiales, carta de lectores y editoriales con el objeto de construir la historia y recuperar las apreciaciones, juegos de poder, intervenciones y confrontaciones de los diversos actores partícipes al respecto de las políticas públicas imperantes en la década del 90 y 2000. Se trabajó principalmente con:

- Artículos sobre las temáticas vinculantes, de autoría de funcionarios responsables.
- Recopilación y análisis de cartas de lectores de las distintas editoriales.

Las documentaciones oficiales analizadas se constituyen en actas de reuniones de trabajo del comité consultor/asesor de apicultura, coordinado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación. Estas actas constituyen documentos escritos oficiales, en donde se volcó oportunamente, las reflexiones y construcciones al respecto de las políticas públicas apícolas establecidas a nivel nacional durante el período comprendido entre los años 2001 y 2004. El contenido de estos documentos surge como producto de la interacción, en el marco de las reuniones, de funcionarios, técnicos y representantes de instituciones y organizaciones, entre las que encontramos a la SAGPyA, SENASA, INTI, INTA, Cámara Argentina de Procesadoras y Fraccionadores de Miel, Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), Sociedad Argentina de Apicultores (SADA), Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Federación Agraria Argentina (FAA), Confederación Inter-cooperativas Agropecuaria Cooperativa Ltda. (CONINAGRO), Consejo Federal de Inversiones (CFI), Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), y Secretaria de la Pequeña y Mediana Empresa. También integra el Comité un representante oficial de cada una de las provincias adheridas, y uno no oficial, de los Consejos Asesores Apícolas provinciales. Las provincias participantes fueron: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Entre Ríos, Santiago del Estero, San Luis,

Corrientes, Mendoza, San Juan, Chaco, Río Negro y Salta. El comité consultor/asesor se encontraba coordinado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. A continuación se enumeran las referencias de cada uno de los informantes representados en cada una de las actas.

- PA1, 2 y 3: productores apícolas
- Prf Gob. Bs As: agente institucional provincial de Buenos Aires.
- Prf SENASA: agente institucional SENASA
- PO FACAP: Productor organizado- Federación Argentina de Cooperativas Apícolas (FACAP)
- Prf SAGPYA: funcionario de la SAGPyA,
- Prf Gob. Córdoba: funcionario del gobierno de Córdoba
- Prf CONASA. Agente institucional Comisión Nacional de Sanidad Apícola (SENASA).
- Prf INTI: Agente del Instituto Nacional de Tecnología Industrial
- Prf Gob. Santa Fe. funcionario del gobierno de Santa Fe
- Prf Gob. Neuquén: funcionario del gobierno de Neuquén
- Prf Gob. Río Negro: funcionario del gobierno de Río Negro
- PA SADA: Productor representante de la Sociedad Argentina de Apicultores
- Prf INTA: Agente institucional del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

### **3.4. INTERVENCIONES MUNICIPALES**

Para el análisis de las intervenciones municipales, y por lo tanto de la movilización de sus recursos técnicos, económicos y administrativos orientados a dar respuesta a las necesidades de los productores apícolas locales en referencia a salas de extracción, se interrogó mediante entrevistas semi estructuradas a 22 funcionarios municipales. Con el objeto de extender el conocimiento de las políticas públicas implementadas localmente, a partir de las opiniones de otros actores territoriales activos participantes de estas políticas, se consultó a 28 productores apícolas, a través del empleo de encuestas semi estructuradas, pertenecientes a organizaciones de apicultores vinculados en forma directa con la problemática. Las ubicaciones geográficas de los actores institucionales y productivos mencionados fueron:

- Representantes municipales (secretarios de la producción, encargados de área, etc.) de las localidades de 25 de Mayo, Roque Pérez, Saladillo, Chacabuco, Daireaux, Henderson (Hipólito Hirigoyen), Quequén (Necochea), Lobería, Junín, Coronel Pringles, General Alvear, Médanos, Indio Rico (Cnel. Pringles), Arrecifes, Puán, Rauch y Chivilcoy.

- Productores apícolas organizados de los partidos de 25 de Mayo, Roque Pérez, Saladillo, Alberti, Chacabuco, Balcarce, Villa Gesell, Daireaux, Henderson, Tandil, General Pueyrredón Rauch, Quequén (Necochea), Lobería, Junín, General Alvear, Trenque Lauquen, Indio Rico (Cnel. Pringles), Escobar.

En la tabla N° 1 se representa los objetivos generales y marco referencial para cada temática vinculante a la presente tesis, indicando para cada uno de ellos el instrumento empleado, los actores entrevistados y los materiales bibliográficos y documentales analizados, y finalmente el objetivo o producto obtenido de la utilización de cada instrumento

**Tabla N° 1: Descripción de los instrumentos utilizados para cada objetivo perseguido por la presente tesis, indicando marco referencial, actores, documentos, fuentes y productos.**

Objetivo General	MR*	Instrumento	Actores Material	Objetivo Particular: producto
<b>Analizar las políticas públicas apícolas nacionales y las instituciones que le dieron origen</b>	<b>institucionalismo</b>	Entrevistas semi estructuradas	17 entrevistas a Funcionarios, técnicos de AGPyA y MAA, SENASA, CNEA, MAA, SADA y Productores apícolas asociados a organizaciones e independientes	Permitió Recuperar <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las apreciaciones de los actores al respecto de las instituciones, las políticas públicas e instrumentos de intervención, controversias y pujas de poder</li> </ul>
		Exploración de reglamentaciones nacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resoluciones, leyes y ordenanzas vinculadas directa o indirecta al sector apícola. (ANEXO MM)</li> </ul>	Permitió Rescatar <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los objetivos, instituciones y actores partícipes de las reglamentaciones</li> </ul>
		Recopilación bibliográfica de revistas y boletines	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículos sobre las temáticas</li> <li>• Recopilación y análisis de cartas de lectores de las distintas editoriales.</li> </ul>	Permitió <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir la historia, recuperando apreciaciones, juegos de poder, intervenciones y confrontaciones alrededor de las políticas establecidas.</li> </ul>
	<b>Ciclo de acción</b>	Entrevistas semi estructuradas	17 entrevistas a Funcionarios, técnicos de AGPyA y MAA, SENASA, CNEA, MAA, SADA y Productores apícolas asociados a organizaciones e independientes	Permitió visualizar <ul style="list-style-type: none"> <li>• El reconocimiento del problema</li> <li>• El análisis y discusiones alrededor de la mismo y los juegos de poder</li> <li>• Apreciaciones sobre la ejecución de la medida</li> <li>• Los resultados de la medida</li> </ul>

<b>Visualización de las políticas públicas locales</b>		Documentaciones oficiales , Recopilación bibliográfica de revistas y boletines	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actas de reuniones de trabajo del comité consultor/asesor de apicultura. Cartas de lectores, editoriales y artículos-entrevistas de diversos actores</li> </ul>	Permitió visualizar <ul style="list-style-type: none"> <li>• El análisis del problema</li> <li>• El establecimiento de las alternativas de resolución</li> <li>• Las discusiones alrededor de la misma y los juegos de poder</li> </ul>
		Exploración de reglamentaciones nacionales	Resoluciones vinculadas a salas de extracción y trazabilidad de miel. (ANEXO MM)	Permitió visualizar <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición del problema</li> <li>• El diseño y ejecución de la medida</li> <li>• Las instituciones consultadas</li> <li>• La reformulación</li> </ul>
	<b>Tipología de políticas públicas</b>	Entrevistas semi estructuradas	Funcionarios y agentes municipales de 17 partidos de la provincia de Buenos Aires	Permitió <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir las características de las políticas públicas municipales y describir los instrumentos implementados para su ejecución</li> </ul>
		Encuestas semi estructuradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Productores apícolas de 20 partidos de la provincia de Buenos Aires</li> </ul>	Permitió <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer la apreciación que los productores apícolas territoriales tenían al respecto de las políticas establecidas a nivel local.</li> </ul>

Fuente: María Cecilia Mouteira, 2016. Elaboración Propia

\*Marco Referencial



## RESULTADOS Y DISCUSIÓN



#### 4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En los resultados se hace énfasis en el estudio de las políticas a nivel nacional por su inherencia, influencia y coacción sobre el sistema productivo apícola, y por su medio, sobre los actores públicos y privados vinculados en forma directa e indirectamente al sector. A nivel nacional se observa la presencia de un amplio marco normativo y diversas acciones que surgen como producto de la necesidad de ordenar el área, haciendo especial hincapié sobre aquellas destinadas a asegurar la inocuidad de la miel, mediadas por la regulación sobre el procesado y la trazabilidad. En el mismo sentido, pero nivel local, se visualizan las intervenciones de los gobiernos municipales de la provincia de Buenos Aires, que con el objeto de dar respuesta a las necesidades apícolas reglamentarias y cumplir con los propósitos supra municipales, establecen articulaciones con el sector productivo apícola territorial, con una gran diversidad de modalidades y recursos.

Un interrogante que surge cuando se estudia el arreglo político destinado a un determinado sector, es hasta qué punto las instituciones influyen, condicionan, estructuran o determinan las estrategias de los agentes y de los actores productivo –comerciales, así como también sobre los juegos de poder que se dan entre ellos. Considerando este aspecto como apreciable para el análisis de las políticas públicas, es que se estudia a las principales instituciones participes, así como su accionar en el desarrollo de estrategias de intervención, tomando como referencia el enfoque del institucionalismo centrado en el actor, desde la perspectiva de la autora Zurbriggen.

La metodología seleccionada, como herramienta para lograr visualizar los distintos aspectos relevantes en la génesis de la política pública, es la de ciclo de acción, movilizando autores como Martínez Nogueira y Zeller. Su propuesta metodológica aporta una herramienta de sistematización de las políticas públicas, que permite identificar los principales momentos en el proceso de formulación y ejecución, así como las consecuencias que resultan de su aplicación, visibilizando a las instituciones y los actores participes, así como las fuerzas de poder que se generan entre ellos. Esta metodología de tratamiento de las políticas públicas en las etapas de Reconocimiento del Problema, Alternativas, Diseño de la medida, Consulta, Discusión, Ejecución, Resultados y Reformulación, facilita el análisis de las políticas implementadas, que conjuntamente con las apreciaciones alrededor del institucionalismo, permiten reflexionar acerca de los comportamientos institucionales y de los actores productivo –comerciales, así como también los resultados del juego político. A nivel local la consideración de los gobiernos municipales y la participación del sector productivo, enfrentado en conjunto la problemática de sala de extracción de miel, permite reflexionar acerca de las acciones establecidas y como éstas pueden ser analizadas desde el marco referencial planteado por Feito, el cual encuadra a las políticas locales en políticas de Asistencia, Promoción, Desarrollo Productivo y Nivel de desarrollo local.

Con el objeto de facilitar la comprensión de los resultados, en la Tabla N° 2 se encuadra de qué forma serán desarrollados los mismos a lo largo de la tesis.

**Tabla N° 2: Desarrollo de los resultados**

<b>4.1. Análisis de las normativas regulatorias apícolas a nivel Nacional</b>
4.1.1. Paquete normativo existente en la década de los 90 y 2000
4.1.2. Estudio comparativo de las normativas sobre sala de extracción y trazabilidad
4.1.3. La visión de las políticas públicas por medio del análisis de las instituciones y de sus intervenciones.
4.1.4. Ciclo de acción de reglamentaciones sobre salas de extracción y trazabilidad
<b>4.3. Intervenciones locales alrededor de salas de extracción</b>
Tipo de políticas públicas locales

#### **4.1. ANÁLISIS DE LAS NORMATIVAS REGULATORIAS APÍCOLAS A NIVEL NACIONAL**

La investigación se concentra en el estudio del proceso de formulación y toma de decisiones, de los diferentes actores públicos y privados, alrededor de las políticas públicas orientadas a regular el sector apícola. En este sentido se exhibe en primer lugar un análisis general de las normativas apícolas dominantes en la década de los 90 y 2000, como parte estructural de las políticas públicas nacionales, reconstruyendo el desarrollo cronológico, objetivos perseguidos y sus estructuras en relación a las instituciones que le dieron origen. Considerando a la problemática de calidad de miel como uno de los aspectos principales de la agenda pública Nacional, es que se continúa con una descripción de las normativas direccionadas a regular sobre los establecimientos extractivos y la implementación de un sistema que asegure la trazabilidad de la miel. Se concluye con el análisis de las Políticas Públicas desde la visión del Institucionalismo que facilitará la comprensión del accionar estatal a partir del análisis de las instituciones

involucradas y de sus agentes, y de la metodología de Ciclo de Acción, que contribuirá al entendimiento de cuáles son las lógicas emergentes en cada una de las etapas de su formulación y ejecución de las políticas públicas.

#### 4.1.1. Desarrollo normativo en la década de los 90 y 2000

El sistema productivo apícola ha estado sujeto a políticas públicas tendientes a ordenar al sector, utilizando como herramienta de intervención mecanismos reglamentarios. Los enfoques y metodologías aplicadas al análisis de éstas políticas requieren del estudio de los objetivos perseguidos por las mismas, así como la consideración de su ejecución y articulación con las instituciones y actores que han participado en forma activa en su diseño. En la Tabla N°1 se expone el paquete normativo difundido en las dos últimas décadas, indicando el año de emisión, la institución de la cual procede y el propósito cardinal que lo guía. El tratamiento en profundidad de cada una de las normativas indicadas en la Tabla N° 3 es ampliado en el Anexo I.

**Tabla N° 3: Resoluciones y Leyes Nacionales, involucradas directa e indirectamente con la producción apícola, indicando objetivo, nomenclatura, ubicación temporal e institución de pronunciamiento.**

Temática		1994	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2006
Clasificación por origen botánico		Res 1051 sagyp	Res 274 sagyp								
Salas de extracción			Res.220 senasa	Res. 80 Merco Sur					Res 353 senasa		Res 870 senasa
Calidad de miel-envases						Res.121 Sagpya					
Creación inspectores apícolas			Res. 58 senasa								
Habilitación laboratorios origen botánico				Res 11 senasa							
Modelo de libreta sanitaria apícola					Res.781 senasa						
Plan Nacional control higiénico sanitario y residuos químicos en productos, subproductos y derivados de origen animal	Modificación reglamento de inspección		Res 215 senasa			Res 233 senasa					
	Sistema de vigilancia					Res.125 sagpya					

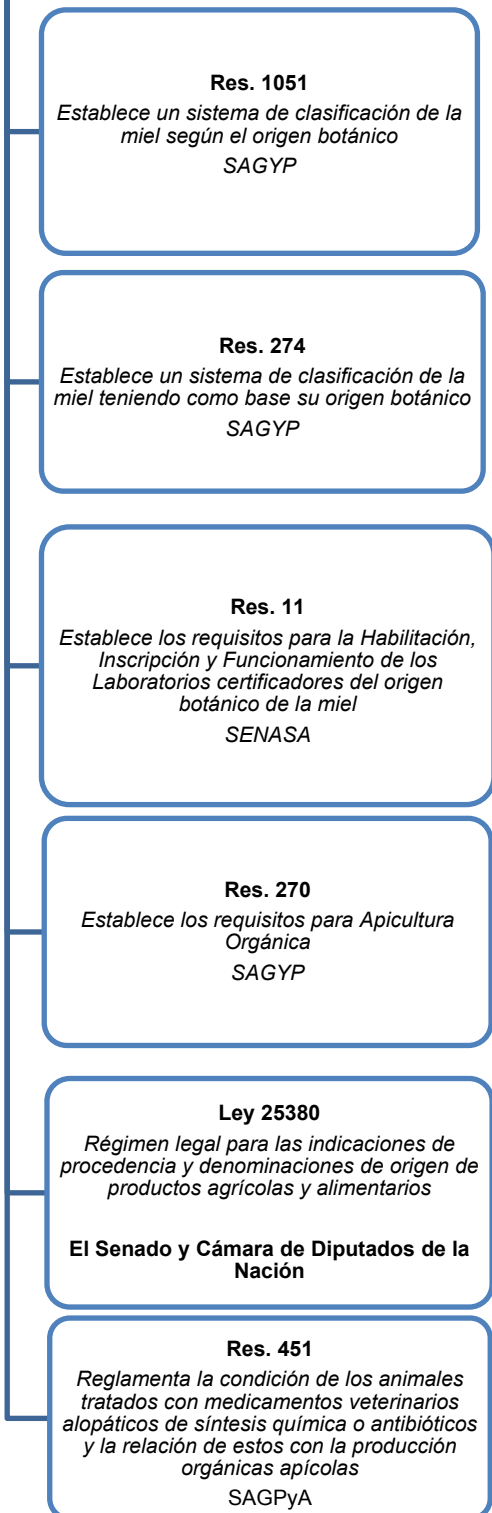
Apicultura orgánica						Res.270 sagpya				
Procedencia y denominación de origen de productos agrícolas y alimentarios						Ley 25380				
Crea comité consultor asesor apícola (programa miel 2000)						Res.530 sagpya				
Mod RES N° 1286/93 del SENASA producción orgánicas apícolas y tratamientos sanitarios.							Res 451 sagpya			
RENAPA y trazabilidad							Res 283 sagpya	Res 89 sagpya	Res 186 senasa	Res 857 sagpya
Creación del registro de establecimientos productores de material vivo apícola para exportación									Res 75 Senasa	
Procedimientos para el traslado de núcleos, paquetes y colmenas de abejas. Permiso sanitario								Res 535 Senasa		

Fuente: María Cecilia Mouteira, 2016. Elaboración Propia

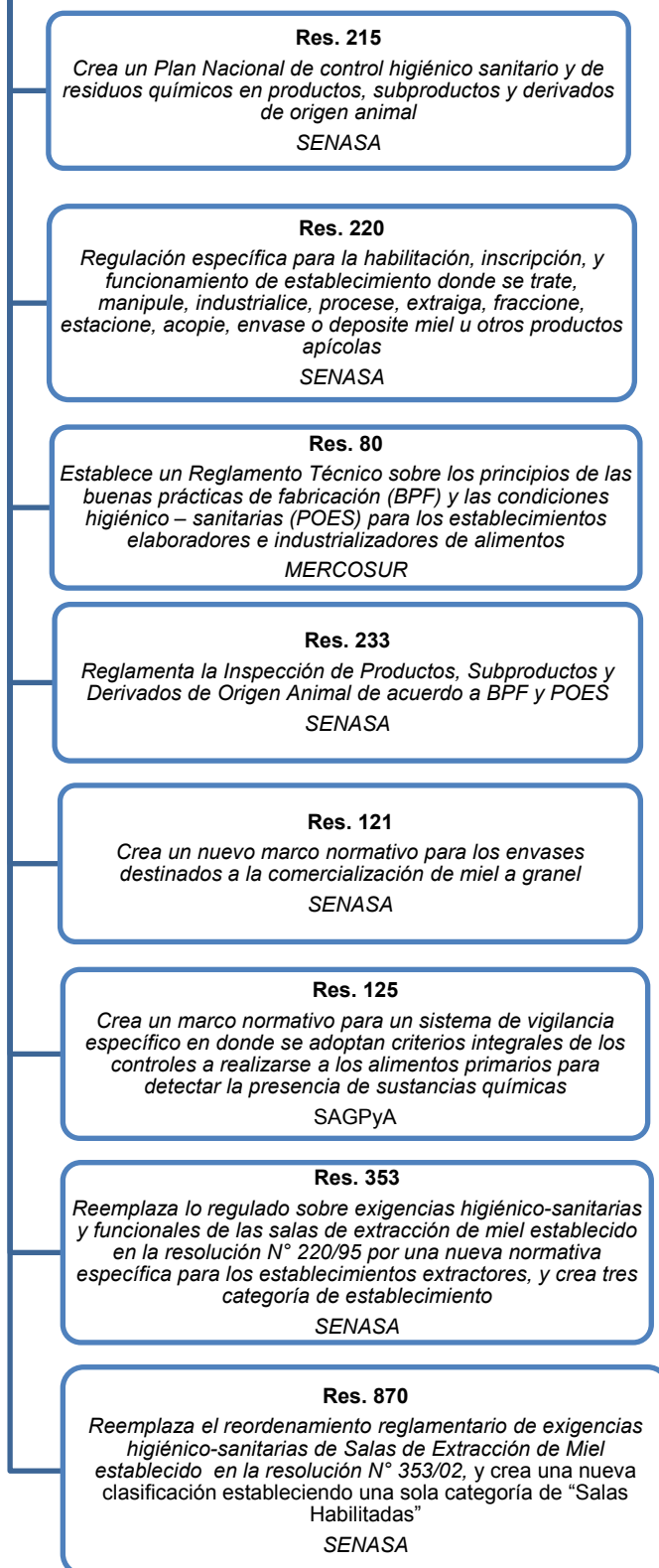
En concordancia con la tabla N° 1 los principales objetivos de las políticas públicas consignadas para el sector apícola pueden ser agrupadas en cuatro ejes generales: agregado de valor de miel, calidad del alimento, trazabilidad del producto y sanidad apícola. En las figuras N° 4 y 5 se indican para cada eje, las distintas normativas involucradas y el fin específico de cada una de ellas.

**Figura N° 4: Normativas vinculadas con los ejes de agregado de valor de miel y calidad. Para cada resolución se indica la institución vinculada a su emisión.**

## Agregado de valor de miel

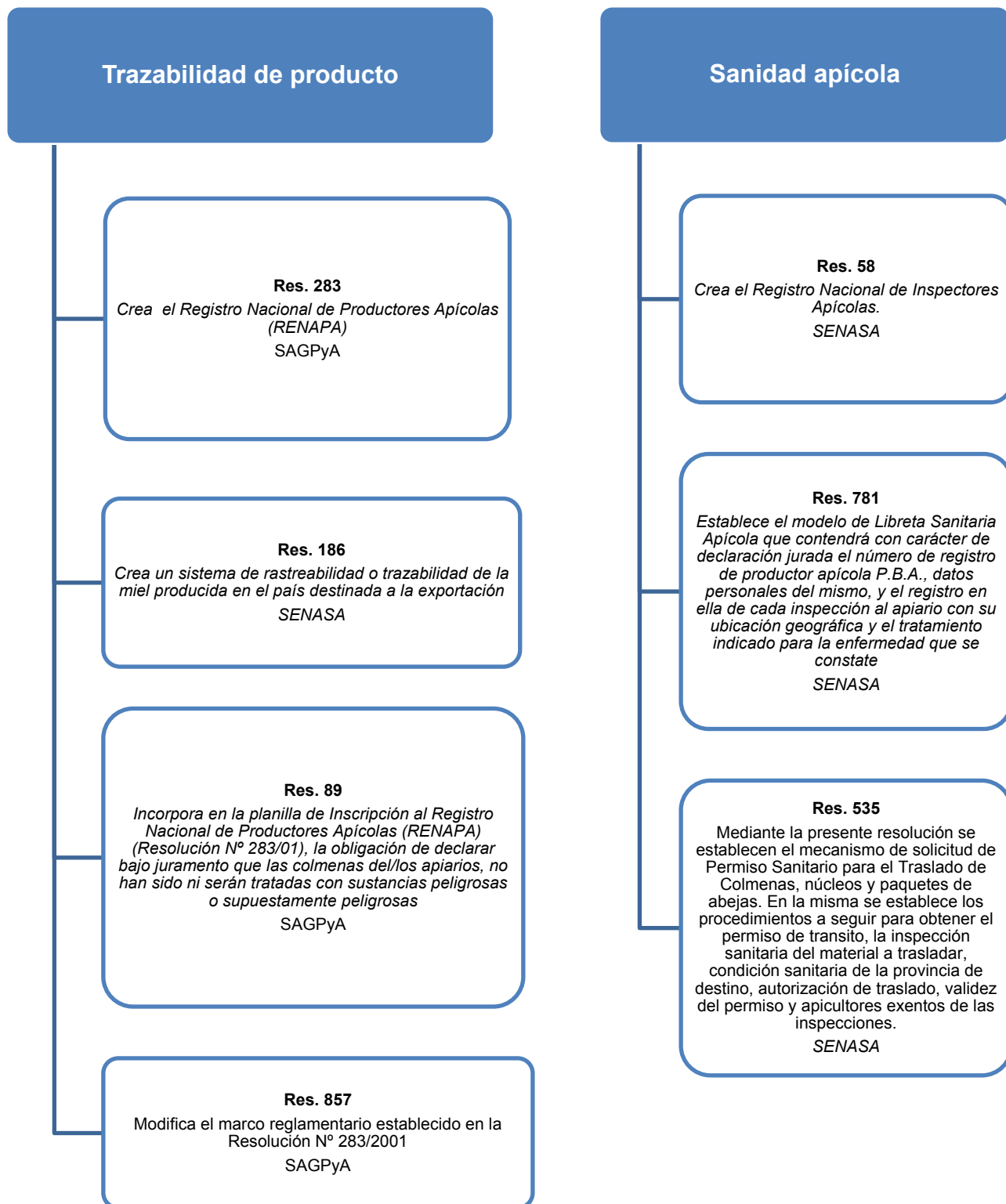


## Calidad de miel



Fuente: María Cecilia Mouteira, 2016. Elaboración Propia

**Figura N° 5: Objetivos particulares perseguidos por cada normativa con miras a alcanzar el objetivo general: trazabilidad de la miel y sanidad apícola. Para cada resolución se indica la institución vinculada a su emisión.**



Fuente: María Cecilia Mouteira, 2016. Elaboración Propia

Como se advierte, los dos pilares sobre los cuales se centraron las políticas inherentes al principal producto proveniente de la producción apícola, fueron los de aseguramiento de la calidad de la miel, y a todo lo atinente a la implementación de un sistema de trazabilidad que permita identificar el camino recorrido por la misma, desde la producción hasta su exportación, aspecto no desprendido del objetivo de comercializar un producto de calidad. En forma adicional se despliega un marco normativo que proporciona algunas alternativas de agregar valor a la miel mediante sistemas de diferenciación por origen botánico, geográfico o procedimiento productivo – producción orgánica-.

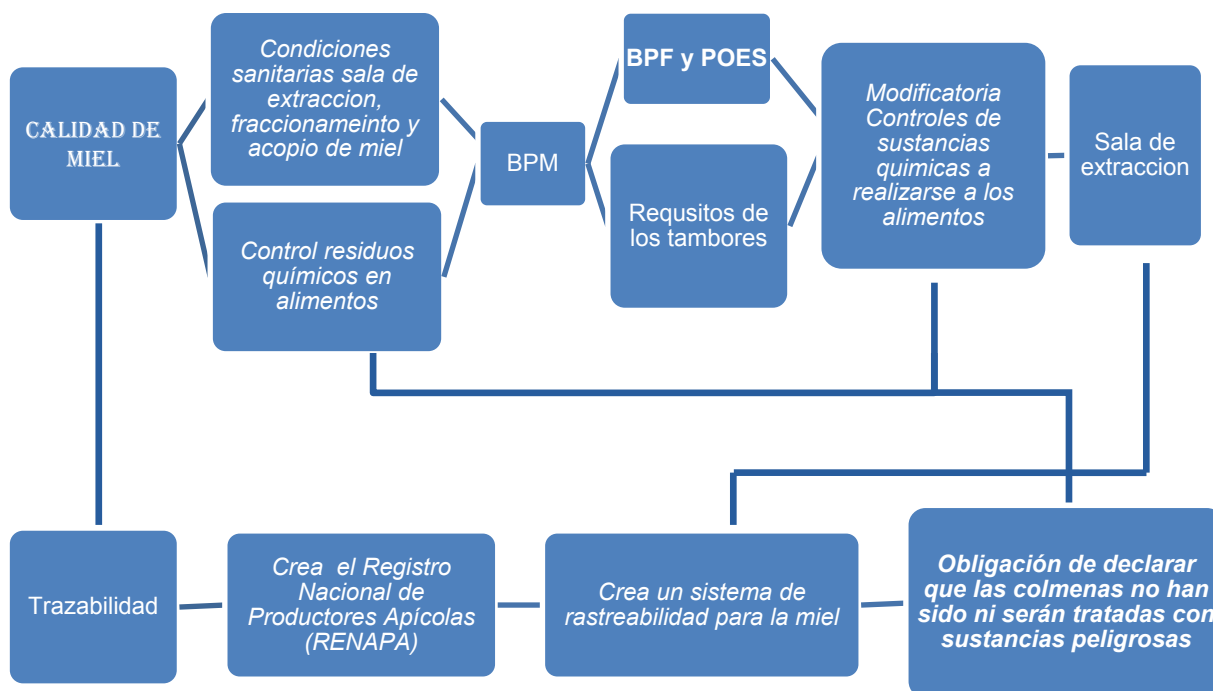
El eje de sanidad apícola por ser un tópico clave para los productores, impregna de un alto grado de legitimidad y relevancia a todas aquellas acciones destinadas a influir sobre el mismo (Res. N° 58/95, 781/97 y 535/02, SENASA). En él convergen fuerzas de poder de actores productivos y comerciales, por lo que su inclusión en la agenda política institucional sitúa a la misma en una posición ventajosa. De esta manera la sanidad apícola es de tal importancia para el sector que su apropiación por parte de alguna institución le otorga a la misma el reconocimiento y legitimidad, confiriéndole poder de intervención. Bajo éste aspecto es importante mencionar a la Comisión Nacional de Sanidad Apícola (CONASA) que se pone en funcionamiento en el SENASA en el año 1998, y que luego es trasladada al ámbito de la SAGPyA durante el año 2001, situación que imprime de liderazgo a la institución como un actor de importancia para el sector productivo apícola, aumentando el poder de negociación y reconocimiento en la arena política sectorial. Sin embargo es importante reconocer que su accionar ha estado orientado principalmente a detectar colmenas enfermas y evitar su diseminación por trashumancia, no considerando la implementación de un sistema nacional sanitario apícola destinado a controlar las diversas enfermedades que aquejan a las colmenas.

Las alternativas de agregar valor al producto a través de la diferenciación de la miel por origen botánico (Res. N° 1051/94 y su modificatoria Res. N° 274/95 SAGyP, y Res. N° 11/96 SENASA), denominación de origen (Ley N° 25380) o sistemas de producción orgánica (Res. N° 270/00 SAGPyA y Res. N° 451/01 SAGPyA), apuntan a establecer condiciones favorables para el fomento de micro-mercados competitivos. Es así que estas estrategias, cuyo destino final es potenciar a la producción apícola, pretenden situar a las mieles argentinas en correspondencia con la tipología de alimentos frescos y elaborados que responden a estratos internacionales de demandas de mayor poder adquisitivo. La importancia de la inclusión del tema en las políticas adquieren tal magnitud que se ve reflejada por ejemplo en el comentario de un funcionario del MAA que indica:

**F. MAA: “La Argentina aún no se ha especializado en la producción de mieles diferenciadas, que son productos que tienen buenos precios en el mercado internacional y que puede significar a mediano plazo un incremento de las ventas... Es importante considerar la tendencias de los mercados internacionales hacia productos diferenciados por calidad u origen botánico, es por eso que es muy importante armar un marco normativo que permita a los productores agregar valor a su producto...”**

Por otra parte, en concordancia a las medidas orientadas a asegurar la calidad de la miel, es interesante considerar como se van encadenando las distintas reglamentaciones con miras a lograr el único objetivo de tener un alimento inocuo y trazable, desde la producción hasta su exportación. En la figura N° 6 se indica cómo interacciona el eje de calidad de miel con el de trazabilidad y los distintos aspectos necesario para alcanzar las metas propuestas.

**Figura N° 6: Interacción entre los objetivos generales de calidad de miel y trazabilidad**



Fuente: María Cecilia Mouteira, 2015. Elaboración Propia



#### **4.1.2. Estudio comparativo de las normativas sobre sala de extracción y trazabilidad**

En consideración de las distintas instituciones partícipes, activas en la elaboración de estrategias destinadas a asegurar la calidad de la miel, contar con establecimientos extractores con condiciones higiénico – sanitarias apropiadas y un sistema de trazabilidad del producto, era la forma de alcanzar el objetivo. Proporcionar a la Argentina de un número de salas de extracción habilitadas y un sistema de registro que permitiera la trazabilidad del producto, acorde a los niveles productivos y exportables de miel, requirió de un proceso de evolución y apropiación, no sólo por parte de los productores apícolas, acostumbrados a procesos de extracción rudimentarios y a la informalidad de sus actividades, sino también de las instituciones responsables de regular al sector. En este contexto es observable como, desde la perspectiva del ciclo de acción, asegurar la calidad de la miel a comercializar en los mercados internacionales se establece como problema apremiante de resolución que justificó su inclusión en la agenda política institucional de las organizaciones gubernamentales responsables del sector.

El proceso se encontró estructurado con la formulación en el año 1995 de una norma, la Res. N° 220, que regula los aspectos higiénicos-sanitarios estructurales y de procesado de las salas de extracción, y de dos modificatorias: Res. N° 353 en el año 2002 y la Res. N° 870 en el año 2006. Con el objeto de visualizar como fueron evolucionando estas reglamentaciones al respecto de la habilitación de salas de extracción se representa en la Tabla A (Anexo tablas) las diferencias más destacadas entre las tres normativas, no sólo en lo referente a características estructurales y de personal, sino también en cuanto a la documentación necesaria para la inscripción del establecimiento, que se constituyó en un aspecto controversial de las normativas. Es importante ponderar que esta evolución hacia una norma reconocida por los productores e instituciones, se vio fortalecida por la participación de las provincias en la etapa de ejecución. En la Tabla A (Anexo tabla) se enumeran las participaciones imperantes, resaltando como a partir de la Res. N° 353, se integran a los gobiernos provinciales en lo referente a la inscripción e inspección de establecimientos extractores. La descentralización del estado hacia las provincias requirió de arreglos institucionales, formales e informales, orientados a definir las facultades, relaciones y mecanismos de control del comportamiento entre los diferentes niveles de gobierno a fin de crear las condiciones de empoderamiento necesaria para la factibilidad de su ejecución.

Considerando las diversas reglamentaciones referentes a salas de extracción vemos como en el tiempo la exigencias edilicias y de maquinaria instituidas en la resolución N° 220/95 se van reduciendo y flexibilizando en la Resolución N°353/02, y como de ésta se vuelven a complejizar levemente en la resolución N° 870/06. Una peculiaridad que caracterizó a las regulaciones sobre salas de extracción de miel fue el bajo grado de especificidad en el enunciado de los requerimientos, dejando a criterio del inspector, asesor o productor su interpretación, resultando

miradas paralelas y contradictorias de un mismo aspecto, contribuyendo a la postergación de la resolución de la problemática. Otro cambio importante en las sucesivas reformulaciones de la normativa es la simplificación sobre la documentación requerida, siendo un ejemplo de ello el reemplazo de los planos aprobados de las instalaciones de la sala por la presentación de un croquis hecho por el mismo productor explicitado, en primer lugar en la Resolución N° 353/02, y luego en la Resolución 870/06. También es eliminada la solicitud de un plano aprobado del sistema de eliminación de efluentes debido al bajo impacto ambiental de los desechos líquidos provenientes de estos establecimientos.

Esta dinámica de establecer un sistema de procesado acorde a las exigencias internacionales, podría ser explicado en parte, por el modelo incremental señalado por Martínez Nogueira (1995), que resalta la influencia del contexto en el ajuste del accionar estatal, en donde las intervenciones institucionales se encuentran en un arreglo permanente y gradual con el objeto de conciliarse con el escenarios existente, y en donde, sólo la negociación, es la que cuenta con la capacidad suficiente de alterar la situación.

El otro eje importante al momento de diseñar políticas públicas orientadas a asegurar la calidad de la miel fue la instalación de un sistema de trazabilidad que permitiera identificar no sólo el origen productivo de la misma sino también del procesado y comercialización, lo que permitiría acceder a la individualización de los distintos actores de la cadena y el efecto de sus participaciones. Para lograr un sistema de trazabilidad adecuado fue necesario, en primera instancia, visualizar el sistema productivo a través de la identificación de cada uno de los productores, lo que se alcanza a partir de la Res. N° 283 del año 2001 y su modificatoria Res. N° 857 del año 2006, mediante las cuales cada apicultor es reconocido por un número de registro: Registro Nacional de Productores Apícolas (RENAPA). En la tabla B (Anexo tablas) se distinguen las particularidades de la norma por medio de la cual se implementa el RENAPA, como así también la de su modificatoria. Al igual que en las normativas de salas de extracción, su confección y puesta en marcha incorpora a otros actores institucionales claves, específicamente los gobiernos provinciales (tabla B, Anexo tablas). En éste sentido se destaca la especificación del intercambio de información inherente al registro entre los actores ejecutores de la medida- gobierno nacional y provincial-, con el objeto de mantener actualizado la base de datos.

La creación del RENAPA fue clave para establecer mecanismos que permitan lograr un producto trazable. El sistema de trazabilidad de la miel, instituido en la Res. N° 186 del año 2003, incorpora la identificación de los tambores de miel por medio de un número de lote y de sala de extracción. Por otra parte el establecimiento extractor debería contar con un libro de movimiento o sistema informático donde, cada lote o lotes de tambores de miel, se corresponden a un número de RENAPA. Los otros actores de la cadena, acopiadores y/o exportadores, en el carácter de

tenedores de los envases de miel a granel, son responsables de exigir y mantener la identificación colocada en cada uno de estos recipientes, la que será respaldada por la correspondiente factura o remito, en donde constase el número de Sala de Extracción y número de Lote.

Observando el accionar de las instituciones públicas con incumbencia apícola, en las instancias del aseguramiento de la calidad de la miel a exportar y de un sistema de trazabilidad que permita su seguimiento, podemos coincidir con lo referenciado por García Puente (2003) que destaca, como rasgos sobresalientes de las políticas públicas en las últimas décadas, a la descentralización del Estado, mediada por el traslado de las responsabilidades de gestión jurisdiccional a las provincias y a los municipios, y la focalización que permite delimitar claramente la población destinataria de las intervenciones gubernamentales. De manera adicional en el accionar Estatal, descentralizado hacia las provincias en lo referente a habilitación de salas de extracción y registro de Productores Apícolas, se expone los lineamientos de la teoría pluralista indicado por Zeller (2007) que justificaría la relevancia que adquiere la conducta de los individuos y de los grupos de influencia sobre los mecanismos de intervención estatal, posicionado a las relaciones que se establecen entre los productores, los representantes y los funcionarios como elementos estructurantes de la toma de decisiones, donde el Estado asume su función de proteger y desarrollar los mercados, con capacidad de competir a escala mundial, estandarizando, normalizando y acrecentando la circulación de conocimientos.

#### **4.1.3. La visión de las políticas públicas por medio del análisis de las instituciones y de sus intervenciones**

En la ejecución de las actividades del Estado Nacional intervienen diversos tipos de instituciones o áreas de formulación o elaboración de políticas públicas sectoriales. En éste entorno, si se considera la actuación de la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) y del Servicio Nacional de Sanidad Animal y Calidad Alimentaria (SENASA), es posible observar como en las dos últimas décadas éstos organismos han participado activamente en el diseño de políticas destinadas a regular el sector apícola, exuberante en estructura reglamentarias orientadas a lograr el ordenamiento del área (ver figura N° 4 y N° 5), que como sostiene Przeworski (2011), surge del ejercicio del poder coercitivo legalmente cualificado que profesa el Estado, mediante el cual ordena o prohíbe algunas acciones por ley, lo que le permite establecer las estructuras de incentivos entre los agentes privados.

En el desarrollo de sus funciones, como gestores y administradores de políticas, e incitadas por la importancia que alcanza la temática de asegurar la inocuidad de los alimentos de origen agropecuario en la agenda política internacional, la Secretaria y el SENASA participan

enérgicamente en la problemática a partir del establecimiento de acciones orientadas a asegurar la calidad de la miel que se exporta. En este escenario, y en concordancia con los cambios operados a nivel técnico-productivos de los alimentos en el plano internacional, las instituciones se ven impulsadas a un proceso de transformación estructural tendiente a delimitar un nuevo modelo de inserción mundial. A partir de la reforma de la administración pública, adaptada a los preceptos globalizados de calidad alimentaria, la SAGPyA incorpora en el año 1996 a la Subsecretaría de Alimentos, redefiniendo sus intervenciones hacia el sector agroalimentario (figura N° 7). Por su parte el SENASA, para el mismo período, se fusiona con el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV), delineando sus intervenciones como Servicio Nacional de Sanidad Animal y Calidad Alimentaria - Decreto N° 660/96 -<sup>4</sup> (figura N° 8). En ésta situación, donde se integra a los alimentos en la estructura institucional del SENASA, las acciones son orientadas en forma directa al aseguramiento de la producción de miel libre de residuos de medicamentos de uso veterinario, y en forma indirecta por medio del establecimiento de requisitos edilicios en salas extractoras de miel y de la implementación de un sistema de trazabilidad, instrumentado a partir de la identificación del eslabón primario- RENAPA- (figura N° 7 y 8), como forma de asegurar la inocuidad del producto. En un contexto general, las medidas reglamentarias emanadas de la SAGPyA y el SENASA, conjuntamente con sus reestructuraciones institucionales, pueden ser consideradas desde la mirada institucionalista planteada por Zurbriggen (2006), donde las instituciones son concebidas como producto del contexto político, social e histórico en las que su accionar, en grado variable de restricción, está orientado a satisfacer normas y valores desprendidos de su estructura. De esta manera la incorporación estructural de la calidad alimentaria y sus estrategias de intervención, forjadas por leyes y resoluciones que restringen a los productores apícolas en el ejercicio de su actividad, podrían ser encuadradas en el institucionalismo culturalista, donde las políticas públicas diseñadas se encuentran en concordancia con la estructura institucional de la cual emana.

---

<sup>4</sup> En el decreto N° 660/96 sobre la Modificación de la actual estructura de la Administración Nacional se establece la fusión del Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) y el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV), constituyéndose el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el que actuará como organismo descentralizado en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Este organismo asumirá las competencias, facultades, derechos y obligaciones de las entidades que se fusionan precedentemente.

Figura N° 7: Objetivos de las reglamentaciones de la SAGPyA y momento de la incorporación de la calidad alimentaria en la estructura institucional.

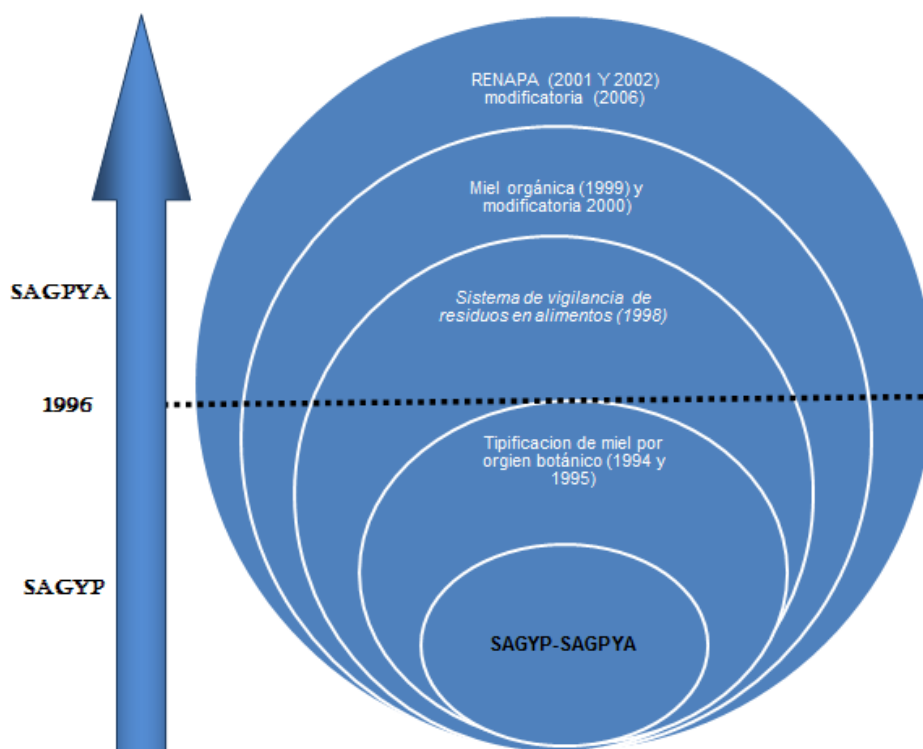
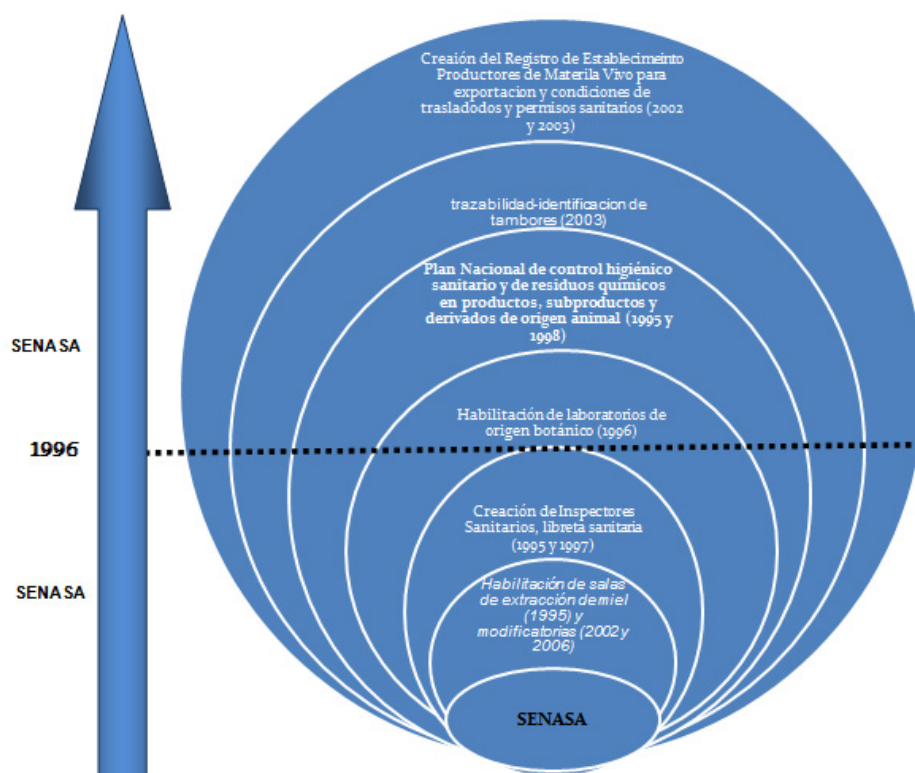


Figura N° 8: Objetivos de las reglamentaciones del SENASA y momento de la incorporación de la calidad alimentaria en la estructura institucional.



Fuente: María Cecilia Mouteira, 2015. Elaboración Propia

Desde la inclusión de la calidad alimentaria en la estructura de la Secretaría, y bajo una nueva conceptualización global de los alimentos, se introduce el enfoque de cadena de valor<sup>5</sup> en la apicultura, que desde el punto de vista ideológico, propuso fortalecer las capacidades y competitividad de los actores constitutivos del sector productivo apícola con el estímulo a la incorporación de nuevas tecnologías y la diversificación y agregado de valor al producto. El sustento ideológico de “Cadena de Valor”, vinculado desde lo general al sector agroalimentario y desde lo particular a la apicultura, nace en el seno de la institución como una estructura organizacional especular de la continua evolución de la economía de mercado. De esta manera la institución incorpora la cadena de valor como un instrumento de política.

Un funcionario de la SAGPyA describe el momento de la incorporación de la idea de cadena en la Secretaría:

***F SAGPyA. “Una larga discusión con parte del sector productivo, encabezado por SADA, y que tiene que ver con el concepto de cadena, ni más ni menos. Este concepto de cadena, recién después de largo tiempo es que la Secretaría lo fue afianzando en todas las áreas, entonces entendieron las autoridades que no tiene ningún sentido dividir producción del resto de los actores; si se quiere trabajar en el desarrollo real de un sector, hay que mirarlo como un conjunto, no importa donde esté ubicado, lo importante es que trabaje en un todo”.***

Es importante destacar que la cadena de valor apícola en nuestro país se encuentra comprendida, en acuerdo a lo indicado por Cordero (2013), principalmente por el sector primario, representado por una gran cantidad de pequeños y medianos productores, atomizados en varias regiones del país y con un bajo grado de organización. La inclusión del concepto de cadena de valor como objeto de política, conlleva una nueva forma de concebir el sistema productivo apícola, que como indica Martínez Nogueira (1995), resulta del papel activo que desempeña el estado, que a partir de su accionar autónomo, libera nuevas percepciones y concepciones de la realidad estructuradas a partir influencias tecnológicas. Sin embargo, si bien la cadena de valor aporta una visión superadora a la concepción tradicional que se hacía del sector apícola, es importante analizar su utilidad como objeto de política. En este sentido la escasa presencia de empresas vinculadas a la industrialización y elaboración de productos apícolas y de los eslabones ligados a actividades de apoyo, simplifica la cadena comercial a una decena de empresas de acopio y exportación que concentran la mayor parte de la miel comercializada. En esta trama es discutible el beneficio del empleo de la filosofía de “Cadena de Valor” como objeto de políticas públicas,

---

<sup>5</sup> Podemos definir a la “Cadena de Valor” como la colaboración estratégica de empresas con el propósito de satisfacer objetivos específicos de mercado en el largo plazo, y lograr beneficios mutuos para todos los “eslabones” de la cadena. (Iglesias,2002)

pues la ausencia de eslabones intermedios conjuntamente con al individualismo y recelo característico de los productores apícolas, confirmado en primer instancia por los autores Murmis y Feldman, (2003) y luego por los entrevistados, privaría de elementos de anclaje de esta postura ideológica. Como bien indica al respecto Iglesias (2002) “una cadena de valor requiere, para que la misma sea considerada como tal, de la factibilidad de constituir una red estratégica de organizaciones/empresas que reconozcan la necesidad mutua de trabajar en conjunto y la existencia de niveles de confianza que consienta el establecimiento de alianzas, requerimientos estos que toman bases en relaciones de colaboración y confianza”, atributos no percibidos en el área apícola.

Contextualizando el desarrollo normativo apícola es oportuno precisar, que con anterioridad a 1995, no existían regulaciones que establecieran los requerimientos necesarios para los establecimientos destinados a la extracción de la miel con destino a la exportación, si bien es posible señalar la presencia de normativas y reglamentaciones, en su mayoría procedentes del Ministerio Salud Pública, consignadas a regular industrias donde se manipulen alimentos comercializados en el país. Estas reglamentaciones no eran reconocidas ni adoptadas por los productores apícolas, ya que su producto era envasado a granel y exportado, quedando de ésta manera fuera del sistema reglamentario interno nacional.

Un agente institucional provincial (AI MAA) en su entrevista resalta la necesidad de regular los establecimientos extractores, como requisitos de permanencia en los mercados internacionales:

***AI MAA: En los 90 surge la necesidad de ordenar la industria interna para salir a afuera, y lograr la homologación con normas internacionales. Era necesario blanquear el mercado, sino cómo se justificaba la miel que se exportaba, de ahí la necesidad de regularizar el sector por medio de los establecimientos extractores.***

Como contramedida a la falta de regulación sobre los establecimientos extractivos de miel, como ya se ha indicado oportunamente, en primera instancia el SENASA, durante la década de los 90, y luego la SAGPyA en los 2000, establecen normativas y acciones direccionadas a garantizar la inocuidad de la miel a exportar, legislando sobre los establecimientos donde se procese y manipule el producto. Mientras que el SENASA reacciona en respuesta al MERCOSUR y a sus exigencias sobre las características estructurales de los establecimientos donde se procesen alimentos y la necesidad de aplicación de las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) en los mismos (Res. N°220/96), la SAGPyA lo hace como resultado a las fuertes críticas de los productores apícolas sobre las acciones establecidas previamente por el SENASA, en

combinación con la presión que ejercen los mercados compradores para asegurar y garantizar la calidad del producto que adquieren (Res. N°353/03 y N°870/06). Es importante comprender que esas fuerzas de poder se relacionan estrechamente con el papel protagónico con que cuenta la exportación de miel sobre el sector productivo apícola nacional, y por medio de ésta, el del dominio que tienen los países importadores sobre los volúmenes de miel exportados, así como del precio de venta de la misma. En este sentido es posible conjeturar que las políticas no son sólo el producto de la estructura institucional, como hemos referido inicialmente, sino también, como propone Klein (2006), el resultado del sometimiento progresivo a reglas e instituciones que operan en una escala global, las cuales a partir de la imposición de sus lógicas imprimen su concepción de lo que debería ser el sistema productivo apícola argentino. De esta manera vemos como el accionar del estado va adquiriendo complejidad a partir de la participación de otras formas de poder, en este caso particular, internacionales, que estructuran tanto el proceso de desarrollo de política como el sistema de actores que toman parte de los mismos.

En concomitancia a las motivaciones que se traducen en acciones institucionales alrededor de la problemática de salas de extracción, y específicamente en referencia a la reglamentación más controvertida (Res N°220/96, SENASA), los funcionarios de la SAGPyA (F SAGPyA), y del SENASA (F SENASA) señalan:

***F SAGPYA: “Lo que motivó que surgiera la resolución 220 fue básicamente el MERCOSUR, básicamente Brasil. En esos momentos se estaba consolidando el Mercosur con el tema de la miel, ya se había avanzado con la norma de identidad y calidad de miel, y una de las condiciones que exigía este país tenía que ver con las salas de extracción, entonces se generó esta norma, que para esos momentos era un poco exigente, “pasar de la nada a algo que era como pasar de un extremo al otro”. El SENASA insistió con la norma, al principio era sólo para las empresas que exportaban a Brasil, rápidamente se extendió al resto de los destinos, porque la Unión Europea también quería que los establecimientos estuvieran regulados”.***

***F SENASA: “Como Argentina era uno de los principales exportadores de miel entonces se apuntó a lograr tener un sistema de trazabilidad por medio de las salas de extracción, considerando también que los productores extraían miel en sus casas, en la cocina, y además Brasil, siendo un buen comprador de leche y miel, exigían condiciones de calidad en el procesado de los productos”.***

El SENASA y SAGPyA, en distintos contextos, enfrentan la problemática de sala de extracción y recurren al diseño de políticas públicas destinadas a su resolución, a partir de



distintas dinámicas de análisis. El SENASA hace un análisis prospectivo (Martínez Nogueira, 1995), estudiando el curso de los eventos frente a las distintas alternativas de acción, al que se le añade la propia visión del analista acerca de la evolución futura de necesidades, valores y oportunidades. La SAGPyA en cambio hace un análisis retrospectivo, buscando una comprensión del problema a partir del estudio de los resultados de las reglamentaciones generadas por el SENASA y de las ideas desplegadas en su entorno. En este sentido Martínez Nogueira (1995), resalta el uso del análisis retrospectivo durante la formulación de una política pública a fin de identificar las necesidades y demandas, definir el problemas, apreciar las restricciones contextuales y los valores, percepciones y aspiraciones de los actores, suponiendo entonces una mirada histórica que da sentido al contexto y explica el problemas que se pretende superar. Entonces comparando el accionar de estas instituciones alrededor de la problemática de inocuidad alimentaria, se reconoce una competencia entre perspectivas, donde cada una tiende a imponer su propia definición del problema, modelada por una representación sectorial y profesional, y en algunos casos hasta histórica, de los agentes institucionales.

El surgimiento de una reglamentación específica, Res N° 220/96 del SENASA, destinada a delimitar las características edilicias mínimas que deben cumplir los establecimientos extractores, fraccionadores y depósitos de miel, el tipo de maquinaria a utilizar y las condiciones de manipulación sanitaria del alimento, origina que los productores apícolas, que en su mayoría extraían la miel en forma precaria, tuvieran que enfrentar la realidad de la necesidad de contar con un establecimiento extractor habilitado para poder comercializar su miel. El cumplimiento de ésta normativa en ese momento le asignaba al productor una inversión de capital, que en la generalidad de las situaciones no disponían, y que en muchas circunstancias era hasta incongruente con la envergadura de la explotación productiva. Esto ocasiona fuertes críticas del sector, en resistencia a la magnitud de las exigencias impuestas, las que se tradujeron en el no cumplimiento de la normativa.

Un funcionario referente de la SAGPyA (F SAGPyA), describe la situación apremiante de los productores apícolas frente a las nuevas exigencias sobre el procesado de la miel:

***F SAGPyA: “La 220 no resultó, pero organizó algunas cosas, algunos que tenían fraccionadoras que estaban saliendo al exterior, o a los depósitos fiscales, a esos le solucionó el tema, ya que había una norma que decían que estaban en regla. Ahora a la masa de productores que extraía la miel, no le fue una solución. Cualquiera de los otros dos actores podía invertir, tenían cierto negocio armado. En cambio los productores no, porque dependían de un intermediario que fijaban los precios de la miel, y para cualquier inversión dependes de eso. El otro problema, es que tampoco pegó en ellos, es la idea que no es necesario***

***para una persona que tenga 500 colmenas tener una sala propia, simplemente es cuestión de organización, juntar a varios productores y armar una sala con distintas líneas de trabajo, que servirían para todas las escalas de producción...”***

En esta representación es importante contar con los aportes de Przeworski (2011) que indica que si bien el estado regulador cuenta con la autoridad legal para establecer reglas, los actores, objeto de las mismas, deciden si adhieren o no, posicionando al ente regulador en el dificultad de establecer el mejor compromiso entre las necesidades y recursos de los productores, situación ésta no considerada por el SENASA al momento de diseñar la disposición. La falta del estudio de cuáles serían las características productivas y sociales de los actores involucrados en las medidas, y de qué recursos contaban los productores apícolas en el momento del diseño de las políticas públicas por parte del SENASA, es percibido por un funcionario del MAA (F MAA):

***F MAA: "Como crítica a la 220 puedo decir que los técnicos que estábamos dando vuelta entorno de eso, por lo que habíamos leído de otras áreas, comprendíamos que ese era el camino, sin embargo había otros que no... no nos dimos cuenta que la adaptación a esta exigencias requería de un proceso de adaptación y maduración. Tampoco se dio una discusión alrededor del tema, faltó la confrontación de las distintas miradas técnicas”***

Si profundizamos sobre el conflicto es posible reflexionar sobre la incorporación de la tecnología como un elemento adicional en la permanencia de la problemática en el tiempo, y en éste sentido son importantes los aportes de la escuela institucionalista que sostiene que el cambio tecnológico es un aspecto de la cultura, dinámico y transformador, donde las pautas culturales definen el grado y la índole de su incorporación, como lo plantea Bustelo, (1998). Lo señalado en el párrafo anterior refleja, en cierta forma, la insubordinación del sector a adherir a las normativas, en un contexto de producción y de procesado de miel rudimentario, que desde su apreciación cultural, era totalmente aceptable. En forma adicional es posible colaborar al entendimiento de la resistencia al cambio a partir de los aportes de Dror Yehekzal (1964) que puntualiza que la resistencia a una determinada intervención política puede ser debida en parte a los cambios rápidos en los niveles de aspiraciones y en los medios disponibles de acción. Entonces podríamos estimar que el comportamiento social del sector frente a las altas exigencias al respecto de las salas de extracción asociada a la falta de recursos económicos suficientes, explicaría en parte la resistencia al cambio transcrito en política. Combinando ambas concepciones podríamos suponer que el fuerte rechazo a la normativa es producto, por un lado, de ir en contra de las pautas culturales de los productores apícolas y, por el otro, del abismo existente entre la realidad de los productores y las aspiraciones institucionales.

La persistencia de la problemática en el tiempo, exacerbada por las acciones establecidas por el SENASA en la resolución N° 220/96, acentúan y diversifican las fuerzas de poder alrededor de la misma. Esta confrontación de poderes está principalmente motivada por la Secretaria que constituye instancias participativas para el desarrollo de políticas sectoriales, entre ellas las vinculadas al procesado de la miel y trazabilidad, integrando a las organizaciones e instituciones apícolas y gobiernos provinciales como estrategia destinada alcanzar la adhesión y el compromiso del sector productivo e institucional alrededor de las medidas diseñadas. En este sentido es posible considerar la visión del institucionalismo racional, que como alude Zubriggen (2006), las instituciones son restricciones o producto de la actuación de los actores cuyo comportamiento surge como respuesta a la conducta de los otros jugadores y a la red institucional a la cual están incorporados, concepción que permitiría representar sucintamente el complejo proceso desarrollado en torno al diseño de las políticas públicas apícolas. En este sentido, las manifestaciones de un funcionario de la SAGPyA respaldan la idea:

***F SAGPyA “Una de las consignas en esta propuesta de política era llamar a todos los actores. Ahí fue muy difícil, muy difícil,... lógico no estaban acostumbrados a estar juntos: productores, exportadores, fraccionadores; mucho menos con el Estado, porque siempre éramos los malos de la película...”***

En la concertación de poderes que se da entorno de las políticas públicas emanadas de la Secretaria fue estratégica la descentralización del gobierno Nacional hacia las provincias, en lo referente al diseño y ejecución de las acciones diseñadas. El legado del poder administrativo del Gobierno Nacional hacia los gobiernos provinciales fue clave, no sólo para la legitimación de las políticas sino también para efectivizar su aplicación, ya que permitió movilizar recursos técnicos provinciales para la consumación de las distintas acciones:

***F SAGPyA: “Empezamos a trabajar con las provincias, no hay que olvidar que las provincias eran un actor principal en esos momentos, sin el apoyo de la provincia no podíamos avanzar, también con algunos era más fácil con otros más difícil, pasamos con las provincias por distintas etapas, bueno como todo cuando se genera la confianza, la buena voluntad, se van generando entendimiento”***

Un aspecto negativo de los procesos participativos que se dieron en torno al diseño de las políticas públicas surge como consecuencia del elevado número de actores intervinientes que requirieron mayores inversiones de tiempo en los diseños, mayor generalidad de las cuestiones resueltas, gran dificultad para obtener consenso y problemas para la operatividad de las

conclusiones, situación que concuerda con lo señalado por Martínez Nogueira (1995), que sostiene que si bien la estrategia de incorporación de actores sociales en el proceso de formulación de políticas le da legitimidad a la misma, es importante contar con una adecuada apreciación de costos y beneficios de su incorporación. Un agente de la SAGPyA recuerda el momento de integración a la institución de éstos procesos participativos:

***F SAGPyA. “La cuestión que al principio nos costó, la reunión era mucho de catarsis, mucho de discusión y pelea, pocas ideas y propuestas concretas, un poco frustrante, pero bueno seguimos y empezamos con lo más sencillo que es tratar de generar información para que todo mundo la tenga”***

Las acciones participativas realizadas tendieron a generar alianzas y confrontaciones orientadas a imponer los intereses de los distintos actores partícipes, que se tradujeron en forma efectiva en las acciones diseñadas. En concordancia con éste argumento García Puente (2003) indica que las políticas públicas son el resultado de una relación recíproca, causa y efecto entre los cambios en la balanza de poder dentro del Estado y dentro de la sociedad civil. Alrededor de esta idea es posible manifestar que la adhesión de actores productivos, comerciales, organizacionales, y académicos en el diseño de la política apícola constituyó una arena política donde las fuerzas de poder fueron distribuidas en virtud del reconocimiento esgrimido por cada uno de ellos, que como agrega Martínez Nogueira (1995), es producto del grado de representatividad que ellos disponen, a partir del cual se define la pertinencia de las propuestas con las cuales participan, legitimando la política y asegurando, en cierta medida, la fidelidad de los representados a la misma.

En éste proceso representativo se destaca la confrontación de la Federación Argentina de Cooperativas Apícolas (FACAP) y de la Sociedad Argentina de Productores Apícolas (SADA), que con opiniones opuestas, a favor y en contra de los requerimientos de habilitación, reproducen los intereses de distintos sectores productivos, en el que SADA<sup>6</sup>, defiende los intereses de los productores independientes pequeños y medianos, y la FACAP<sup>7</sup> de los organizados. En cierta manera podemos derivar que este proceso se trató de la confrontación de lo informal y formal de la apicultura, donde SADA respalda y justifica la informalidad de los productores apícolas y la FACAP ponía acento sobre la necesidad de la legalización del área. Un funcionario de la SAGPyA (F SAGPyA) relata el enfrentamiento que se daba entre ambas organizaciones:

---

<sup>6</sup>Sada es una sociedad sin fines de lucro que agrupa a productores apícolas de pequeña y mediana escala, que se asocian a la misma a partir de una cuota. Es una institución caracterizada por su fuerte presencia en los territorios y el de generar alianzas estratégicas con diversas instituciones vinculadas al sector, lo que le ha otorgado el reconocimiento del sector productivo.

<sup>7</sup> FACAP es una organización de segundo grado que incluía a dos mil productores agrupados en 22 cooperativas asociadas a la federación relativamente joven, que marca una fuerte presencia en los mercados, por medio de la participación como exportadores.

**F SAGPyA: “La resolución 220 era un tema conflictivo, pero a más no poder, había mucha pelea entre productor y exportador: el exportador pedía al productor que cumpliera la 220, del productor decía que no podía cumplirla...”**  
**“También como en todo hubo un proceso. Al principio eran sólo los productores que estaban en SADA, pero para el 98 se forma las FACAP entonces había como más actores con miradas diferentes. SADA siempre en contra de la 220, y la FACAP la miraba de una manera más progresista si se quiere: “esto es lo que se viene, bueno, vamos a ver cómo nos vamos a adaptar”. También en los productores había divergencia en las miradas. Y también en las cuestiones políticas que tenían ellos, unos con otros”.... “Era una normativa muy avanzada para su época...gran parte de los productores estaban en contra de la medida, decían que no los dejaban trabajar, haciendo una guerra imposible de sostener, también estaba la FACAP que por lo contrario estaban a favor e inclusive consultaron con el SENASA con un plano de la sala e inmediatamente comenzaron con las construcciones.”**

El desempeño de la SAGPyA, en relación a la confrontación que se da en entorno del problema, fue de vital importancia para la viabilidad de las políticas delineadas, y en este sentido es posible mencionar lo indicado por García Puentes (2003) que se refiere al resultado de la política como producto de la forma de conducir las disputas entre los actores privados en el marco de cierta distribución de poder y reglas de juego, en otras palabras explica a las políticas “*en función del proceso que resulta del sistema de instituciones políticas que organizan el poder en la sociedad y el entramado de actores involucrados, sus capacidades y comportamientos*”. De manera adicional, y centrándonos en el análisis del enfrentamiento y alianzas de los actores públicos y privados y de los juegos de poder que se dan entre ellos, Feito (2008) señala que las intervenciones del Estado, instrumentadas en políticas, se dan en contextos o arenas de actores que mantienen relaciones de conflicto y cooperación, y donde el poder que ejerce la institución, mediado por sus intervenciones, influye sobre el comportamiento de los destinatarios, en acciones y reacciones, que dejan su impronta sobre las políticas diseñadas. De esta manera es posible inferir que la SAGPyA en el marco de procesos participativos y en ejercicio de su poder, modela el comportamiento de los actores, a la vez que éstos, a partir de su conducta, delimitan la operatividad institucional. Entonces los actores, objeto de políticas públicas, actúan como estructurados y estructurantes de los procesos participativos y de las intervenciones emergentes de los mismos, situación que se refleja claramente a lo largo del desarrollo de políticas públicas a regular sobre el procesado de la miel.

La coyuntura entre los actores relevantes del Estado y el sector productivo, puede ser analizado de igual manera desde el enfoque de redes de políticas públicas a partir de la autora

Zubriggen (2006) que admite una concepción relacional del actores públicos y privados y la estructura, en arreglo de redes, donde los agentes institucionales pueden elegir opciones y romper determinadas reglas a fin de alcanzar decisiones estratégicas, concomitantes a los intereses de los actores productivos e institucionales. En la perspectiva del institucionalismo como arreglo de redes se puede encuadrar a la SAGPyA, que en el contexto de una reglamentación polemizada, se presta al juego político de actores públicos y privados, como estrategia de lograr una medida consensuada para alcanzar los intereses institucionales, siendo un buen ejemplo de como las acciones emanadas de este organismo público es el producto de factores endógenos - los propósitos políticos- y exógenos -los intereses de los productores y exportadores-

En la crisis generalizada alrededor de la Res. 220/96, que orienta su reemplazo por la Res. 353/02 (SAGPyA) -sólo en lo que respecta a sala de extracción de miel-, la profesional referente de la secretaria (F SAGPyA), refiriéndose al período posterior a la Resolución 220, menciona:

***F SAGPyA: “ Estuvimos como 3 a 4 o años, sino más, discutiendo este tema, al principio el SENASA no quería saber nada, después empezaron a ser un poco más permeable, entendiendo que así como estaba - teniendo 20 salas de extracción registradas - no se lograba el efecto que se pretendía, todo lo contrario, yo creo que ahí viendo que la situación no da para más, hubo un grado de apertura, bueno busquémosle un punto intermedio, entonces empezamos a trabajar, que ahí sí fue distinto porque empezamos a trabajar todos, en lo que fue después la 353, también fue un año largo, pero bueno ya era un trabajo de todos: las provincias, el SENASA, los productores, todos y entre todos”***

La resolución N° 353, era exclusiva para salas de extracción, y por medio de ella se fijaban tres categorías de establecimientos extractivos de miel: Habilitadas, Registradas Fijas y Móviles, e Inscriptas. Entre las dos primeras categorías las diferencias eran bizantinas, sobre todo cuando se constituían en una limitante de acceso a determinados mercados. Con la tercera categoría se logró un listado visible de salas de extracción físicas o virtuales, ya que sólo se requería una declaración jurada sobre la tenencia de una sala de extracción con requerimientos mínimos. Todo productor inscripto recibía un número de registro de sala provisorio, que debía estar pintado sobre la zona planografiada<sup>8</sup> de cada tambor que era comercializado. La categoría inscripta era temporaria y actuaba como transición hacia las dos categorías restantes. En este contexto surge

---

<sup>8</sup> Banda blanca pintada en la cara lateral del tambor donde se hace constar con pintura indeleble el número oficial de la Sala de Extracción y a continuación, en la misma línea de escritura y separadas con una barra, las DOS (2) últimas cifras del año de obtención; En el caso que en la Sala se extraiga miel de más de un apicultor, como es el caso de asociaciones, cooperativas o trabajos realizados a terceros, se agregará entre el número de la Sala de Extracción y las cifras del año de obtención, el número de Lote que se le asignará al dueño de la materia prima que se obtenga (resolución SAGPyA 353/02).

un número de salas prácticamente equivalente al número de apicultores, los cuales vendían su producción como salas inscriptas, si bien comenzaba a aparecer muy lentamente salas habilitadas o registradas. Un funcionario de la SAGPyA (F SAGPyA) y un técnico del MAA (AI MAA), recuerda el proceso:

***F SAGPyA: “Fuimos armando esa nueva normativa, que si bien eran mucho más flexibles, ayudó un montón, que también tenían varias falencias: hay que ser realista, habíamos establecido 2 o 3 categorías de establecimientos donde la inscripta fue decir “bueno empecemos a identificar los actores, para saber si eran uno o 10.000”, después las registradas y habilitadas, que ya tenían requisitos higiénico-sanitarios,... la otra era solo un papel que decía que tenían una sala. Bueno pasamos de 20 a 6000 salas. Hay que pensar que la inscripta era también para flexibilizar la situación a los productores que no tenían recursos”.***

***AI MAA: “La 353 lo que hace por lo menos es lograr que se inscriban todos, porque con la anterior no se logró nada. Ahí se logran las inscriptas, las registradas y las habilitadas. Las habilitadas se formaron con las habilitadas por la 220. Las registradas eran las que con la 220 estaban en proceso de habilitación y las inscriptas eran las que no aparecían en ningún lado, bueno las visitas que hicimos muchas inscriptas eran terrenos baldíos”.***

En la evolución de ésta normativa es eliminada la categoría de salas inscriptas, y como consecuencia de que los requisitos diferenciales entre las otras dos categorías restantes, habilitadas y registradas, no eran significativos, surge en el año 2006 la tercer normativa: Resolución N° 870 (SAGPyA). Funcionarios de la SAGPyA y un agente institucional del MAA se refieren a ella:

***F SAGPyA:” Las salas inscriptas tenían un período de 2 años, que después se transformó en 4, que si bien muchos apicultores, sobre todo organizaciones cooperativas, empezaron a armar y mejorar sus salas, se generaban inequidades hacia los productores que con un simple papelito podían vender lo mismo que los otros... en algún momento había que hacer el corte, que se hizo con la 870 lo que traduce las 6000 salas en 2500 reales.***

***AI MAA: “No hay muchas diferencias entre la 353 y la 870, las zonas son las mismas: había que eliminar la inscriptas e incorporarlas a las habilitadas...sin***

***embargo igualmente es un camino inconcluso, porque aún hoy los productores siguen con el concepto de una sala de extracción por productor...”***

La resolución 870/06 admite una sola categoría de sala de extracción: habilitada, y es la que continúa en vigencia hasta la actualidad.

La SAGPyA fue clave en el dimensionamiento del sector, no sólo a partir de alcanzar un número de establecimientos habilitados acordes a los volúmenes de miel exportados, sino también al lograr un listado nacional de productores apícola a partir de la creación del Registro Nacional de Productores Apícolas (RENAPA), consiguiendo de esta manera exponer el sistema productivo y de procesado apícola. Es significativo como la institución, a partir de las medidas diseñadas y de su estrategia de flexibilización de la postura intransigente del SENASA (Res. N° 220/95) y de la participación de los actores productivos y organizacionales involucrados, logra recuperar la legitimidad del estado, siendo en este sentido pertinente señalar lo indicado por la autora Ospina (2001, por García Puente, 2003) de que el mejoramiento de la administración pública y la formulación de políticas equitativas, es un pre-requisito para recuperar la legitimidad del Estado, en su papel de co-actor en la resolución de los problemas colectivos. Así es que la SAGPyA se constituye como nuevo protagonista activo en la resolución de las problemáticas que aquejan al sector, alcanzando el reconocimiento como participante legítimo en la arena política, mediada por el incentivo a la intervención de representantes productivos, comerciales, académicos y organizacionales que permitieron mejorar el conocimiento de la realidad de los diversos actores, promover condiciones facilitadoras de confianza y desarrollar capacidades de construcción de acciones con base a una visión integral.

Es importante resaltar que si bien la institución alcanza sus objetivos políticos alrededor del procesado de la miel, requirió de diez años y tres normativas para lograr un instrumento funcional, que fuera de ser un aspecto negativo, forma parte estructurante de las políticas exitosas. Situación figurada por Martínez Nogueira (1995) que concibe a las políticas públicas como respuesta a situaciones apremiantes, cuya estructura se formaliza a partir de una red de acciones y reacciones a través de largos períodos de tiempo, donde las capacidades, interpretaciones y comportamientos desplegados durante la implementación, modelan profusamente las políticas. Entonces podemos entender, como opina este autor, que las políticas son:

***"comprensiones sociales relativamente compartidas, construidas a través de manifestaciones de propósitos, y de su reformulación y reinterpretación dinámica, a través de procesos de retroalimentación o reflexividad. Martínez Nogueira (1995:4)***



Cuando analizamos el comportamiento de la SAGPyA y de sus instrumentos políticos es válida la pregunta si su participación fue el resultado a un problema coyuntural o si en realidad los actores institucionales, como propulsores del accionar del estado, se encontraban hermanados con la posición política de que la participación de actores productivos, comerciales, industriales, organizacionales y académicos en el desarrollo de políticas públicas, era un componente central para el éxito de los instrumentos diseñados y utilizados. En este sentido, se examinó al respecto de otras intervenciones institucionales como son el Programa Miel 2000 y Plan Estratégico Apícola Argentino (PEA) 2017.

Para el año 1997 la SAGPyA por medio de la creación del Programa MIEL 2000, logra la participación de los gobiernos provinciales de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Santiago del Estero, La Pampa, San Luis, Mendoza y Corrientes, con entidades del sector público como SENASA, Promex, PROAPI, INTI e INAL y del sector privado como la Cámara de Exportadores de la República Argentina, Sociedad Argentina de Apicultores, Cámara de Fraccionadores y Procesadores de miel de abeja, y el Consejo Federal de Inversiones, aunados en el logro de establecer acciones destinadas a mejorar la competitividad de la cadena alimentaria de la miel. El programa incluye en sus enunciados, objetivos destinados principalmente a conservar y mejorar los mercados, afianzando la inclusión de la temática en la agenda política institucional. Un funcionario de la SAGPyA (FSAGPyA) recuerda:

***F SAGPyA. “Cuando arrancaron con el programa Miel 2000, Nación empezó a invitar a todos que fueran aportar y ver que necesidades comunes había y como se iba a organizar el sector...” El comité consultor asesor se reunió por primera vez a finales del 96 y después se formaliza en el 97 con lo que se llamó Programa Miel 2000, que era esta idea de avanzar hacia el año 2000 con el trabajo conjunto de toda la cadena. Se empezó, a los tumbos, con dificultades, con idas y vueltas. En ese momento empezaba a hablarse del concepto de trazabilidad, nadie lo tenía muy claro, asustaba, no sabíamos que significaba, se empezaba también a hablar del tema residuos, de exigencias de la Unión Europea, era todo nuevo, todo llamaba la atención, todas cosas que no sabíamos cómo se iban a implementar. Avanzamos llegando al 2000 donde se formaliza y se crea el Comité Nacional de Apicultura“***

Para el año 2001 el proceso participativo se enriquece con la constitución del comité consultor/asesor de apicultura, dictaminado en la resolución SAGPyA 530/2000, bajo la coordinación de la Ing. Agr. Mercedes Nimo. Entre los objetivos principales de este Comité se encontraba el de asesorar a la SAGPyA sobre los temas referidos al sector apícola, políticas, proyectos, leyes, resoluciones, disposiciones o modificaciones de las normativas vigentes y el de

planificar acciones destinadas a mejorar la calidad de los productos de la colmena. La Comisión se encontraba constituido por representantes de 13 provincias, y de las instituciones SENASA, INTA, INTI, Cámara Argentina de Procesadoras y Fraccionadores de miel, Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), Sociedad Argentina de Apicultores (SADA), Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Federación Agraria Argentina (FAA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Ltda. (CONINAGRO), Consejo Federal de Inversiones (CFI), Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), Secretaria de la Pequeña y Mediana Empresa, Federación Argentina de Cooperativas Apícolas (FACAP) y un representante no oficial designado por el Consejo Asesor Apícola de cada una de las provincias que conforman el territorio nacional, que en caso de no existir dicho Consejo, sería reemplazado por un representante del Sector Productor Provincial.

***F SAGPyA: “Por resolución creamos el Comité consultor - asesor de apicultura. Para nosotros fue un gran logro porque fue respaldado por todo el sector, con todas las virtudes y defectos que tienen estas reuniones, ésta creaba un ámbito institucional en donde todos los actores tenían oportunidad de emitir su opinión”.***

Por último, en esta dinámica de inclusión, en el 2008 surge el Plan Estratégico Apícola Argentino (PEA) 2017, impulsado por la SAGPyA de la Nación y otros organismos como el INTA, el INTI, el Consejo Federal de Inversiones y distintas organizaciones empresarias. El programa continúa con los preceptos de su antecesor: Programa Miel 2000.

En este contexto, de activa participación de la Secretaria en el desarrollo e implementación de políticas públicas destinadas a ordenar el sistema productivo apícola, que proyecta la intencionalidad política de los agentes institucionales de vincular al desarrollo de las mismas a actores productivos, comerciales, industriales, organizacionales y académicos, es pertinente examinar hasta qué punto los agentes o actores endógenos y sus intereses han influido o moldeado el accionar estatal. En este sentido es posible observar la presencia de una agente de alta performance que contó con aptitud para facilitar procesos colectivos, logrando la confianza de los actores de la cadena apícola y la legitimación de los propósitos institucionales. Como analista de la problemática sectorial apícola y representante institucional, jugó un rol de significación por medio de la contribución de perspectivas que iniciaron el debate entre los distintos actores, incidiendo y modelando la percepción de los mismos sobre determinado aspecto de la realidad e impulsando una nueva conceptualización sobre el mismo. Esta agente fue la que promovió, en la década de los 90 y 2000, la mayor participación del área pública sectorial en lo referente a la apicultura, tributando con un valioso grado de negociación y armonización de todos los eslabones involucrados, orientado a lograr un resultado concreto y legítimo. La importancia del agente

institucional como sujeto político conduce a discernir sobre los procesos decisionales que guían su comportamiento. En esta dirección es posible mencionar a Subirats (1992) y la alusión que hace del institucionalismo de la acción racional limitada. Bajo ésta perspectiva señala que si bien las acciones institucionales son el producto de los procesos decisorios de sus agentes, que son capaces de ordenar sus valores y objetivos en virtud de seleccionar aquellas opciones que maximicen los beneficios a menor costo, su elección se encuentra limitada por un contexto que impone diversas restricciones (temporales, de costo y conocimiento) por lo que no tratará de perseguir una inalcanzable optimización sino simplemente seleccionar una alternativas posible que satisfaga sus objetivos de partida. En este sentido es posible agregar el concepto de racionalidad múltiple de Martínez Nogueira (1995) en el que el agente está inserto en un contexto social de alianzas, negociaciones y conflicto, en donde los procesos decisorios son producto de la agregación o convergencia de diferentes racionalidades. Con esta calificación del comportamiento de los actores institucionales es posible testimoniar que la intervención de la agente de la SAGPyA alrededor de las políticas diseñadas se corresponde con una racionalidad limitada en donde a partir del establecimiento de un orden de prioridades en sus propios valores y objetivos, seleccionó las medidas que más se ajustaban a los tiempos, recursos, conocimiento disponibles, en armonía con las racionalidades surgentes de los actores productivos y comerciales involucrados .

Considerando al Estado en el ejercicio de legislar, regular, fiscalizar, fomentar y definir políticas apícolas, la SAGPyA ha sido el contexto estratégico dentro del cual los actores públicos y privados diseñaron mecanismos óptimos de intervención, confiriéndole legitimidad a estos instrumentos a partir del reconocimiento sectorial del organismo, el liderazgo del actor representante y del sistema participativo involucrado en su origen.

#### **4.1.4. Ciclo de acción de reglamentaciones sobre salas de extracción y trazabilidad**

A fin de comprender las lógicas subyacentes en las políticas formuladas se procede al análisis de las mismas mediante el uso de la metodología de ciclo de acción (Zeller, 2007; Martínez Nogueira, 1995) que permite la sistematización y clasificación de la información inherentes a las reglamentaciones formuladas. A partir de la disociación de las intervenciones referidas a habilitación de sala de extracción de miel, RENAPA y trazabilidad será posible visualizar los principales momentos del desarrollo de las políticas establecidas, exteriorizando el problema que le dio origen, el sistema participativo que lo generó, las discusiones que se dieron alrededor de la problemática y de la medida de intervención, la metodología e instrumentos utilizados en su ejecución, y los resultados positivos y negativos de su aplicación, así como la reformulación de la medida en los casos que existiese.

Como se indicó oportunamente en la metodología, el análisis de ciclo de acción requirió de la exploración de las reglamentaciones, aportes específicos de entrevistados institucionales, recopilación bibliográfica exhaustiva de revistas y boletines del sector, específicamente carta de lectores, editoriales y entrevistas, y actas de reuniones de trabajo del comité consultor/asesor de apicultura. A partir de esta rica y basta fuentes de información fue posible reconstruir la historia y recuperar las apreciaciones, juegos de poder, intervenciones y confrontaciones de los diversos actores partícipes al respecto de las problemáticas y las acciones impuestas, proporcionando una valoración temporal del clima imperante en cada etapa del diseño y ejecución de las políticas públicas diseñadas.

En las Tablas C, D y E, del Anexo II: Tablas, se presenta el análisis del ciclo de acción de las tres normativas vinculadas a establecer condiciones higiénico sanitarias en salas de extracción: Res N° 220/95, 353/02 y 870/06, y en las tablas F y G, del Anexo II: Tablas, las dos normativas vinculadas al RENAPA e implementación de un sistema de trazabilidad a partir de la identificación del eslabón primario: Res. N° 283/01 y 186/03 respectivamente. El análisis de ciclo de acción, desde la visión de los autores Zeller y Martínez Nogueira, contribuye con una forma de sistematización, donde se segmenta las acciones emanadas del estado en las etapas de Reconocimiento y análisis del Problema, Alternativas, Diseño de la medida, Consulta, Discusión, Ejecución, Resultados y Reformulación.

En el **“Reconocimiento del Problema”** se expone aquella apreciación de la realidad que se encuentra apartada de lo deseado o de lo considerado como necesario para ese momento y tema en particular, en este sentido Martínez Nogueira (1995), implica que para que un problema sea considerada como tal es necesario que sea incluido en la agenda institucional, y que para ello debe contar con determinadas condiciones estructurantes que permiten su incorporación dentro de la misma. En este sentido, *“que la necesidad sea susceptible de ser solucionada mediante una intervención institucional”* y *“que en la misma, se encuentre involucrado un estrato social susceptible de cambio”* (Martínez Nogueira, 1995:23), son los dos principales factores que deben coexistir en un problema para que sea justificable su inclusión en la agenda institucional. Esta concepción representa la realidad apícola, donde las instituciones públicas involucradas instalan en la agenda pública la problemática de aseguramiento de la calidad de la miel (salas de extracción y trazabilidad), pretendiendo incidir sobre el orden social apícola y sus prácticas de procesado. Por otra parte Feito (2008) agrega que ésta inclusión puede involucrar decisiones de más de una institución estatal, en forma simultánea o sucesiva, promoviendo un accionar no necesariamente unívoca, homogénea ni permanente. La problemática de asegurar la calidad de la miel es un claro ejemplo de lo dicho por este autor, en donde a los largo de su evolución distintas instituciones (SENASA y SAGPyA), a veces en forma consecutiva (Res. N° 283/01 y N° 186/03) y

otra en forma simultánea (Res. N° 353/02 y N° 870/06), instalan la problemáticas en sus respectivas agendas, adaptando su accionar al contexto que la estructura.

En el “**Análisis del Problema**” se identifican valores, percepciones y aspiraciones, explicitando supuestos y poniendo de manifiesto los valores en juego. En este sentido, como considera Martínez Nogueira (1995), entender un problema es tener una comprensión de qué grupos sociales y porqué esos grupos definen ciertos eventos o estructuras como problemáticas, que en el caso de asegurar la inocuidad de la miel, involucran una visión simplificadora del SENASA (Res. N° 220/95 y Resolución N° 186/03), en donde los valores en juego son determinados por las exigencias de los mercados importadores, y una visión más integral, de la SAGPyA (Res. N° 353/02 y N° 870/06), donde no sólo incide las fuerzas de poder de los consumidores internacionales sino también las percepciones, aspiraciones y necesidades del sector apícola involucrado, que como indica Martínez Nogueira (1995), resulta en un proceso de competencia entre asunto y necesidad, estructurado a partir del pluralismo de interpretaciones de los distintos actores productivos, comerciales e institucionales, que en ejercicio del poder que ellos disponen, tratan de incidir sobre los contenidos sustanciales del problema.

Una vez analizado el problema, ya en el desarrollo de la política, se identifican las alternativas de acción. Según Martínez Nogueira (1995) la selección de la alternativa puede ser el resultado de una decisión unipersonal de quien detenta la autoridad formal, o ser el producto de un proceso de negociación, compromiso o concertación. Al analizar la etapa de “diseño” del ciclo de acción de la tabla N° 4 y N° 5, y de los actores que participan en la misma, podríamos inferir que en las políticas públicas diseñadas es posible distinguir alternativas, que se efectivizan en acciones, como producto de procesos variable de negociación entre actores públicos y privados, como es el caso de las Resoluciones N° 353/02, 870/06, 186/03 y 283/01, llegando casi a la decisión unipersonal en la resolución N° 220/95, donde el poder decisorio yace exclusivamente en el agente del SENASA .

El “**Diseño de la Medida**”, o sanción de la política, como indica Martínez Nogueira (1995), es el elemento estructurante de la etapa de implementación, y durante el mismo, se establece la configuración y aplicación de las medidas intervencionistas, describiendo la asignación de responsabilidades, capacidades y recursos necesarios para su implementación. Agrega que en una situación óptima no debería existir distancias entre los mandatos y las acciones realizadas, sin embargo puede aseverarse que este óptimo de ocurrencia es prácticamente imposible (Martínez Nogueira, 1995), ya que a lo largo de su implementación se susciten dificultades u obstáculos, promovidos especialmente por problemas de traducción de la política, cuestiones de poder que se ponen en juego durante su ejecución, conocimientos e información relevante y no considerados durante el diseño, deficiencias en el proceso operativo o inclusive una respuesta

social alejada de las prevista para esa política. De esta manera Martínez Nogueira (1995) indica que para que una medida se exitosa debe contar viabilidad política, técnica, institucional y operacional y social.

Desde la viabilidad política, entendida como *“disponibilidad de poder para ejercer en el diseño de la acción sin sometimiento a restricciones impuestas por los comportamientos de otros actores”*, en las entrevistas de los funcionarios del SENASA no se observó algún tipo de restricción endógena o exógena que limitara el poder decisorio del agente en el diseño de la medida, por lo que se puede asumir que contó con suficiente autonomía como para decidir cuál era la mejor alternativa a implementar para el logro de los objetivos fijados. Sin embargo, en caso de la SAGPyA, a partir de las declaraciones de los entrevistados y de las actas de reuniones, se visibiliza como organizaciones de productores, exportadores, instituciones públicas y académicas dejan su impronta en las acciones diseñadas, mediado por la presencia del proceso participativo en el diseño de las mismas.

La viabilidad técnica, que es la de mayor relevancia en este tipo particular de políticas, es concebida por Martínez Nogueira (1995) como la disponibilidad y utilización de conocimientos suficientes en relación a la definición del contexto productivo y la previsión de relaciones de causa-efecto. En este aspecto, a partir de las fuentes observadas surge que el agente del SENASA, proveniente del área de lácteos, en el momento del diseño de la resolución N° 220 movilizó información referente a estas industrias, las cuales replica sobre las salas de extracción, sin reflexionar sobre las particularidades del sector ni cuáles serían los efectos de su aplicación. Esta situación se ve manifiesta también a través del perfil de los actores consultados durante el diseño de la normativa que eran del tipo académico (ver “consultas” y “discusión” tabla N° 4), no existiendo representantes productivos que pudieran dar una imagen contextualizada del sector. Por lo contrario la SAGPyA, con distintos grados de participación en cada normativa sobre salas de extracción y RENAPA, se nutre de información provenientes de otros actores productivos y comerciales, y de instituciones públicas cercanas al sector productivo, sin dejar de incluir también a las académicas, lo que le otorga viabilidad técnica a las intervenciones diseñadas (ver “consultas” y “discusión”, tablas N° 4 y 5).

En relación a la viabilidad institucional y operacional, que según Martínez Nogueira (1995) está dada por la capacidad de gestión de las instituciones fundadoras de política en lo concerniente a la movilización de recursos y capacidad de administración, según las fuentes consultadas, ninguna de las dos instituciones en ninguna de las acciones diseñadas contaron con los recursos y capacidad administrativa que le permitiera ejecutar adecuadamente las políticas establecidas a nivel nacional, si bien estratégicamente la SAGPyA incorpora en la ejecución de las

normativas de sala y RENAPA a las provincias, como portador de la logística necesaria para asegurar su implementación.

Por último en la viabilidad social, definida por Martínez Nogueira (1995:37) como la “*aceptabilidad de la política por parte de los supuestos beneficiarios o destinatarios*”, y en este sentido es oportuno hacer referencia a la reflexión de funcionarios y productores consultados que nos permite inferir como en el desarrollo de los ciclos de acción de las distintas intervenciones referentes a salas de extracción va acrecentado la aceptabilidad de las normativas, partiendo de una resolución N° 220 totalmente debatida y refutada por el sector, a una resolución N° 870 legitimada desde lo institucional y productivo. En relación a número de RENAPA y trazabilidad, si bien se visibilizan ciertas fuerzas de poder que se posicionan en contra de las mismas (ver “discusión”, Tabla N°5), su relevancia no fue tal como para que sean reformuladas desde su esencia.

Entonces en concordancia a Martínez Nogueira (1995), en relación al diseño de políticas públicas exitosas a partir de su disponibilidad de viabilidad, es posible apreciar como las acciones del SENASA y la SAGPyA, que surgen como respuesta a situaciones apremiantes, van adquiriendo en el tiempo suficiente viabilidad política, técnica, institucional y social, que habilita su proceso de legitimación.

La implementación o “**Ejecución**” constituye la traducción de objetivos en acciones efectivas. En concordancia con la percepción de Martínez Nogueira (1995), la implementación de las políticas públicas apícolas se encontró estructurada por restricciones (mandatos, reglas y recursos disponibles), percepciones de la realidad, reinterpretaciones de intenciones, intentos de influencia e incertidumbres. Como indica el mismo autor, en el sentido específico de las políticas sectoriales que tratamos, la implementación de cada una de las acciones contó con un momento preciso, en este caso correspondido con la fecha de promulgación de cada normativa, sin embargo, en el caso particular de sala de extracción y sobre todo aquellas que fueron reformuladas, su final fue difuso. La culminación de la reglamentación N°220 no solo se encontró definida por las respuestas, o mejor dicho la falta de ellas, de los actores objeto de las mismas, sino también de la rapidez o lentitud con lo que los tomadores de decisiones (*policy makers*) dieron cuenta de ellas, requiriendo de un período de siete años para su reformulación. En la Resolución N° 353 también cuenta con un final difuso, pero ya no por la falta de adhesión de los productores, sino por cuestiones inherentes a su estructura (diferencias entre las salas registradas y habilitadas, y la fecha de vencimiento de las salas inscriptas), dando fin a la misma, cuatro años después de su promulgación, con la Resolución N°870.

Según Martínez Nogueira (1995) toda política requiere de un proceso de evaluación que constituye en forma simple las consecuencias de la política, incluyendo los productos generados e impacto de los mismos, los cuales son expresados en los **“Resultados”** del ciclo de acción. En algunas circunstancias el análisis de los resultados puede converger en una nueva toma de decisiones, como consecuencia del fracaso de las medidas aplicadas, siendo éste el caso de la resolución N° 220/95, que debido a la falta de adaptabilidad de sus exigencias, requirió de un proceso de reformulación. En forma adicional, podríamos derivar también que su fracaso se encontró agravado por la movilización inadecuada de recursos, fuerzas de poder y capacidades, y la ausencia de liderazgo en el proceso de implementación, que según Martínez Nogueira (1995) son estructurantes de la viabilidad de las políticas, lo que ha reforzado su urgencia de **“Reformulación”**. En la normativa N° 353/02, siendo más acorde a la realidad productiva apícola que su antecesora, y aún contando con la presencia de liderazgo desde la agente de la SAGPyA, sus resultados fueron exacerbados por un número de salas de extracción (salas inscripta) que en su mayoría existían en forma simbólica, no siendo éste el resultado final esperado, lo que desencadena su reformulación.

#### **Ciclo de acción de normativas de salas de extracción**

En la Tabla N° 4 se resume el análisis de ciclo de acción de las normativas sobre salas de extracción de miel indicando sus etapas de Reconocimiento y análisis del Problema, Alternativas, Diseño de la medida, Consulta, Discusión, Ejecución, Resultados y Reformulación.

**Tabla N° 4: Análisis desde la visión de ciclo de acción de las resoluciones N° 220/95, N° 353/02 y N° 870/06 sobre requisitos de habilitación de salas de extracción de miel**

	<b>Resolución N° 220/95</b>	<b>Resolución N° 353/02</b>	<b>Resolución N° 870/06</b>
<b>Problemas</b>	Falta de un sistema de procesado que asegure la inocuidad de la miel	Se continua con falta de un sistema de procesado que asegure la inocuidad de la miel y que ahora sea además representativo a los volúmenes exportados	Elevado número de salas inscriptas y la falta de su conversión hacia las otras categorías.
<b>Análisis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducido número de establecimientos plausibles de habilitación.</li> <li>• Presiones externas al respecto de asegurar la inocuidad de la miel a exportar.</li> <li>• Peligro de pérdida de mercados por falta de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resistencia y fracaso de la resolución N° 220, por los requisitos inalcanzables.</li> <li>• Resistencia del SENASA a la reformulación de la N° 220.</li> <li>• Persistencia de las presiones de los países importadores.</li> <li>• Peligro de pérdida de mercados por la falta de sistema de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El riesgo de la venta de miel contaminada proveniente de salas de extracción inscriptas, categoría virtual.</li> <li>• Las continuas prórrogas de la obligatoriedad de pasar de sala de extracción inscripta a alguna de las otras categorías.</li> <li>• La confusión existente alrededor</li> </ul>



	<p>seguridad de calidad o venta de miel contaminada</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de una normativa específica que regule el procesado de la miel a exportar</li> </ul>	<p>aseguramiento de la calidad o por la venta de miel contaminada</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La falta en el SENASA de los recursos para enfrentar la ejecución de cualquier acción.</li> </ul>	<p>de las restantes categorías de sala de extracción.</p>
Alternativas	<p>Establecer una normativa con los requisitos higiénico – sanitarios estructurales de los establecimientos, y a través de esta, lograr un registro de establecimientos habilitados que asegure la calidad del alimento.</p>	<p>Flexibilizar el sistema regulatorio, Incorporando a otros actores en el diseño y aplicación de las acciones para efectivizar su aplicación y lograr legitimar las medidas.</p>	<p>Modificar la normativa creando una sola categoría de sala de extracción de miel la que incluya la mayor parte de las salas de extracción existentes.</p>
Diseño	<p>Creación de la Res. N° 220 que establece las características edilicias higiénicas-sanitarias de los establecimientos extractores, fraccionadores y depósitos de miel a granel, y comportamientos higiénicos del personal; de ejecución por el SENASA a partir de sus propios recursos</p>	<p>Creación de la Res. N° 353 que establece cuatro categorías de establecimientos con distinto grado de exigencias y con acceso a diferentes mercados, categorías entre las que se encuentran inscriptas, de carácter provisorio, que solo requieren de la declaración jurada de su existencia.; de ejecución por los gobiernos provinciales previo acuerdo con el SENASA.</p>	<p>Derogación de la Res N° 353 y creación de la Res. N° 870 que establece un solo tipo de sala de extracción habilitada; de ejecución por los gobiernos provinciales previo acuerdo con el SENASA.</p>
Consultas	<p>UNICEN, UNC, Gobierno de Santa Fe, SENASA</p>	<p>Gobiernos provinciales , SENASA, SAGPyA, INTI, SADA, FACAP, SEPyme, FAA, CRA, CONINAGRO y OTROS</p>	<p>Gobiernos provinciales, Comité Asesor Apícola, SAGPyA INTI, SENASA</p>
Discusión	<ul style="list-style-type: none"> <li>normativa copia de otras reglamentaciones de producciones diferentes. PR</li> <li>Gobierno como ente de trabajas e impedimentos a la comercialización. Falta de consenso con los productores sobre las acciones. PR.</li> <li>Los vaivenes de los organismos no hacen más que confundir al sector. ORG 2°</li> </ul> <p style="text-align: center;">Vs</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Es necesario contar con un sistema de trazabilidad por medio de las salas de extracción. GN.</li> <li>La no regulación propicia el mercado negro de la miel. ORG 2°</li> <li>A partir de la organización de pequeños y medianos productores es posible dar solución al problema. ORG 2°</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El modelo de apicultura que promueven estas normativas traen aparejadas la marginación de los pequeños y medianos apicultores y el aumento de los costos de los grandes productores. GP.</li> <li>La norma 353 establece categorías irrisorias, las diferencias que hay entre la registrada y habilitada no existen pero sin embargo se limitan los mercados. PR</li> </ul> <p style="text-align: center;">VS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La propuesta de categorizar las salas es una manera de incentivar a los productores para que habiliten sus salas de extracción. GN.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es necesario cumplir con las normas. En mayo de 2000 se instaló el tema de las salas de extracción y trazabilidad; ahora es responsabilidad de la actividad privada ponerse al día con las normas. Las pautas son estas o no se va a poder vender. GP.</li> </ul>

Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación del registro nacional de establecimiento de procesado.</li> <li>• Difusión institucional nacional de la normativa a partir del asesoramiento in-situ, charlas y jornadas de esclarecimiento y concientización.</li> <li>• Acciones de inspección de salas en aquellos establecimientos que solicitan la habilitación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación del registro provincial de salas de extracción.</li> <li>• Difusión institucional, nacional y provincial, de la normativa a partir del asesoramiento in-situ, charlas y jornadas de esclarecimiento y concientización.</li> <li>• Acciones de inspección de salas en aquellos establecimientos que solicitan la habilitación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación del registro provincial de salas de extracción.</li> <li>• Difusión institucional, nacional y provincial, de la normativa a partir del asesoramiento in-situ, charlas y jornadas de esclarecimiento y concientización.</li> <li>• Acciones de inspección de salas en aquellos establecimientos que solicitan la habilitación</li> </ul>
Resultados	<p style="text-align: center;"><b>Positivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de la 1° normativa nacional que regule los establecimientos donde se procesa la miel.</li> <li>• Creación del 1° registro de establecimientos.</li> <li>• Gran difusión del tema inocuidad y calidad alimentaria en el seno del sector.</li> <li>• La existencia de líneas de crédito destinadas a la construcción de salas de extracción.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Negativo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La no adhesión a la normativa, con fuertes críticas por parte de los productores apícolas del todo país.</li> <li>• La falta de recursos técnicos y presupuestarios necesarios para la aplicación de las acciones.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Positivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una base de datos con un número de establecimientos extractores acordes a los volúmenes de miel</li> <li>• La aprobación de los países importadores por las medidas tomadas.</li> <li>• El paso gradual en el ordenamiento de las salas</li> <li>• La legitimización de las acciones por la participación de diversos actores.</li> <li>• La motivación a la organización de productores para obtener una sala.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Negativos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un registro de establecimientos extractores sobredimensionado (categoría inscriptas)</li> <li>• Prórrogas continuas de los tiempos de vencimiento de las salas inscriptas.</li> <li>• Críticas al respecto de las confusas diferencias entre las restantes categorías de habilitación que también se trasladaban hacia los inspectores.</li> <li>• La escasa cantidad de salas inspeccionadas.</li> <li>• Demora en la firma de convenios con algunas provincias de gran importancia para la actividad apícola.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Positivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una base de datos con un número de establecimientos extractores cercanos a la realidad y acordes a los volúmenes de miel exportados.</li> <li>• La adecuación gradual de los establecimientos por medio de los planes de obras.</li> <li>• Legitimización de las acciones por la participación de diversos actores.</li> <li>• La motivación a la organización los productores para la obtención de una sala comunitaria.</li> <li>• Líneas de créditos y subsidios destinados a la construcción de salas para organizaciones y grupos de productores.</li> <li>• La participación de los municipios y otros actores territoriales en resolver la problemática nivel local.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Negativos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de coordinación de los inspectores en la interpretación de la normativas.</li> <li>• Falta de un sistema de seguimiento de salas y planes de obras que mantuviera en vigencia la problemática y el interés de los productores alrededor del tema.</li> <li>• La existencia de salas de extracción clandestinas, la compra-venta y robo números de salas, y la intervención de acopiadores y exportadores con números de salas propios que intercambian a cambio de la disminución del precio.</li> </ul>

Reformulación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución N° 353/02</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución N° 870/06</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe</li> </ul>
---------------	--	--	---

Referencias: PR: Productor, ORG 2°: Organización de 2° grado, GN: Gobierno Nacional, GP: Gobierno Provincial

Fuente: María Cecilia Mouteira, 2015. Elaboración Propia

Como se observa en la tabla N°4 ambas instituciones plantean el problema de asegurar la calidad de la miel desde una perspectiva con mayor o menor grado de complejidad, que les permitió su intervención con los medios e instrumentos tradicionales que disponían para hacer frente a la situación (reglamentaciones), que por su escasez, limitan drásticamente su actuación de resolución, dando poco margen al desarrollo de otras alternativas sustitutas. Este aspecto de la problemática es convenientemente abordado por el autor Subirats (1992) que indica que la selección de los objetivos y la elección de los medios para satisfacerlos no se encuentran separados y, por tanto la relación fines-medios limita drásticamente el accionar institucional imposibilitando establecer grandes objetivos, estudiar ciertas alternativas y mucho menos prever las consecuencias de las mismas. Este autor hace también referencia al entendimiento del problema desde las visiones particulares de sus analistas, y sobre el grado de complejidad que hacen del mismo, indicando que no es un único problema el que plantea la preocupación de un determinado grupo social, sino que se trata de un conjunto de factores que precisan de una aproximación global, que impida una perniciosa segmentación.

A partir del entendimiento del escenario en donde se desarrolla la trama política apícola, es posible considerar la coacción que ejerce el contexto sobre los procesos decisorios, en este sentido es viable encuadrarlos en los modelos **racional-deductivo** e **incremental**, considerados por Martínez Nogueira (1995). En este sentido el SENASA orienta su accionar en una trama contextual donde no hay una estructura de situación concluyente con respecto a los contenidos de la decisión (modelos racional-deductivo), ya que el MERCOSUR y su relevancia temporal, no sería suficiente para justificar el accionar estatal alrededor de sus exigencias, bajo la consideración que el mismo es y era un mercado de bajos volúmenes de adquisición. Por otra parte la SAGPyA, en un modelo incremental, exhibe un accionar en ajuste permanente y gradual con el objeto de conciliar con el escenario existente, incidiendo sobre la realidad a partir de procesos de negociación. Como vemos, la relevancia de establecer un sistema que asegure la calidad de la miel como producto de las exigencias de los mercados importadores, se encuentra impregnada de la subjetividad de cada uno de sus analistas, que definen en cada momento las intervenciones más adecuadas a implementar, subjetividades éstas construidas a partir de los

distintos grados de complejidad con se considera el problema. Enfatizando, en este sentido, la actuación de la SAGPyA (Res. N° 353/02 y 670/06) que visibiliza la problemática desde una perspectiva holística, estructurada a partir del conocimiento de las particularidades que definen al sector productivo primario (atomización productiva, individualismo y recelo de los productores, actividad artesanal y de carácter secundaria, informalidad empresarial, dependencia comercial) y comercial (concentración y poder), y de sus lógicas alrededor de los requerimientos internacionales, haciendo un análisis de las diferencias entre lo que era el sistema de procesado de miel y lo que debería ser, pero al mismo tiempo articulando una solución que permita salvar la distancia. En el otro extremo el SENASA (Res. N° 220/95), que con las mismas aspiraciones de lo deseable, interviene con propuestas derivadas a partir de una visión parcializada y sesgada de la complejidad del problema. La actuación del SENASA se explicaría convenientemente por Mendiaz (2004), que si bien piensa al Estado como una organización burocrática, con una estrecha relación entre el Estado relación social y el Estado institución (aparato administrativo), considera también que no siempre la institución actúa de manera subordinada a la relación social, ya que el aparato institucional no es indiferente, neutral ni imparcial, es una arena en que la cual los problemas se procesan de forma tal que no siempre terminan convirtiéndose en un simple reflejo de los intereses de la clase dominante, en este caso el sistema productivo apícola.

Es posible observar también diferencias entre las lógicas de actuación de los diseñadores de política, con un SENASA de lógica instrumentalista, en la que, como indican Subirats (1992) y Martínez Nogueira (1995), el agente institucional enfrenta en forma inmediata el problema de la existencia de una nueva tecnología (sistemas de aseguramiento de la calidad) con los medios que dispone, y de una lógica sistémica de la SAGPyA, en la que además de anticiparse a la reacción de los demás actores, añade el interés de tomar como referencia el contexto y el posible resultado de su actuación (Subirats, 1992), lo que señalaría un cambio en la valoración de una situación ya existente.

La legalidad de la medida, mediada a través del establecimiento de una resolución, tiene como objeto, como indica Subirats (1992), dar validez a la acción y garantizar a los actores involucrados el no uso arbitrario del poder por parte de las autoridades que la implementan. Sin embargo la rigidez formal que involucra las normativas alrededor de sala de extracción de miel esconden informalidades que poco tiene que ver con el espíritu garantista de la medida y si con el entrecruce de intereses. Como ejemplo de ello, y como ya fue explicado oportunamente, el poder comercializar la miel proveniente de una sala de extracción inscripta, adquirida sólo a partir de una declaración jurada de su existencia (Res. N° 353/02), es un rasgo informal de la reglamentación que tendió a cubrir los intereses de una gran proporción de productores que no se encontraban en condiciones de cumplir en forma inmediata con las expectativas impuestas en las salas de extracción registradas y habilitadas, y los intereses de los diseñadores de la política, de lograr la

adhesión de la mayor parte de los actores productivos, como resultado tangible de la medida. Otro aspecto informal de las reglamentación N° 353/02, que luego se transfiere en la resolución 870/06, es el reemplazo de un plano del establecimiento por la presentación de un croquis realizado por el mismo apicultor, siendo éste un punto demandado por los productores apícolas, que en su mayoría adaptaban galpones como establecimientos extractivos, y que por su precariedad carecían de planos legalizados. De esta manera la SAGPyA desestructura este aspecto en las reglamentaciones con el fin de flexibilizar el instrumento y lograr la adhesión.

Teniendo en cuenta las normativas sobre salas de extracción es posible observar cierto grado de incrementalismo en la resolución N° 870/06 tendientes a mejorar el punto de partida establecido en la resolución 353/02, sin alejarse en exceso de la misma. En contradicción a lo indicado por Subirats (1992), que concibe al incrementalismo en las políticas como resultado del poco control que tienen los decisores públicos sobre la realidad externa, y por tanto una muy limitada capacidad de decisión real, podríamos visibilizar esta situación de incrementalismo reglamentario como una estrategia de flexibilización del accionar estatal a fin de reunir en ellas las voluntades de los actores productivos (Res. 353/02), para luego elevar el nivel de exigencia sin provocar confrontaciones y conflictos alrededor de las mismas (Res. 870/06), que por lo contrario a lo indicado por este autor, necesitó contar con un conocimiento pleno de la problemática y de un amplio poder decisorio por parte de los diseñadores de política.

### **Ciclo de acción de RENAPA y trazabilidad**

En las Tablas 5 se resume el análisis de ciclo de acción de las dos normativas involucradas en la temática de trazabilidad, el cual se encuentra extendido en el anexo tablas (tabla F y G).

**Tabla N° 5: Análisis desde la visión de ciclo de acción de las resoluciones N° 283/01 y N° 186/03 sobre trazabilidad de tabores de miel**

	<b>Resolución N° 283/01</b>	<b>Resolución N° 186/03</b>
<b>Problemas</b>	El desconocimiento a nivel nacional de la constitución del sistema productivo, de servicio y comercial apícola.	La inexistencia de un sistema que permita seguir el recorrido de la miel desde su producción hasta su venta al exterior.
<b>Análisis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desconocimiento de la totalidad de productores, ubicación geográfica, características de producción, cantidad de colmenas y productos que elaboran.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Imposibilidad de aplicar medidas correctivas en caso de observarse desvíos en la calidad de la miel comercializada.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desconocimiento persona física o jurídica que se dedique a la comercialización e industrialización de productos derivados o a la fabricación de elementos o equipos para la actividad.</li> <li>Imposibilidad de la elaboración de estadísticas sectoriales y la generación de información que facilite la toma de decisiones.</li> <li>La dificultad de resolución rápida de problemas que pudieran presentarse (sanitarios, técnicos, informativos, de calidad) y llevar adelante acciones correctivas eficaces.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desconocimiento de los puntos del recorrido de la miel donde se puede ver afectada su calidad y las causas que la generan.</li> <li>La necesidad de cumplir las exigencias de los países europeos al respecto de la implementación de un sistema de trazabilidad y la pérdida de mercado por el incumplimiento de esas exigencias.</li> </ul>
Alternativas	Creación de un registro nacional de persona física o jurídica que se dedique al manejo de colmenas para producción y polinización, a la comercialización e industrialización de productos derivados y/o a la fabricación de elementos o equipos para la actividad apícola, que permita el conocimiento sobre la constitución del sector, facilitando el diseños de políticas públicas apícolas futuras.	Implementación de un sistema de trazabilidad de tambores de miel por medio de la articulación del RENAPA y de la sala de extracción habilitada, que permita identificar los puntos de la cadena en donde se puede ver afectada de calidad de la miel, permitiendo la aplicación futura de medidas y acciones correctivas.
Diseño	Creación de la Res. N° 283 que establece un registro para personas física o jurídicas productivas, de servicio y comerciales. Se establece como Unidad Coordinadora del Registro a la Subsecretaría de Producción y Alimentos de la SAGPyA., que estará encargada de centralizar toda la información del registro. Las provincias realizarán la distribución y recepción de las planillas de registro hacia y desde las municipalidades o instituciones o asociaciones habilitadas a tal fin que deberán ser remitidos una vez al año, entre los meses de noviembre y marzo, a la Unidad Coordinadora, la que remitirá la información, una vez al año, al SENASA.	Creación de la Res. N° 186 que establece la identificación de los tambores con miel con el número de Sala de Extracción y las dos últimas cifras del año de obtención. En sala de extracción comunitaria, o de organizaciones apícolas, se agregará además el número de lote, que será registrado en el Libro de Movimiento conjuntamente con el número de productor. Para el retiro y traslado de tambores será necesario el remito o boleta de compra, que acompañara a los tambores hasta la planta de procesado, fraccionado o depósito. Cuando el procesado de la miel implique la pérdida de identidad, los receptáculos reemplazantes tendrán el nuevo número de lote asignado, pero correlacionado a la Sala de Extracción y lote asignado primitivamente; información registrada en libro de movimiento. Su traslado a igual forma que los tambores contarán con remito o boleta de compra. En caso de acopio de tambores estos contarán con libro de Movimientos del almacén.
Consultas	Representantes del sector privado, de los Gobiernos Provinciales, SENASA, SAGPYA e INTI	CONSEJO ASESOR APICOLAS provinciales SENASA, FAA, CRA, CONINAGRO, INTI, SAGPYA, Representantes del sector privado:, FACAP,CIPA,CERA , INTA, SEPYME
Discusión	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es importante tener identificados a todos los productores para satisfacer las posibles futuras exigencias que pueden poner los países Europeos con respecto a la presencia de residuos de medicamento en la miel. GN</li> <li>Es hora que comencemos a regularizar la cadena de la miel e implementar un sistema de trazabilidad que permita encontrar errores en el proceso.GN</li> </ul> <p style="text-align: center;">VS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>“Tengo mis dudas en el funcionamiento del</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Esta es una norma necesaria que nos permite establecer el recorrido del producto a lo largo de la cadena e incentivar al aseguramiento de la calidad de la miel. GN</li> <li>Si efectivamente el SENASA fiscalizará el cumplimiento en el puerto y si existen un número estampado en los tambores, en caso de no existir, todos deberían hacerse responsables. Es necesario enmarcar al productor. GP</li> <li>Los datos de las exportaciones son contundentes para demostrar la importancia de la actividad y defenderla. Se debe ser intransigente con la fecha límite de la aplicación de las norma de trazabilidad. GP</li> </ul>

	<p>RENAPA, no tengo muchas expectativas al respecto de este registro, ... algunos productores están utilizando el número de otros productores de la zona” GP</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es necesario que exista un cruce de la información generada por el RENAPA y la información recabada por el SENASA en base a la información de los exportadores. GP</li> </ul> <p style="text-align: center;">VS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El modelo de apicultura que promueven estas reglamentaciones traen aparejados la marginación de los pequeños y el aumento de los costos de los grandes. ACG</li> </ul>
<b>Ejecución</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de los registros de RENAPA con bases en las provincias.</li> <li>• Adhesión obligatoria y masiva</li> <li>• Disposición técnica destinada al asesoramiento del sistema de inscripción</li> <li>• Interacción con los municipios con el objeto de dinamizar el sistema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disposición técnica destinada al asesoramiento del sistema de trazabilidad.</li> <li>• Algunas provincias conjuntamente con el número de salas de extracción hacen entrega del libro de movimiento rubricado por cada autoridad provincial.</li> </ul>
<b>Resultados</b>	<p style="text-align: center;"><b>Positivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de la primera normativa de registro de productores apícolas nacional.</li> <li>• Creación del primer registro nacional de productores apícolas.</li> <li>• Se logra individualizar los apicultores a nivel nacional y por provincia, contribuyendo con una herramienta importante para el diseño de políticas públicas, por ejemplo la implementación de un sistema de trazabilidad de la miel.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Negativos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riesgo de utilización del Nro. RENAPA por otros: Duplicación de números.</li> <li>• La superposición con otros registros provinciales que no fueron derogados.</li> <li>• Falta de colaboración de algunos Municipios y la inoperancia de algunas provincias en lo referente a la ejecución y mantenimiento del registro y la transferencia de la información hacia nación.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Positivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La existencia de la primera norma de trazabilidad destinada para la apicultura.</li> <li>• Alta adhesión en salas de extracción y sus libros de movimiento.</li> <li>• Aumento del registro de apicultores y la solicitud de habilitación de salas de extracción.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Negativos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja adhesión de acopiadores y exportadores.</li> <li>• Dificultad del cruzamiento de información por la falta de comunicación entre los gobiernos provinciales, y por tanto la información de RENAPA y habilitación de sala, y la SAGPYA y el SENASA.</li> <li>• Falta de la existencia de depósitos habilitados para almacenamiento de miel lo que ocasiona que los mismos fueran almacenados en galpones o lugares no habilitados a tal fin, por los mismos productores propietarios de la miel. Generándose un punto crítico que hace a la ineficiencia del sistema de trazabilidad.</li> </ul>
<b>Reformulación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay reformulación.</li> <li>• Se complementa con Res. N° 87/02 que incorpora la obligación de declarar bajo juramento que las colmenas del/los apiario/s, no han sido ni serán tratadas con sustancias peligrosas o supuestamente peligrosas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe</li> </ul>

Referencias: ACG: Asociación Civil Gremial, GN: Gobierno Nacional, GP: gobierno provincial

Fuente: María Cecilia Mouteira, 2015. Elaboración Propia

Como se ha indicado, a partir de los '90, conjuntamente con el establecimiento de condiciones de procesado adecuadas de la miel, surge la necesidad a nivel nacional de contar con un sistema de trazabilidad (Res 186/03, SENASA) que permita conocer el histórico, la ubicación y

la trayectoria de los tambores de miel a lo largo de la cadena. El punto de partida de su implementación comienza con la creación del Registro Nacional de Productores Apícolas – RENAPA- (Res. N° 283/01 y N° 857/06, SAGPyA) por medio del cual se individualizan los productores de las distintas provincias del país. Al respecto un funcionario del gobierno comenta:

***F: con la resolución N° 283 se puso en marcha la inscripción de productores apícolas nacionales. Con esto se pretendió recopilar información certera, además de permitir con los datos obtenidos, desarrollar acciones a nivel nacional, y también provincial, que se adecue a la realidad del sector, sobre todo en lo referente a sanidad y calidad.***

El RENAPA es un registro que reglamenta la SAGPyA pero que es administrado en cada provincia, movilizándolo recursos de cada una de ellas. La descentralización del mismo, como se indica en la tabla B (Anexo tablas), es formalizada por medio de la firma de acuerdos entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. La descentralización del gobierno nacional se fortalece a partir de la creación de un instrumento que compite con los registros ya existentes en aquellas provincias que concentran la mayor parte de los productores apícolas, transfiriendo de esta manera el centro de la apicultura hacia su ámbito, posicionando a éste organismo en una situación de poder a partir del manejo de la información, específicamente el conocimiento de los productores apícolas argentinos. Cabe agregar que la dualidad de registros desligó en el cuestionamiento por un lado a los gobiernos provinciales, que no querían unificarlos, y por el otro al sector productivo, que debatían fuertemente al respecto de la necesidad de contar con ambos registros, llegando en la actualidad con registros provinciales inválidos y cautivados por el registro nacional.

La descentralización de las políticas públicas establecidas a nivel nacional, en concordancia con Montecinos (2005), permite disminuir el aparato del Estado Nacional y hacer más eficiente la administración pública, a partir del empleo de recursos provinciales. Sin embargo es importante considerar que esta situación de descentralización no es absoluta, ya que el gobierno nacional mantiene una fuerte injerencia y control sobre el accionar provincial, generando un tipo híbrido de descentralización. Esto es, que si bien el registro se encuentra administrativamente centralizado en los gobiernos provinciales, esa transferencia es controlada y monitoreada por el gobierno nacional, a partir de la obligatoriedad de transferir la información desde las provincias a la nación, condición explicitada en la resolución N° 283 de la tabla B (Anexo tablas). Entonces, como lo indica García Puente (2003) al respecto de las transformaciones de las políticas actuales, los rasgos sobresalientes de las principales transformaciones del accionar emanado de la SAGPyA en relación al RENAPA se vinculan con la “descentralización” (el traslado de responsabilidades de



gestión jurisdiccional a las provincias y a los municipios) y la “focalización” (políticas orientadas a poblaciones claramente definidas).

Desde otro enfoque, es posible entender el accionar de la SAGPyA, en acuerdo con lo indicado por Mendiaz (2004), como un arreglo administrativo autónomo, con posibilidad de acción y decisión independiente, donde a la institución gubernamental le es posible formular y perseguir objetivos en contradicción a las demandas o los intereses de grupos preponderantes. En este sentido, frente a las fuerzas de poder ejercidas por el sector productivo, como resultado de los procesos participativos en el diseño de las políticas alrededor del RENAPA, la SAGPyA en ejercicio de su autonomía, formulan un instrumento de utilidad para el diseño de políticas futuras, aun cuando el sector productivo se oponía a la misma.

Como segunda acción en la implementación del sistema de trazabilidad nacional, dirigido a reconstruir la historia y recorrido de los tambores de miel proveniente de las distintas salas de extracción, se establece la resolución N° 186 en el año 2003 del SENASA a partir de la cual se articula el RENAPA con la identificación de los tambores y de la sala de extracción involucrada en su procesado, que en contraposición a la autonomía esgrimida en la resolución N° 283 (RENAPA), el accionar alrededor de la implementación de un sistema de trazabilidad, como respuesta a las fuerzas de poder ejercida por los mercados importadores en confrontación con los intereses de los productores, da paso a un modelo de relación cuya característica central es la incorporación de las instancias supranacionales, demás actores que componen el sistema productivo, comercial e institucional subnacional, siendo esto un claro ejemplo, como señala García Puente (2003), de sustitución de la antigua matriz estado – céntrica y de la reforma del Estado desarrollado en las últimas décadas en Argentina.

La normativa alrededor de la obligatoriedad de que los apicultores cuenten con un número de productor es utilizada como centro de apuntalamiento de cuestionamientos al respecto de la trazabilidad mediante la sala de extracción. Estos mecanismos de intervención fueron menos controvertidos, en parte por la falta de necesidad de invertir recursos económicos para lograr su regularización, en comparación con las normativas destinadas a salas de extracción de miel.

Todo este paquete legal, que como indica García Puente (2003) permiten una visión del Estado “en acción”, desagregado y dinámico como estructura global y articulado con un proceso social en el que se entrecruzan con otras fuerzas sociales, puede ser encuadrado en los modelos *racional-deductivo* e *incremental*, considerados por Martínez Nogueira (1995). En este sentido, en forma contraria a lo que sucede en la reglamentaciones sobre salas de extracción, contamos con una SAGPyA que orienta su accionar (Res N° 283) en una trama contextual donde no hay una estructura de situación concluyente con respecto a los contenidos de la decisión (modelos racional-deductivo), ya que la creación del RENAPA surge como producto de una apreciación

subjetiva de los decisores de política en ese momento y no como producto del contexto imperante. Por otra parte el SENASA, en un modelo incremental, exhibe un accionar en ajuste permanente con el escenario existente, donde las exigencias de contar con un sistema de trazabilidad se acentúan. De esta forma el estado en acción que emana de la SAGPyA y el papel de fiscalizador que desempeña el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), que cierra el circuito con el control de la miel exportada, permite el establecimiento de un sistema de trazabilidad, en el que no sólo se identifica al establecimiento en donde se extrae la miel, sino también al apicultor propietario de cada tambor que sale del puerto.

#### **4.2. INTERVENCIONES LOCALES ALREDEDOR DE SALAS DE EXTRACCIÓN: TIPO DE POLITICAS PÚBLICAS**

En la década de los noventa surge una revalorización de los gobiernos locales, en un contexto dominado por un cambio profundo en las relaciones entre el Estado y la sociedad, donde se da fin al Estado del Bienestar y tiene origen el Estado de modelo neoliberal (García Dlegado, 1994 por Cravacuore et al, 2004). La crisis del Estado-Nación, como producto de la globalización, conduce la pérdida de su capacidad de regulación y soberanía como resultado de las fuerzas de poder desprendidas de las empresas multinacionales y organismos internacionales, y la revalorización de lo local, en este sentido es pertinente señalar lo indicado por Cravacuore et al (2004:3), que en este contexto concibe al estado nacional, como un entidad *“demasiado pequeña para los grandes problemas y demasiado grande para los pequeños”*. Otro fenómeno que explica la mutación de los gobiernos locales, es la reforma del Estado como resultado de los lineamientos del Consenso de Washington, que como destaca Cravacuore et al (2004), se tradujo en la retirada de la agenda pública nacional de temas que desaparecían, desvanecían o eran absorbidos por la actividad privada o los gobiernos locales, llevándose a cabo un proceso de descentralización con una revalorización de la eficacia y la eficiencia del sector público, que estimuló la incorporación de gestiones innovadoras. A partir de la corriente de modernización mercadista, los diseños de políticas asumieron la integración de las áreas rurales a los procesos de globalización, con el objeto de posicionar a los territorios en capacidad de competir por espacios de acción, por clientelas, por colocación de crédito, visibilizando e imponiendo de esta manera la concepción del desarrollo rural (Lattuada, et al, 2015). A este panorama es necesario agregar la existencia de nuevos senderos de flujos de información medial que actuó como propulsor de cambios tecnológicos y comerciales, que transmutó las condiciones y formas de organizar los procesos productivos y productos, promoviendo la innovación en las modalidades de interrelación global y reconfiguraron de la organización espacial Cravacuore et al (2004).

En este escenario las instituciones locales, aprovechando de su carácter disgregado, fomentan actividades que apuntan a corresponder a los preceptos de las políticas apícolas establecidas a nivel nacional mediante la aplicación de estrategias innovadoras, con el objetivo final de contribuir a la mejora de las condiciones del sector productivo territorial. Considerando que las nuevas funciones de los gobiernos locales implican un nuevo perfil del Estado, y como se ha indicado en el análisis de políticas públicas, las instituciones nacionales se han visto obligadas a intervenir sobre el sector apícola argentino para dar respuestas a problemáticas inherentes a la comercialización de la miel y su mundialización, es interesante observar cuales son los resultados de la interacción de éstas dos realidades.

Como hemos analizado, el aspecto que impactó marcadamente al sector apícola se encontró alrededor de las exigencias sobre salas de extracción de miel, particularmente al respecto de las condiciones edilicias y de procesado de las mismas. La reestructuración de estos establecimientos y de los procesos que se realizan en ellos, con el objeto de ajustarse a las exigencias nacionales establecidas para su habilitación, se han transformado en un condicionamiento para el sistema productivo apícola. En este sentido es observable como los municipios reaccionan a las políticas imperantes estimulando la instalación de salas de extracción comunitarias, de ofrecimiento de servicio a los productores apícolas de la región, o establecimientos destinados a extraer la miel de apicultores agrupados, incentivando de ésta manera la formación de organizaciones a nivel local. Por otra parte el estado nacional, a fin de auxiliar a los pequeños y medianos apicultores, crean programas a partir de los cuales, además de la asistencia técnica, se le otorgó créditos o subsidios consignados a la instalación o adecuación de establecimientos extractores.

En este apartado intentaremos establecer cuál fue el rol de los distintos municipios de la provincia de Buenos Aires alrededor de dar respuesta a la necesidad de contar con salas de extracción habilitadas para el procesado de la miel. Metodológicamente, se pretende alcanzar el objetivo de estudio, por medio del análisis de las políticas públicas establecidas a nivel local y de la movilización de sus recursos técnicos, económicos y administrativos para dar solución a la problemática territorial apícola.

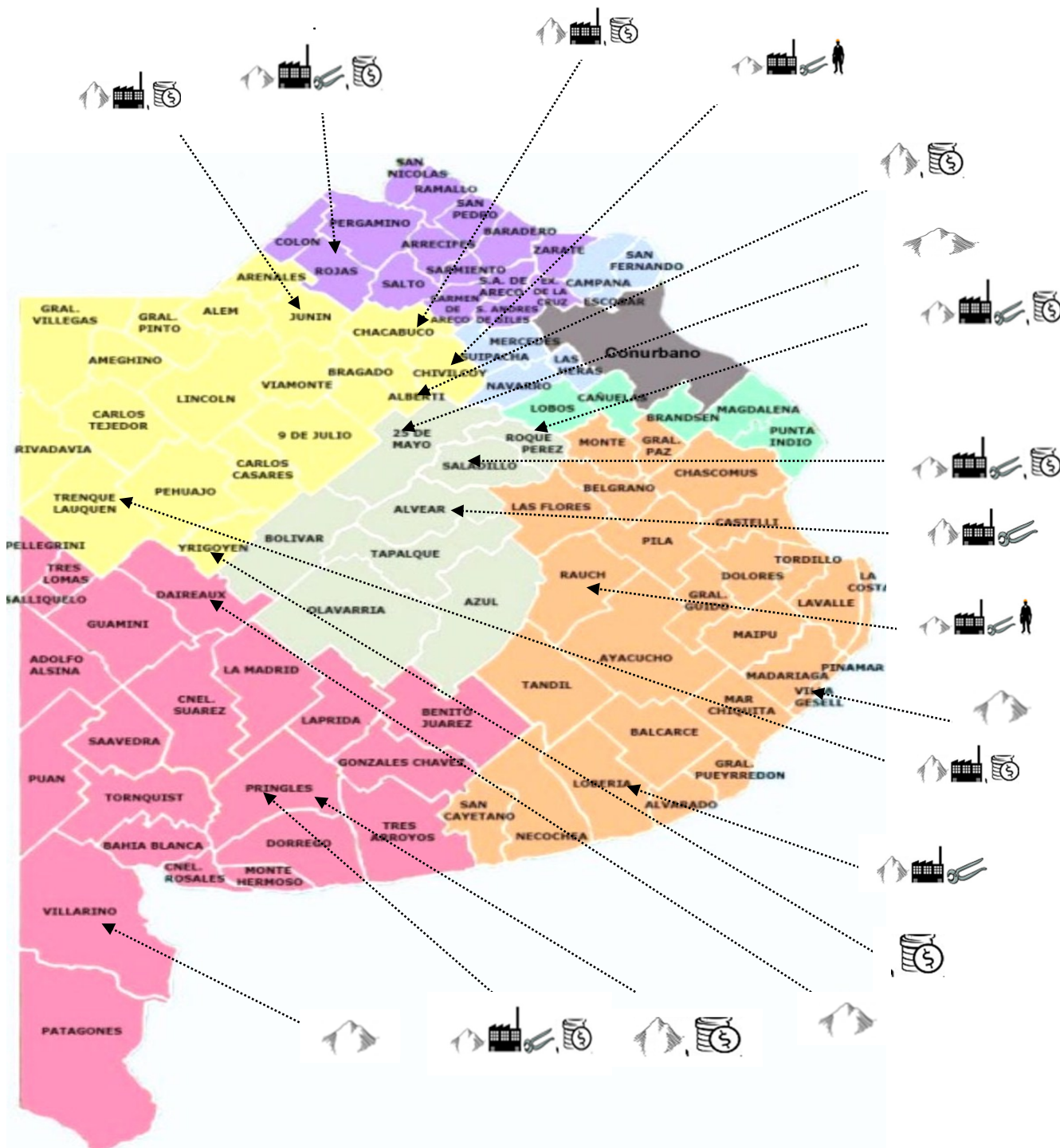
### **Movilización de recursos municipales**

El cambio de paradigma institucional que surge en los '90, como indica Feito (2008), articula aspectos a nivel local como el territorio, la participación social, el desarrollo institucional y la descentralización; transformando al municipio de un simple observador, a un actor clave en el diseño de estrategias de intervención local. El autor se refiere al suceso como un proceso de






reestructuración institucional que incide en el accionar municipal y en la forma en que se visualiza sus funciones y objetivos; asumiendo actividades de desarrollo por medio de la gestión de recursos, la articulación de los programas nacionales a nivel local, el establecimiento de instancias de capacitación, el ofrecimiento de servicios, y el apoyo y estímulo a las organizaciones, direccionando de esta forma las políticas locales hacia el desarrollo endógeno.

La dinámica de los gobiernos locales también incluye al sector productivo apícola, sobre todo en lo referente a los aspectos de capacitación y salas de extracción de miel. En la tecnología de procesado, la participación de las municipalidades y su interacción con los apicultores de la región, manifiestan una gran diversidad de modalidades de intervención. A fin de visualizar en el territorio las intervenciones municipales es que exploramos el accionar de 19 municipios de la provincia de Buenos Aires. En la Figura N° 9 se observa de qué forma contribuyen los gobiernos locales de la provincia en lo referente a la provisión de tierra, estructura edilicia, maquinaria de procesado y gestión de dinero de planes y programas nacionales. En la tabla H, del anexo Tablas, se describen algunos aspectos relevantes de cada una de estas modalidades de participación.

Figura N°9: intervenciones de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires alrededor de las salas de extracción de miel



Referencias

-  Predio
-  Infraestructura
-  Subsidios y créditos
-  Maquinaria
-  Mano de obra

Fuente: María Cecilia Mouteira, 2015. Elaboración Propia

Como se observa en la figura N° 9 y luego en la tabla H, del anexo tablas, la forma de intervención municipal más común, en lo referente a la participación de la instalación de un sistema de procesado de miel a nivel local que dé respuesta a las normativas vigentes, es el otorgamiento de terrenos ubicado en parques industriales (PI) o en sectores industriales planificados (SI) municipales<sup>9</sup>, situación dada en los municipios de 25 de Mayo (SI), Roque Pérez (SI), Alberti (SI), Chacabuco (PI), Daireaux (PI) y en la localidad de Médanos (PI) perteneciente al partido de Villarino. En Coronel Pringles, Indio Rico, Villa Gesell y Hénderson la estrategia de intervención fue a partir de la entrega de predios rurales para la instalación de salas. Otra alternativa que se ve con frecuencia, donde además del predio se le suministra la estructura edilicia, es la transferencia de establecimientos municipales obsoletos, principalmente mataderos, los cuales luego de ser acondicionados son reutilizados para establecimientos extractores, siendo éste el escenario de los partidos de Junín (vivero municipal), Trenque Lauquen y Rojas (matadero municipal). Una práctica que se agrega a ésta última modalidad es la contribución de estructuras ferroviarias, que son instalaciones que se incorporan al municipio por medio de comodatos, y que a través de su re direccionamiento se vuelven de utilidad para la instalación de salas, siendo los municipios de Saladillo y General Alvear los que emplean esta dinámica de acción. El municipio de Coronel Pringles es el único que adjudica en comodato a los productores organizados una sala de extracción completa - predio, estructura y maquinaria - donde la mano de obra para el funcionamiento de la sala, es tributada por los productores de la organización. En la provincia se encuentran dos municipios que ofrecen el servicio por medio de una sala de extracción de propiedad y funcionamiento municipal - Chivilcoy y Rauch- ambas ubicadas en parque industrial municipal y de mano de obra también institucional.

Ahondando en el análisis de las mediaciones municipales es posible distinguir como algunos gobiernos locales, no sólo cuentan con un modelo definido de servicios a empresas, mediada la planificación y el establecimiento de sectores industriales planificados y parques industriales, sino que también conciben a la actividad apícola como un emprendimiento lo suficientemente meritorio como para ser incorporada a los mismos. En concordancia con lo indicado por Klein (2006) los parques industriales y sectores industriales planificados son vitales en el proceso de incubación y fortalecimiento de pequeños emprendimientos, a partir del estímulo de una cultura de innovación, contribuyendo con un adecuado instrumento de creación de trabajo económicamente sustentable y de desarrollo regional. El autor agrega que éstos espacios de desarrollo no generan empresas aisladas de la comunidad, sino por lo contrario, son promotores de formación de redes de

---

<sup>9</sup> Según la Ley de Parques y Sectores Industriales (13744/07) y la ley de Radicación Industrial (11.459) de la provincia de Buenos Aires el sector industrial planificado es un terreno dividido en parcelas con miras a la instalación de industrias, dónde el objetivo es el aprovechamiento de economías de escala en la formación de infraestructura. Son impulsados principalmente desde la iniciativa pública y pueden implementarse desde la gestión oficial o combinada. De esta manera se fomenta el asociativismo empresarial y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas

empresas integradas en la sociedad: *“en estos sectores la sinergia y la colaboración tecnológica reemplazan al aislacionismo clásico del sector industrial con respecto a los centros de investigación y de formación”*.

Continuando con la descripción de las actuaciones municipales alrededor de la extracción de miel es posible reconocer otras estrategias locales de apoyo al sector apícola territorial. Una de ellas es la contribución con mano de obra calificada, encontrando la modalidad de mano de obra municipal, en aquellas regiones donde los gobiernos locales ofrece el servicio por medio de una sala propia – Rauch y Chivilcoy-, y de mano de obra proveniente de los mismos productores, formalizada mediante una relación de comodato con una organización apícola local, en sus representantes municipales de 25 de Mayo, Roque Pérez, Saladillo, Alberti, Chacabuco, Villa Gesell, Daireaux, Henderson, Junín, General Alvear, Trenque Lauquen, Indio Rico (Cnel. Pringles) y Rojas. En el municipio de Lobería, que el establecimiento también es de propiedad municipal, y donde se da la combinación de parque industrial con estructura de frigorífico reciclada, el trabajo de sala se encuentra en manos de productores bajo la supervisión de un empleado municipal. Esta forma de funcionamiento operativo se repite también en la sala de extracción de Coronel Pringles. Otra estilo de participación observable a nivel regional es mediante el suministro, parcial o total, de la maquinaria de salas de extracción, la que se encuentra pactada a partir del establecimiento de comodato entre el municipio y los apicultores organizados. Las localidades de Alberti, 25 de Mayo, Chacabuco, Villa Gesell, Henderson, Junín y Trenque Lauquen, son ejemplos de donde el municipio brinda la tecnología extractiva en forma directa o por medio de la gestión de recursos económicos supramunicipales. En relación a la gestión municipal de recursos económicos estos también fueron orientados a la adquisición o construcción de establecimientos destinados a sala de extracción, situación contemplada en los partidos de Roque Pérez, Saladillo, Alberti, Chacabuco, Henderson (Hipólito Irigoyen), Junín y Trenque Lauquen. En los partidos de 25 de Mayo, Alberti, Villa Gesell, Daireaux y Hénderson, en los cuales los municipios no tomaron parte en la búsqueda de una solución para la problemática de salas de extracción, la construcción es consumada por los mismos productores con recursos que les son propios.

Como advertimos, los gobiernos locales no están determinados en su actuación, sino que tienen cierta capacidad de maniobra para ofrecer una entre varias respuestas posibles, a partir del empleo de recursos que ellas disponen. La asignación de recursos públicos territoriales, como superficie, infraestructura y capacidad de gestión, destinado a subsanar el problema de sala de extracción, fue la principal estrategia empleada, y en éste sentido el accionar intervencionista de los municipios se ve allanado a partir de la ventaja que aportan los gobiernos de proximidad, que como propone Feito (2008), permiten conocer los territorios y sus actores, facilitando la creación de relaciones de confianza y cooperación.

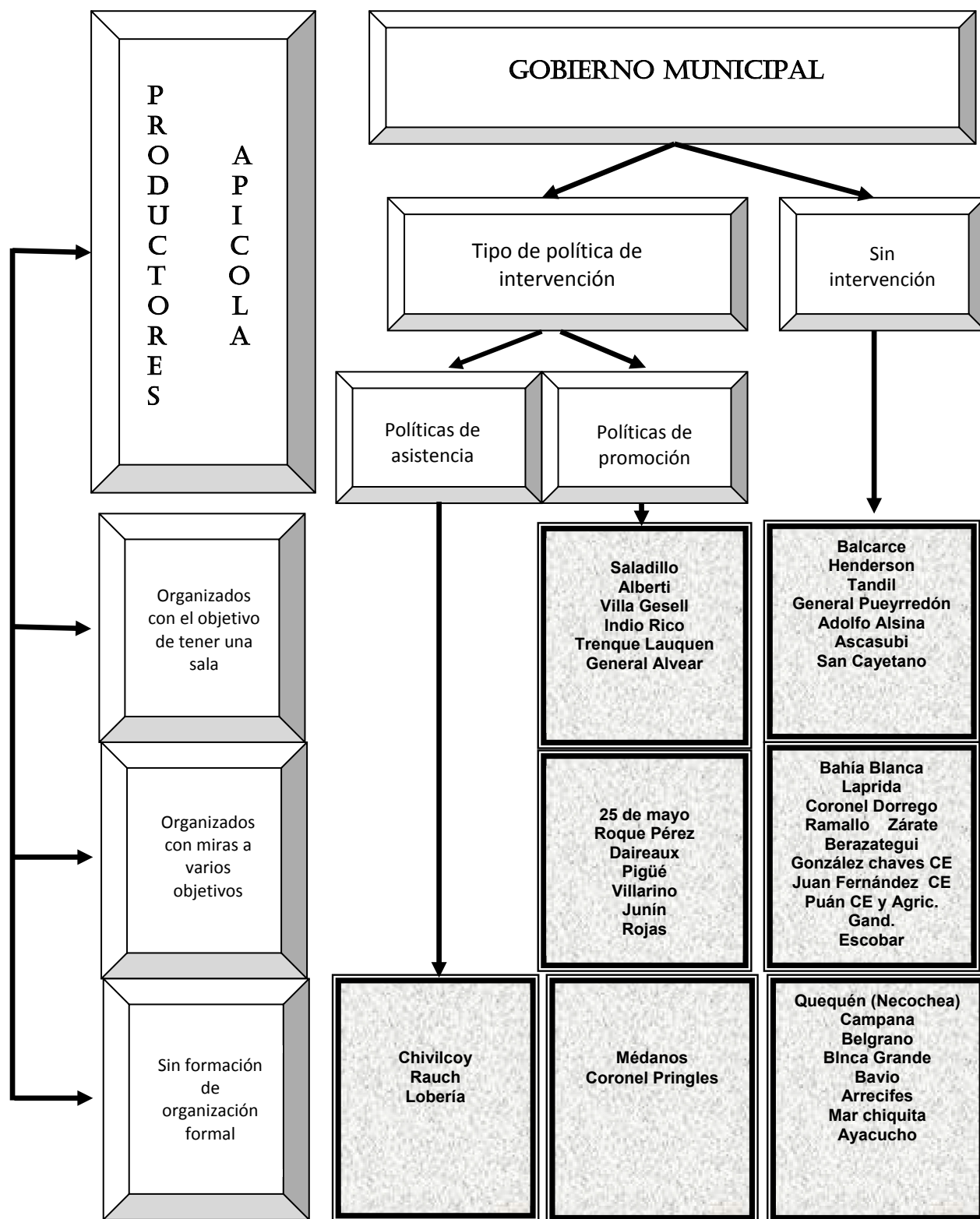
Méndez (2002:12) ha destacado la necesidad de basar los procesos de desarrollo en el conocimiento y utilización prioritaria de los recursos endógenos existentes en cada área: *"todas las comunidades territoriales disponen de un conjunto de recursos que constituyen lo que se denomina su potencial de desarrollo"*. De acuerdo a lo indicado por el autor, los municipios movilizaron recursos, con distintos grado de potencialidad y limitaciones, hacia los productores apícolas locales, que fueron capaces de movilizarlos y ponerlos en valor de forma eficaz e innovadora. Sin embargo en un buen número de regiones, ciudades y áreas rurales, como relaciona Méndez (2002), el marco institucional existente no favorece la construcción de recursos y la realización de proyectos compartidos (sector público y privado), propiciando un contexto no apropiado para las iniciativas y el cambio, extendiéndose esta concepción hacia aquellos municipios que no participan en la problemática apícola, siendo los mismos productores los que resuelven la situación a partir de sus propios recursos.

Al analizar las distintas dinámicas municipales es posible contemplar como en cada territorio convergen estrategias que propenden a materializar la existencia de un establecimiento extractor de miel, las cuales pueden ser asignadas, según la conceptualización de la autora Feito (2008), como políticas de asistencia, promoción, desarrollo productivo y de nivel de desarrollo local. La sistematización de las intervenciones de los gobiernos locales en tipologías de políticas públicas territoriales es de utilidad para explicar y entender las intervenciones que los gobiernos municipales realizan en la regiones, en nuestro caso en particular alrededor de la resolución de la problemática de salas de extracción de miel, y como se conciben las estrategias y recursos dispuestos para lograr dichas acciones.

En este sentido es posible encuadrar el accionar de los municipios en política de asistencia, en aquellos gobiernos locales que ofrecen el servicio de extracción por medio de una sala de propiedad y funcionamiento municipal, que como indica la autora Feito (2010) son intervenciones dirigidas a resolver situaciones necesarias básicas que establecen relaciones unidireccionales y jerárquicas; hasta las políticas de promoción en la cual los municipios se relacionan con organizaciones apícolas, y en conjunto erigen dinámicas y estrategias para satisfacer las necesidades locales de los apicultores. En la políticas de promoción emanadas de los gobiernos municipales, en concomitancia a lo indicado por la autora Feito (2008), se establecieron relaciones bidireccionales entre alguien que da (gobierno municipal) y alguien que recibe (apicultores organizados), donde éstos últimos participan en la selección de la medida más apropiada al contexto apícola local y se comprometen a colaborar con el municipio en su ejecución.



Figura N° 10: relación de los municipios con el tipo de política implementada vs las organizaciones con sus objetivos de formación



Fuente: María Cecilia Mouteira, 2015. Elaboración Propia

En la política de asistencia (figura N° 10) encontramos distintos grados de intervención. La asistencia total, ya enunciada con los municipios de Chivilcoy y Rauch, en los cuales las instituciones no solo contribuyen con el terreno, la estructura física y la maquinaria del establecimiento sino también con los operarios que realizan el proceso de extracción - empleados municipales-, y la asistencia parcial, con el representante municipal de Lobería, que si bien el municipio proporciona la sala de extracción, edificio y maquinaria, la mano de obra surge de la combinación de productores reunidos informalmente bajo la supervisión de un empleado municipal - Tabla H- (anexo Tablas).

Como crítica a las políticas de asistencia, que constituyeron al municipio como un proveedor de servicios a partir de salas de extracción municipal las que funcionaron en la informalidad característica a los apicultores, es posible inferir que no crearon instancias de promoción, formalización ni de organización del sector. Es viable especular que los gobiernos locales que emplearon estas estrategias intervencionistas, fundamentaron su consideración en el logro de resultados, y no tanto en la legalidad o la conformidad a los procedimientos establecidos, que como indica Subirats (1992) resulta de la introducción de intereses y de grupos antagonistas en el circuito institucional, donde el poder impersonal (legal, racional) es sustituido por el personal (de persona, grupo, clan o asociación), bajo la convicción de éste desenvolvimiento promueve una mayor capacidad de resolución de problemas.

En referencia a las políticas de promoción (figura N° 10) encontramos a la mayoría de los municipios examinados – Saladillo, Alberti, Villa Gesell, Indio Rico, Trenque Lauquen, General Alvear, 25 de mayo, Roque Pérez, Daireaux, Pigüe, Villarino, Junín, Rojas, Médanos y Coronel Pringles-, y al igual que en la política de asistencia, el grado de promoción con los cuales participan cada uno de ellos, varían de una región a otra, dependiendo de la intervención de los actores productivos en los concierne a la toma de decisiones y la provisión de recursos. Es así que encontramos situaciones en que los productores contribuyen con la administración y mano de obra para la extracción, hasta aquellos casos en que los productores aportan la estructura edilicia o la maquinaria - Tabla H- (anexo Tablas).

Las políticas municipales de promoción, como también infiere la autora Feito (2008), requirieron además de la descentralización, el pasaje de los actores productivos de la economía informal a la economía formal y la participación de los mismos en el diseño del accionar municipal. La autora Indica adicionalmente que la formalización económica-comercial de los productores se logra a partir de la promoción de actividades estratégicas que incentiven la formación de microempresas y organizaciones productivas regionales. En este sentido el apoyo a organizaciones de apicultores locales, con la contribución de terrenos, maquinaria, mano de obra o recursos económicos, marca una conducta que no sólo fomentó la formalización de sus

economías sino que también promovió su organización y reunión, convirtiéndolos en actores visibles y por tanto permisibles de políticas públicas municipales, y por su intermedio, de las provinciales y nacionales. En este aspecto pueden surgir cuestionamientos alrededor de que posicionamiento político esgrimió esas dinámicas, en el sentido que efectivamente fueron estrategias orientadas a lograr el desarrollo local apícola o si fue producto de un mejor uso de los recursos disponibles. Estas intervenciones, en donde se fija como actor válido a las organizaciones, ejercieron fuertes presiones en el sector apícola, lo que conlleva a la constitución principalmente de cooperativas – Saladillo, Trenque Lauquen, Balcarce, Henderson, General Pueyrredón, Adolfo Alsina, Ascasubi y San Cayetano-, y en menor escala las asociaciones – Alberti, General Alvear, Villa Gesell, Tandil- o incluso centros apícolas - Indio Rico (Coronel Pringles)-. En la figura N° 10 se exponen las relaciones entre las políticas públicas municipales y el tipo de organización según objetivo de formación.

En los contextos locales es apreciable, en acuerdo con lo indicado por Subirats (1992), como la intervención de los gobiernos municipales en los procesos socio-económicos locales favorecen el incremento del asociaciones privadas, donde las administraciones públicas se han abierto a ese entramado de grupos clientelas externo, creando una red de influencias e intereses que erosionan cada día más los tradicionales confines entre la esfera pública y la esfera privada.



## CONCLUSIONES

## 5. CONCLUSIONES

Esta tesis se propuso incorporar conocimiento alrededor de las políticas públicas nacionales orientadas al ordenamiento de los productores apícolas alrededor del paradigma de aseguramiento de la calidad de la miel. En este sentido si bien la miel es un producto que se comercializa en un mercado de commodities, y por lo tanto con una dinámica propia de alta dependencia de los desplazamientos de la demanda y de la oferta a nivel internacional, el Estado adquiere un papel activo en el desarrollo de políticas para el sector con el objeto de adaptarse a las tendencias mundiales al respecto de calidad de los alimentos. Desde esta perspectiva es posible visualizar la coerción ejercida por el proceso de globalización sobre las instituciones vinculadas a la apicultura, reflejada no sólo por adherir incuestionablemente a las exigencias de los mercados internacionales sino también por medio de la incorporación a nivel institucional de la concepción del sector apícola bajo la filosofía Cadena de Valor, como estrategia comercial orientada a desarrollar redes verticales estratégicas para competir en un contexto de economía globalizada. Si bien la inclusión del concepto de cadena de valor como objeto de política, conlleva una nueva forma superadora de concebir el sistema productivo apícola, liberando nuevas percepciones y concepciones de la realidad con bases tecnológicas, la ausencia de eslabones intermedios y el aislamiento y suspicacia característica de los productores apícolas, privaría de la factibilidad de anclaje de una red de organizaciones y empresas con niveles de confianza suficiente para consentir el establecimiento de alianzas estratégicas.

El problema de calidad, que se da en un entramado complejo donde la dominación de los mercados internacionales se articula con un sector productivo primario atomizado, de baja capacidad de inversión y con rasgos artesanales, y un sistema comercial concentrado en un número reducido de acopiadores y exportadores que impone sus voluntades sobre el sistema comercial, confiere a cualquier acción estatal de un alto grado de conflicto y complejidad. En este contexto los organismos gubernamentales han diseñado políticas abundantes en estructuras reglamentarias que surge del ejercicio del poder restrictivo legalmente cualificado que profesa el Estado, mediante el cual logra el ordenamiento del área, a la vez de establecer estructuras de incentivos entre los agentes privados. En este sentido la incorporación estructural de la calidad alimentaria en las instituciones nacionales partícipes y sus estrategias de intervención, forjadas por leyes y resoluciones que restringen a los productores apícolas en el ejercicio de su actividad, se corresponde con el institucionalismo culturalista, donde las políticas públicas diseñadas se encuentran en concordancia con la estructura institucional de la cual emana.

El papel protagónico que ejercen las fuerzas de poder de los mercados compradores sobre asegurar y garantizar la calidad del producto, estrechamente relacionado con la importancia que cuenta la exportación de miel sobre el sector productivo apícola nacional, y por medio de ésta, el

dominio que tienen los países importadores sobre los volúmenes de miel exportado y precio de venta de la misma, justificarían que las políticas implementadas no sean sólo el producto de la estructura institucional sino también el resultado del sometimiento progresivo a reglas e instituciones que operan en una escala global las cuales a partir de la imposición de sus lógicas imprimen su propia concepción de lo que debería ser el sistema productivo apícola argentino.

En el desarrollo de las funciones institucionales, las políticas públicas orientadas a intervenir sobre los establecimientos extractores ocupan un espacio destacado en la compleja articulación entre el Estado y el sistema productivo. La adopción de tecnología en la sala de extracción de miel instaló un profuso debate en el sector, liderado por instituciones gubernamentales nacionales como el SENASA y SAGPyA, que con dinámicas y percepciones diferentes colocan el tema en la agenda pública institucional. El SENASA en su papel de ente regulador, modeló sus disposiciones hacia el control de la inocuidad de la miel, exaltando las acciones destinadas a su logro, sin la necesaria consideración de las características productivas y sociales de los apicultores para los cuales se orientaban, discurriendo en lo fútil de las medidas perfiladas. En sentido encontrado la SAGPyA se enfrentó a la dificultad de establecer el mejor compromiso entre las necesidades y los recursos que los productores disponen, articulando la tecnología, entendida como desarrollo acumulativo de ideas, instrumentos y destrezas, con el perfil cultural prevalente en la mayoría de los apicultores. El establecimiento de relaciones participativas de actores productivos, comerciales, organizacionales y académico fue el núcleo de operación de los actores institucionales de la SAGPyA, que a partir de procesos deliberativos prolongados y mecanismos ejecutivos claros, pudo propiciar la legitimidad de las acciones establecidas alrededor de la temática, que si bien no libre de conflicto, sortearon la frustración política y la desconfianza del sector productivo-comercial. Al momento de la formulación de las políticas públicas, el proceso de diseño colectivo, fue de gran importancia para el logro de la convergencia de enfoques y perspectivas, para la creación y disseminación de información, para la construcción de alianzas y la negociación. Las acciones democratizadoras impulsaron una arena política donde las alianzas y confrontaciones se alinearon con el objeto de contemplar los intereses de los distintos actores partícipes, que con grados variables de poder, en virtud del reconocimiento y representatividad expuesto, moldearon la racionalidad del comportamiento de los agentes institucionales y el resultado de política, mutando hacia un institucionalismo de redes que por medio de los procesos participativos propendió a la pertenencia y compromiso de las acciones pactadas. Es significativo como la institución mediante estos procesos participativos logra recuperar la legitimidad del estado, a partir de la formulación de políticas equitativas, en su papel de co-actor en la resolución de los problemas colectivos, y donde los actores operaron como estructurados y estructurantes de éstos procesos y de las intervenciones emergentes de los mismos.

En éste contexto de negociación, es relevante observar, que las capacidades para atribuir el carácter de problema a un determinado aspectos de la realidad, no se encontraron igualmente distribuidas para todos los actores. En este sentido los representantes comerciales ejercieron su influencia para definir al tema de la necesidad de asegurar la calidad de la miel como problema, en contraposición de los actores productivos que no sólo no reconocieron la existencia del mismo sino que también lo trasmudan solo a la obligatoriedad de extraer la miel en una sala de extracción habilitada, exigencia desprendida de cualquier razón de ser. Sin embargo en el tiempo los instrumentos, medidas y reglamentaciones sobre salas de extracción van reduciendo y abstrayendo las exigencias, dejando a criterio del inspector, asesor o productor la interpretación de los requisitos. Lo abstracto en la definición de los requerimientos aumentó la accesibilidad del cumplimiento, logrando incorporar al sistema un significativo número de productores que trataron de adecuarse a la misma, lo que marcó la senda hacia la internalización del concepto de calidad y de los aspectos que la definen.

Si profundizamos en el conflicto sobre establecimientos extractivos es posible reflexionar sobre la incorporación de la tecnología, y de las pautas culturales que la definen, como un elemento adicional en la permanencia de la problemática en el tiempo, donde la insubordinación del sector a adherir a las acciones dispuestas por el SENASA, en un contexto de producción y de procesado de miel rudimentario, que desde su apreciación cultural era totalmente aceptable, definieron la resistencia a la incorporación tecnológica. De manera adicional el conflicto se acentúa a partir de la resistencia a los cambios rápidos en los niveles de aspiraciones, en contextos donde los medios disponibles de acción de los productores apícolas eran escasos.

La presencia de una agente de alta performance en la SAGPYA, que se encontró hermanada ideológicamente con los procesos colectivos, no sólo en lo referente a inocuidad alimentaria sino también en la ejecución de otras políticas públicas, resultó vital para lograr la confianza de los actores de la cadena apícola y la legitimación de los propósitos institucionales. En este sentido es destacable como los procesos decisionales que guiaron su comportamiento se correspondieron con una racionalidad limitada en donde a partir del establecimiento de un orden de prioridades en sus propios valores y objetivos, fueron seleccionadas las medidas que más se ajustaban a los tiempos, recursos y conocimientos disponibles, en armonía con las racionalidades múltiples surgentes de los actores productivos y comerciales involucrados.

En el transcurrir de los principales momentos del desarrollo de las políticas referidas a habilitación de sala de extracción de miel, las instituciones observaron una competencia entre las perspectivas del problema, donde cada una tendió a imponer su propia definición de la situación, modelada por una representación sectorial y profesional, y en algunos casos hasta histórica, de los agentes institucionales. El análisis prospectivo del SENASA le permitió analizar, aún en una

forma simplificada, el curso de los eventos frente a las distintas alternativas de acción disponibles, en contraposición a la SAGPyA, que desde un análisis retrospectivo e integral, hace una comprensión del problema a partir del estudio de los resultados de las políticas existentes y del pluralismo de interpretaciones de los distintos actores productivos, comerciales e institucionales, que en ejercicio del poder que ellos disponen, influyeron sobre los contenidos sustanciales del problema y las ideas desplegadas en su entorno. En este sentido, los procesos decisorios del SENASA correspondido con un modelo que se acercó a lo racional-deductivo, donde las políticas fueron poco influenciadas por el escenario sobre el cual operarían, se contraponen al modelo incremental del acto decisorial de la SAGPyA que establece políticas ajustando las acciones con el objeto de conciliarse con el escenario productivo - comercial apícola, y con los actores que lo conforman, dejando poco margen para la innovación, y donde sólo los procesos de negociación fueron los que permitieron alterar la situación. De esta manera fue posible distinguir alternativas, que se efectivizaron en acciones, como producto de procesos variables de negociación entre actores públicos y privados, llegando casi a la decisión unipersonal, donde el poder decisorio yace exclusivamente en el agente.

La revalorización de los gobiernos locales, en un contexto dominado por un cambio profundo en las relaciones entre el Estado y la sociedad, donde se da fin al Estado del Bienestar y tiene origen el Estado de modelo neoliberal, las instituciones locales, aprovechando de su carácter disgregado, fomentaron actividades que apuntaron a estimular la instalación de salas de extracción territoriales a partir de la asignación de recursos públicos municipales, como superficie, infraestructura y capacidad de gestión, que aprovechando de la ventaja que aportan los gobiernos de proximidad, facilitaron la creación de relaciones de confianza y cooperación, y por medio de éstas, la movilización y puesta en valor de los recursos territoriales. Las acciones municipales que propendieron a materializar la existencia de un establecimiento extractor fueron dinamizadas a partir del establecimiento de políticas de asistencia y promoción, que con sus distintos grados de profundidad, constituyeron redes de influencias e intereses, socavando los tradicionales confines entre la esfera pública y la esfera privada.

Por último, como profesional que se desempeña en el sector productivo apícola provincial, entiendo conveniente señalar que esta tesis pretende aportar conocimientos que contribuyan al desarrollo de competencias para el diseño de políticas públicas apícolas, así como para el abordaje de problemáticas organizacionales y territoriales. Los aportes al respecto de las dinámicas de intervención local y la morfología de las organizaciones apícolas aportan conocimiento al respecto de sus mecanismos de funcionamiento y en el diseño de estrategias para los mismos.



## BIBLIOGRAFIA

- Alemany, C. 2014. Los cambios de la extensión del INTA y su relación con los paradigmas del desarrollo. Disponible en <http://www.vet.unicen.edu.ar/ActividadesCurriculares/SociologiaExtensionRural/images/Documentos/2014/Cambios.de.la.extension.del.INTA.de.Alemany.pdf>
- Atela, O. E. 2007. Informe Apícola: Síntesis Apícola. Ciencias y Abejas, Órgano de difusión de la Asociación Cooperadora de la Cabaña Apiario Pedro J. Bover. Año 15. Época II, N° 59. Pp 19.
- Bedascarrasbure, E. 2007. Gaceta del Colmenar. El Proyecto Integrado de Desarrollo Apícola, Un Equipo con Historia. Pp 9. Disponible en [http://www.sada.org.ar/Boletin-Gaceta/602/nota\\_inta.htm](http://www.sada.org.ar/Boletin-Gaceta/602/nota_inta.htm)
- Bedoya, M. R. 2009. Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. Contingentes de trabajadores extranjeros en España. Estudios Políticos. N° 35. pp. 33-58. Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n35/n35a3.pdf>
- Boente, P. 2017. Ruta de la miel - Néctar silvestre. <http://www.diariobae.com/article/details/129670/ruta-de-la-miel---nectar-silvestre>
- Boivin, M. F., Rosato, A., Balbi, F.A., Ayerdi, C. 1997. Cambio rural: ¿reconversión productiva o reconversión profesional?. V Congreso de Antropología Social. La Plata. Disponible en <http://www.equiponaya.com.ar/congresos/contenido/laplata/LP1/44.htm>
- Bustelo, P. 1998. Teorías contemporáneas del desarrollo. Síntesis, Madrid. ISBN 9788477385493. 304 pp.
- Bustos Cara, R. 2002. Teoría de la acción territorial. Actores y sujetos entre la estructura y la acción. Bahía Blanca. Ediuns.
- Carballo, C., Tsakoumagkos, P., Gras, C., Rossi, C., Plano, J. L., y Bramuglia, G. 2004. Articulación de los pequeños productores con el mercado: limitantes y propuestas para superarlas. Serie de Estudios e Investigaciones. Ministerio de Economía y Producción. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Dirección de Desarrollo Agropecuario. Buenos Aires. 130 pp.
- Cardetti, F. O. y Pierre, J. A. 2002. Mercado de la Miel. Desarrollo de un Programa de Administración de Marketing para Productor de Córdoba. Universidad Blas Pascal. 76 pp. Disponible en <http://es.scribd.com>.
- Charras, M. P. 2010. Manual de Orientación para el Emprendedor Alimenticio: Normativas Consultadas. Dirección Provincial de Desarrollo Productivo Local y Microempresas Disponible en [www.mp.gba.gov.ar/.../manual\\_del\\_microempresario\\_alimenticio\\_2010](http://www.mp.gba.gov.ar/.../manual_del_microempresario_alimenticio_2010)

- Cordero, L. 2013. Crisis y futuro. La apicultura en el proceso de tecnificación del agro: Una actividad que se complejiza. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/>
- Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. 2004. La articulación en la gestión municipal: Actores y políticas. Editado por Universidad Nacional de Quilmes. Pp 141. Disponible en <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/agm.pdf>
- CREEBBA. 2003. Las empresas apícolas regionales. Indicadores de actividad económica N° 68. pp 6-15. Disponible en [http://www.apiservices.com/articulos/empresas\\_apicolas.pdf](http://www.apiservices.com/articulos/empresas_apicolas.pdf).
- Crisanti, P., Mateos, M. y Ghezán, G. 2010. Redes socio-técnicas en torno al aseguramiento de la calidad. El caso de los apicultores en el sur de la Prov. de Buenos Aires. Disponible en <http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-redes.pdf>
- De Kostka Fernández. 2004. Políticas públicas. Diccionario crítico de Ciencias Sociales, Madrid, Universidad Complutense. Disponible en: [http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas\\_publicas\\_b.htm](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm).
- Dror, Yehekzal. 1964. Muddling Through-Sience or Inertia? Public Administration Review, 24. Pp 153-157. In Saravia, Enrique; Ferrarezi Elisabete (2007). Políticas públicas – Coletanea Volumen 1 ¿Salir del paso, ciencia o inercia? Pp 123-132. Disponible en <https://ufabcipp.files.wordpress.com/2013/01/dror005.pdf>
- Elgue, M. C. 2006. Informe Final Programa Asociativismo y Calidad en el Sector Apícola. Consejo Federal de Inversiones. Pp 25. Disponible en <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/cfi-biblioteca/root/46583.pdf>.
- FAO-ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2000: Enseñanzas de los cincuenta últimos años. ISBN 92-5-304400-4. 329 pp. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/017/x4400s/x4400s.pdf>.
- Feito, M. C. 2008. Políticas públicas de desarrollo territorial: el caso del municipio del Pilar, provincia de Buenos Aires, Argentina. Congreso; V Congreso Internacional de la Red SIAL (Sistemas Agroalimentarios Localizados) Alimentación, Agricultura Familiar y Territorio. Disponible en <http://www.conicet.gov.ar/>.
- Feito, M. C. 2010. Desarrollo Rural en el Partido del Pilar provincia de Buenos Aires, Argentina. Cuaderno Desarrollo Rural, Bogotá. Colombia. pp 57-77. Disponible en <http://www.scielo.org.co/>
- Frigolí, L. 2013. Análisis de la trama interinstitucional para determinar una estrategia de desarrollo del sector apícola en la Cuenca del Salado. Trabajo de Tesina para ser presentado como requisito parcial para optar al Título de Especialista en Desarrollo Rural. Tutora: Lic. (Mg.) Constanza M. Villagra. Escuela de Graduados Alberto Soriano, Facultad

- de Agronomía. UBA. Pp 48. Disponible en [http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta\\_-\\_tesis\\_de\\_especializacin\\_de\\_desarrollo\\_rural\\_-\\_\\_.pdf](http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta_-_tesis_de_especializacin_de_desarrollo_rural_-__.pdf)
- Fundación Fortalecer. 2006. Miel: Superando barreras para acceder al mercado internacional. Proyecto Sistema de facilitación de acceso a mercados internacionales para pequeños y medianos productores rurales. Disponible en [http://www.fortalecer.com.ar/wp-content/uploads/2011/11/Informe\\_Fortalecer\\_Miel.pdf](http://www.fortalecer.com.ar/wp-content/uploads/2011/11/Informe_Fortalecer_Miel.pdf)
  - García Puente, M. J. 2003. La evaluación de políticas públicas y sociales. Un análisis en torno a los actores. Disponible en <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/04/garcia-puente.pdf>
  - Iglesias, D. H. 2002. Cadenas de Valor como Estrategia: Las Cadenas de Valor en el Sector Agroalimentario. Documento de Trabajo INTA. Pp26. Disponible en <http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-cadenasdevalor.pdf>.
  - INTA. 2008. Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural. Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión. Disponible en <http://inta.gob.ar/documentos/profeder-programa-federal>.
  - INTA. 2014. Cambio Rural. Etapa Inicial. Disponible en <http://inta.gob.ar/documentos/cambio-rural>.
  - Jiménez Gómez, R. 2009. Análisis del proceso de formulación de políticas para la reforma del sector eléctrico y su potencial incidencia en el marco institucional y la producción con fuentes renovables. Edición electrónica gratuita. Pp 717. Disponible en [www.eumed.net/tesis/2009/rjg/](http://www.eumed.net/tesis/2009/rjg/)
  - Klein, J. L. 2006. Geografía y Desarrollo Local. Tratado de Geografía Humana. Universidad Autónoma Metropolitana. Disponible en <https://books.google.com.ar/>
  - Lattuada, M., Martínez Nogueira, M.E., Urcola, M. 2015. Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina: continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014). Colección UAI-Investigación. Editorial UAI editorial. Pp 456. Disponible en: <https://www.uai.edu.ar/investigacion/publicaciones/TESEO/Lattuada/Tres-decadas-del-desarrollo-rural-en-la-Argentina.pdf>
  - Linares, L. H. 2007. Miel de Abejas Tradicional. Apoyo MYPES. Promoción de Inversiones e Intercambios Comerciales. Apoyo al Sector de la Micro y Pequeña Empresa en Guatemala. Programa Desarrollo Económico Sostenible en Centroamérica (DESCA). Ficha 36 UE. Disponible en <http://www.minec.gob.sv/>
  - Lorda, M. A. 2006. El desarrollo local, estrategia de gestión ambiental de la actividad agrícola en espacios próximos a la ciudad e Bahía Blanca. Rev. Univ. geogr., Bahía Blanca, Vol. 15, N° 1. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.ph>
  - March, J. G. y Olsen, J. P. 1997. El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política. Estudio Introductorio de Rodolfo Vergara Colegio Nacional de

- Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad autónoma de Sinaloa. México. Disponible en [http://www.eap.df.gob.mx/gestionpublica/images/53\\_March\\_\\_Johan\\_1997\\_Redescubrimiento\\_Instituciones.pdf](http://www.eap.df.gob.mx/gestionpublica/images/53_March__Johan_1997_Redescubrimiento_Instituciones.pdf).
- Martínez Nogueira, R. 1995. Análisis de Políticas Públicas. Trabajo preparado para el Instituto Nacional de la Administración Pública. Disponible en <http://www.cemupro.com.ar/wp-content/uploads/2010/11/Martinez-Nogueira-Analisis-de-politicas-publicas.pdf>.
  - Méndez, R. 2002. Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. Scientific Electronic library online: Perspectivas sobre el desarrollo económico localizado. Vol. 28 N° 84. Disponible en <http://www.scielo.cl/scielo.ph>
  - Mendíaz, M. G. 2004. El Estado y las Políticas Públicas. Las Visiones desde el Neoinstitucionalismo. Disponible en [rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/847/Mendiaz.El.Estado.y.las.politicas.publicas.pdf](http://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/847/Mendiaz.El.Estado.y.las.politicas.publicas.pdf)
  - Mendoza, E. C. 2011. Lecturas sobre el Estado las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes?. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. Disponible en [www.modernizacion.gob.ar](http://www.modernizacion.gob.ar)
  - Meny, Yves y Thoenig, Jean. 1992. Las políticas públicas. Barcelona, España: editores Ariel Ciencia Políticas. <https://dialnet.unirioja.es/>
  - MINAGRI. 2012. Exportaciones Argentinas de Miel a los Estados Unidos: Revisión del Caso de Dumping y Subsidios. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Presidencia de la Nación. Consejería Agroindustrial. CAW 161 /12. Disponible en [www.minagri.gob.ar](http://www.minagri.gob.ar).
  - Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Producción, Economía y Desarrollo Rural. MESA APÍCOLA PROVINCIAL. 2014. Disponible en <http://www.maa.gba.gov.ar/>.
  - Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Producción, Economía y Desarrollo Rural. Características del Sector Apícola. 2010. Disponible en <http://www.maa.gba.gov.ar/>.
  - Montecino, E. 2005. Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. Revista Eure. Vol. XXXI, N° 93. Pp. 77-88. Disponible en: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v31n93/art05.pdf>
  - Montezuma, D. 2011. El Análisis Espacial en la Formulación y Ejecución de las Políticas Públicas en Venezuela. Terra. Vol. XXV, N° 37. pp 175-192. Disponible en: [http://190.169.94.12/ojs/index.php/rev\\_terr/article/view/1249](http://190.169.94.12/ojs/index.php/rev_terr/article/view/1249).

- Murmis, M. y Feldman, S. 2003. Formas de Sociabilidad y Lazos Sociales. En “Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90. Ed. Biblos. Universidad Nacional de General Sarmiento. Pp. 171-233.
- Murmis, M. y Feldman, S. 2005. La persistencia de la pequeña producción mercantil en un pueblo rural de la Argentina: factores favorables y factores limitantes. En Calvalcanti, J. Neiman, G. (comp.): “Acerca de la Globalización en la Agricultura: Territorios, Empresas y Desarrollo Local en América Latina”. Ed. Ciccus, Argentina.
- Nimo, M. 1998. Programa Miel 2000, Primer Año de Trabajo Conjunto. Gestión Apícola. Año 2, Número 7. Pp 12- 14.
- Nimo, M. 2001. Situación Con Estados Unidos. Boletín Apícola N° 17 S.A.G.P. y A. Dirección de Industria Alimentaria. Apicultura. Pp. N° 4 – 7. Disponible en: <http://www.sagpya.mecon.gov.ar/alimentos/apicola/inicio.htm>
- Obschatko, E. 2003. Componentes macro económicos, Sectoriales y Microeconómicos para una estrategia Nacional de Desarrollo. Estudio Agroalimentarios. Componente A. Fortalezas y Debilidades del Sector Agroalimentario; Documento: Perfil Exportador del sector agroalimentario argentino. Las Producciones de Alto Valor. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA-ARGENTINA). Disponible en <http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/argentina/Paginas/Documentos.aspx>.
- Perotti, E. 1999. Descomoditización. Programa de Formación. Bolsa de Comercio del Rosario. Departamento de Capacitación y Desarrollo de Mercados. Pp 21. Disponible en <http://www.bcr.com.ar>
- Peters, B. G. 2003. La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 27. Caracas. <http://siare.clad.org/revistas/0047218.pdf>
- Pierson, P. y Skocpol, T. 2008. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. Revista Uruguay de Ciencias Políticas. Vol.17, N°.1. Pp.7-38. <http://usuario/Desktop/2016/MAESTRIA.2016/BIBLIOGRAFIA.PARA.TESIS.MAESTRIA/institucionalismo/v17n1a01.pdf>
- Piñeiro, M. y López Saubidet, R. 2008. Tendencias y Escenarios de la Innovación en el Sector Agroalimentario. Trabajo realizado para la Secretaría de Ciencia y Técnica. Disponible en <http://www.grupoceo.com.ar/Papers/>.
- Portal Apícola. 2015. Se oficializó la quita de retenciones a la miel. Disponible en <http://www.api-cultura.com>
- Przeworski, A. 2011. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Pp 143. Disponible en <http://www.congreso.gob.pe>

- Rodríguez, G. A. y Marcos, L. A. 2007. Análisis del Mercado de la Miel: un abordaje desde el marketing. XII Jornadas Nacionales de la Empresa Agropecuaria. Tandil.
- Saavedra Echeverry, S. 2016. Análisis del desarrollo institucional desde el enfoque institucional histórico. Papel Político. N° 21. Pp 81-100. Disponible en <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-1.adie>
- SAGPyA 2001. Comité Consultor / Asesor de Apicultura. Coordinación: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. ACTA 18 de julio 2001. Pp 1. Disponible en [http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/economias\\_regionales/\\_apicultura/\\_consejo/\\_actas\\_reuniones](http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/economias_regionales/_apicultura/_consejo/_actas_reuniones)
- SAGPyA 2001. Comité Consultor / Asesor de Apicultura. Coordinación: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Acta: Reunión de Trabajo N° 5. Pp 2. Disponible en [http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/economias\\_regionales/\\_apicultura/\\_consejo/\\_actas\\_reuniones](http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/economias_regionales/_apicultura/_consejo/_actas_reuniones)
- SAGPyA 2002. Comité Consultor / Asesor de Apicultura. Coordinación: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Acta: reunión de trabajo N° 7. (Res. SAGPyA 530/00). Pp 4. Disponible en [http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/economias\\_regionales/\\_apicultura/\\_consejo/\\_actas\\_reuniones/02\\_07\\_2002.pdf](http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/economias_regionales/_apicultura/_consejo/_actas_reuniones/02_07_2002.pdf)
- SAGPYA. 2008. Gacetilla: Edición conmemorativa 1898-2008. N°4. Pp 11.
- Secilio, G. 2005. Miel: Superando Barreras para Acceder al Mercado Internacional. Sistema de Facilitación de Acceso a Mercados Internacionales para Pequeños y Medianos Productores Rurales. BID, Federación Agraria Argentina y Fundación Fortalecer. Disponible en <http://agro.unc.edu.ar/~biblio/Miel.pdf>.
- SENASA. 2007. Resolución 56/2007. Disponible <https://viejaweb.senasa.gov.ar/contenido.php?to=n&in=1120&io=5526>
- SENASA. 2012. Decreto 1.585/96. Disponible <http://www.senasa.gov.ar/seccionDirecciOndeCalidaDAgroalimentaria>.
- SENASA. 2012. Dirección de Calidad Agroalimentaria. Acciones. Disponible <http://www.senasa.gov.ar/seccionDirecciOndeCalidaDAgroalimentaria>.
- Steinbarg, R. 1997. Programa Miel Bonaerense. Gestión Apícola. Año 1, Número 1. Pp 6-7.
- Subirats, J. 1992. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Ministerio para las Administraciones Publicas. Secretaría General Técnica. Instituto Nacional de Administración Pública. Editorial Gráficas Ancora, S. A. Madrid. Pp 187. Disponible en <http://www.inap.mx/portal/images/RAP>.

- Sullivan, A. y Sheffrin, S. M. 2003. Economics: Principles in action. Upper. Saddle River, New Jersey 07458: Pearson Prentice Hall. Pp. 152.
- Sunkel, O. 1989. Institucionalismo y estructuralismo. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Revista CEPAL. N° 38. P147-157.
- Vallés, J. 2002. Ciencia Política. Una introducción. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Vázquez, F y Nimo, M. 2008. Plan Estratégico Apícola Planificado a Largo Plazo. SAGPyA. N° 43 Pp. 39 – 42. Disponible en <http://www.alimentosargentinos.gob.ar/contenido/revista/ediciones/43/articulos/>.
- Zeller, N. 2007. Marco conceptual Metodológico para el Estudio de las Políticas Públicas. Subsecretaría de Gestión Pública. Instituto Nacional de la Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros. Dirección de investigación. N° 44. ISSN 1851-0094.
- Zurbriggen, C. 2006. El Institucionalismo Centrado en los Actores: Una Perspectiva Analítica en el Estudio de las Políticas Públicas. Revista de Ciencia Política / Volumen 26 / N° 1 / 2006. Pp. 67 – 83. Disponible en <http://www.scielo.cl/scielo>.

## NORMATIVAS CONSULTADAS

- Res. 1051. Establece un sistema de clasificación de la miel según el origen botánico. SAGYP
- Res. 274. Establece un sistema de clasificación de la miel teniendo como base su origen botánico. SAGYP
- Res. 11 Establece los requisitos para la Habilitación, Inscripción y Funcionamiento de los Laboratorios certificadores del origen botánico de la miel. SENASA
- Res. 270 Establece los requisitos para Apicultura Orgánica. SAGYP
- Ley 25380. Régimen legal para las indicaciones de procedencia y denominaciones de origen de productos agrícolas y alimentarios. El Senado y Cámara de Diputados de la Nación
- Res. 451. Reglamenta la condición de los animales tratados con medicamentos veterinarios alopáticos de síntesis química o antibióticos y la relación de estos con la producción orgánicas apícolas. SAGPyA
- Res. 215. Crea un Plan Nacional de control higiénico sanitario y de residuos químicos en productos, subproductos y derivados de origen animal. SENASA
- Res. 220. Regulación específica para la habilitación, inscripción, y funcionamiento de establecimiento donde se trate, manipule, industrialice, procese, extraiga, fraccione, estacione, acopie, envase o deposite miel u otros productos apícolas. SENASA
- Res. 80. Establece un Reglamento Técnico sobre los principios de las buenas prácticas de fabricación (BPF) y las condiciones higiénico – sanitarias (POES) para los establecimientos elaboradores e industrializadores de alimentos. MERCOSUR
- Res. 233. Reglamenta la Inspección de Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal de acuerdo a BPF y POES. SENASA
- Res. 121. Crea un nuevo marco normativo para los envases destinados a la comercialización de miel a granel. SENASA
- Res. 125. Crea un marco normativo para un sistema de vigilancia específico en donde se adoptan criterios integrales de los controles a realizarse a los alimentos primarios para detectar la presencia de sustancias *químicas*. SAGPyA
- Res. 353. Reemplaza lo regulado sobre exigencias higiénico-sanitarias y funcionales de las salas de extracción de miel establecido en la resolución N° 220/95 por una nueva normativa específica para los establecimientos extractores, y crea tres categoría de establecimiento. SENASA
- Res. Ministerial Bs. As. 939. Regulación específica para la habilitación, inscripción, y funcionamiento de establecimientos de extracción, fraccionamiento, acopio y depósito de productos de origen apícola en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.



- Res. 870. Reemplaza el reordenamiento reglamentario de exigencias higiénico-sanitarias de Salas de Extracción de Miel establecido en la resolución N° 353/02, y crea una nueva clasificación estableciendo una sola categoría de “Salas Habilitadas”. SENASA
- Res. 283. Crea el Registro Nacional de Productores Apícolas (RENAPA). SAGPyA
- Res. 186. Crea un sistema de rastreabilidad o trazabilidad de la miel producida en el país destinada a la exportación. SENASA
- Res. 89. Incorpora en la planilla de Inscripción al Registro Nacional de Productores Apícolas (RENAPA) (Resolución N° 283/01), la obligación de declarar bajo juramento que las colmenas del/los apiarios, no han sido ni serán tratadas con sustancias peligrosas o supuestamente peligrosas. SAGPyA
- Res. 857. Modifica el marco reglamentario establecido en la Resolución N° 283/2001. SAGPyA
- Res. 58 Crea el Registro Nacional de Inspectores Apícolas. SENASA
- Res. 781. Establece el modelo de Libreta Sanitaria Apícola que contendrá con carácter de declaración jurada el número de registro de productor apícola P.B.A., datos personales del mismo, y el registro en ella de cada inspección al apiario con su ubicación geográfica y el tratamiento indicado para la enfermedad que se constate. SENASA
- Res. 535. Mediante la presente resolución se establecen el mecanismo de solicitud de Permiso Sanitario para el Traslado de Colmenas, núcleos y paquetes de abejas. En la misma se establece los procedimientos a seguir para obtener el permiso de tránsito, la inspección sanitaria del material a trasladar, condición sanitaria de la provincia de destino, autorización de traslado, validez del permiso y apicultores exentos de las inspecciones. SENASA.
- Ley N° 7435/84 y decreto reglamentario N° 20045/85. Legislación Apícola de la provincia de Entre Ríos. Créase el Registro Provincial de Apicultores. Disponible en [http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/economias\\_regionales/\\_apicultura/\\_legislacion/\\_nacion\\_al/\\_provinciales/entre\\_rios.htm](http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/economias_regionales/_apicultura/_legislacion/_nacion_al/_provinciales/entre_rios.htm)
- Ley N° 8079/1991 y Decreto N° 869/93. Legislación Apícola de la provincia de Córdoba. Créase el Registro Provincial de Apicultores. Disponible <http://faolex.fao.org>.
- Res. SAGPyA N° 56/07 crea la comisión Nacional de Promoción de Exportaciones de Miel Fraccionada. Disponible en [http://www.minagri.gob.ar/site/desarrollo\\_rural/producciones\\_regionales/00\\_origen\\_animal/00\\_apicultura/\\_comision/res\\_56\\_07\\_cnpemf.pdf](http://www.minagri.gob.ar/site/desarrollo_rural/producciones_regionales/00_origen_animal/00_apicultura/_comision/res_56_07_cnpemf.pdf)
- Ley N° 10081/1983 y Decreto N° 4248/91. Legislación Apícola de la provincia de Buenos Aires. Créase el Registro Provincial de Apicultores. Disponible <http://faolex.fao.org>.
- Decreto provincial BS. AS. N° 1496/10. Crea las Mesas Provinciales de Desarrollo Apícola. Los objetivos del espacio son proponer políticas, proyectos o modificaciones de

las normativas vigentes para el sector; aumentar la competitividad y asegurar la sustentabilidad de la actividad apícola a partir de mejorar la eficiencia en toda la cadena de los productos de la colmena, en forma equitativa.

- Decreto Nacional 660/1996. Modificación de la actual estructura de la Administración Nacional. Fusión del Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) y el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV), constituyéndose el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). Disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37574/norma.htm>.

## ANEXO I

### ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LAS NORMATIVAS REGULATORIAS APICOLAS A NIVEL NACIONAL Y PROVINCIAL

En este ANEXO se realiza la descripción de las normativas regulatorias apícolas a nivel nacional y provincial, indicando los aspectos más relevantes de las mismas, el origen institucional y fecha de su establecimiento.

➤ **Resolución N° 1051 de 1994: FIRMADO Inq. FELIPE C. SOLA Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca**

Es una resolución emanada de la Secretaria de Agricultura, Ganadería, y Pesca, y establece un sistema de ***clasificación de la miel según el origen botánico***. La clasificación se deriva del estudio de las características organolépticas, físico - químicas y microscópicas de la miel que permitan determinar el predominio de los néctares de las especies vegetales de las cuales proceden.

➤ **Resolución N° 274 de 1995 FIRMADO Inq. FELIPE C. SOLA Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca**

Esta Resolución es generada por la SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA de la Nación, y establece una modificatoria a la Resolución N° 1.051 del 2 de diciembre de 1994; la cual establece un sistema de ***clasificación de la miel teniendo como base su origen botánico***. Esto es con consecuencia de la necesidad de modificar ciertas normas, así como la metodología usada, para poder responder así a las exigencias que caracterizan la demanda de los principales mercados internacionales.

➤ **Resolución N° 215 de 1995 Fdo. Bernardo C. Cané. NO ESPECIFICA PARA APICULTURA**

Mediante la Resolución 215 el Ex SENASA crea un ***Plan Nacional de control higiénico sanitario y de residuos químicos en productos, subproductos y derivados de origen animal***

con el objeto de lograr la protección de la salud de la población, posibilitando al país participar con mayor confianza en la Comunidad de Naciones que comercian alimentos.

El Plan tendrá una Coordinación cuyas facultades y obligaciones serán las siguientes:

- a) Recibir los datos provenientes de las distintas áreas ejecutoras y registrar los mismos en una base de datos que permita la rápida obtención de información.
- b) Realizar las evaluaciones estadísticas y en función de éstas, proponer programas acordes con los objetivos del Plan, por lo que los mismos, deberán contener pautas que permitan a este Organismo, la toma de acciones correlativas, tanto punitivas como educativas, a aplicarse en cualquier punto del sistema y que involucre la producción, la elaboración y la comercialización de alimentos de origen animal.
- c) Revisar y actualizar las instrucciones vigentes para la ejecución del Plan y compilarlos en un Manual de Procedimientos.
- d) Velar por el cumplimiento de las responsabilidades de las áreas ejecutoras e informar a las autoridades jerárquicas de las Gerencias correspondientes, sobre las dilaciones o incumplimiento de las mismas, que de acuerdo al Plan son de su competencia.

Por otra parte en la misma normativa designa a la gerencia de Laboratorios responsable de la selección de los métodos de análisis tanto en las áreas de la propia gerencia como de la red de laboratorios autorizados; como así también adoptar las medidas necesarias para confirmar los resultados obtenidos y ejecutar un programa de calidad con el objeto de garantizar resultados de la mejor calidad posible para los métodos de análisis.

En normativa se establece que la gerencia de aprobación de productos alimenticios y farmacológicos por medio de la Coordinaciones Generales de Aprobación de Productos Farmacológicos y Alimenticios, serán quienes elaboren y actualicen el listado de prioridades de principios activos utilizados en alimentos para animales o en medicamentos veterinarios, que dejen residuos en Productos, Subproductos y derivados de origen animal, fluidos y excreciones. También será de su responsabilidad la difusión de todo lo concerniente a las buenas prácticas en el uso de medicamentos veterinarios (BPMV).

➤ **Resolución N° 220 de 1995: Firmada por Fdo. Bernardo C. Cané.**

Bajo esta situación la Coordinación de Lácteos y Apícolas del SENASA desarrolla una regulación específica para **la habilitación, inscripción, y funcionamiento de establecimiento**

***donde se trate, manipule, industrialice, procese, extraiga, fraccione, estacione, acopie, envase o deposite miel u otros productos apícolas***: Resolución N° 220/95.

Esta normativa establecía las características edilicias higiénicas-sanitarias de los establecimientos extractores, fraccionadores y depósitos de miel a granel, y algunas regulaciones sobre el personal entre ellas la prohibición de fumar en las dependencias del establecimiento, contar con certificado o libreta sanitaria actualizada y utilizar indumentaria de color blanco incluyendo camisa, pantalones, delantal, gorro, botas, barbijo, y guantes.

En esta resolución se instituía el funcionamiento de una comisión de carácter consultivo, integrada por representantes de las entidades del sector apícola y del organismo competente del estado. La Comisión Consultiva, estaría integrada por tres miembros de las entidades representativas del sector de productores apícolas y tres representantes del Servicio Nacional de Sanidad Animal. La presidencia de la comisión sería ejercida por el Gerente de Fiscalización Ganadera del SENASA. Las funciones que desempeñarían esta comisión comprendía:

- a) Proponer modificaciones a la presente norma, las que serían sometidas a la consideración del Servicio Nacional de Sanidad Animal.
- b) Asesorar a la autoridad de aplicación en todos aquellos casos que ésta le requiera.

Para tales casos la Comisión podía requerir la colaboración ad honorem de especialistas en los temas y materia de que se trate.

➤ **Resolución N° 58 de 1995. Registro Nacional de Inspectores Apícolas**

VISTO el Expediente N° 13402/95, del registro de este SERVICIO NACIONAL, en el cual la Coordinación General de Programación, de la Gerencia de Luchas Sanitarias, propicia la creación del Registro Nacional de Inspectores Apícolas.

➤ **Resolución N° 80 de 1996: MERCOSUR. NO ESPECIFICA PARA APICULTURA**

La Norma N° 80 de 1996 es una normativa generada por el Grupo de Mercado Común (GMC) de los estados parte del MERCOSUR con participación de los países de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Por Argentina las instituciones participantes fueron el Ministerio de Salud y Acción Social; Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; Secretaria de Agricultura,

Pesca y Alimentación; Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal; Servicio Nacional de Sanidad Animal; Secretaria de Industria; e Instituto Nacional de Vitivinicultura.

En la misma se establece un Reglamento Técnico sobre los ***principios de las buenas prácticas de fabricación y las condiciones higiénico – sanitarias para los establecimientos elaboradores e industrializadores de alimentos***. La normativa se desarrolló tomando como base al Codex Alimentarios: Principios Generales de Higiene de Alimentos CAC/VOL. A, Ed. 2 (1985), y surgió de la necesidad de contar con procedimientos armonizados de inspección y control destinados a la habilitación de este tipo de establecimientos.

Dentro de las condiciones higiénico-sanitaria de los establecimientos se abordan las temáticas de: emplazamientos, vías de tránsito, zona de manipulación de alimentos, abastecimiento de agua, evacuación de efluentes y aguas residuales, equipos y utensilios, vestuarios y cuartos de aseo, instalaciones de lavado de manos, instalaciones de limpieza y desinfección, iluminación e instalaciones eléctricas.

Con respecto a las Buenas Prácticas de Fabricación se abordan las temáticas de conservación de los establecimientos; consideraciones al respecto del Programa de Higiene y Desinfección; Manipulación, Almacenamiento y Eliminación de Desechos; Prohibición de animales domésticos; sistemas de lucha contra plagas; almacenamiento de sustancias peligrosas; enseñanza de higiene; estado de salud; enfermedades contagiosas; herida; lavado de manos e higiene personal; conducta personal; guantes, ropa y efectos personales; visitantes y supervisión; requisitos de higiene en la elaboración; almacenamientos y transporte de materias primas y productos terminados; y control de alimentos.

➤ **Resolución N° 11 de 1996: FIRMADO Ing. FELIPE C. SOLA Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca**

Es una resolución generada por SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA y establece los requisitos para la ***Habilitación, Inscripción y Funcionamiento de los Laboratorios certificadores del origen botánico de la miel.***

➤ **Resolución N° 781 de 1997: SENASA**

Establece el **modelo de Libreta Sanitaria Apícola** que contendrá con carácter de declaración jurada el número de registro de productor apícola P.B.A., datos personales del mismo, y el registro en ella de cada inspección al apiario con su ubicación geográfica y el tratamiento indicado para la enfermedad que se constate. En cada inspección el Inspector Sanitario Apícola firmará y sellará; además de establecer el modelo de Certificado Sanitario Apícola.

➤ **Resolución N° 233 de 1998: firmado por Luis O. Barcos. NO ESPECIFICA PARA APICULTURA**

La resolución N° 233 es desarrollada por del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria y trata sobre la **Modificación del Reglamento de Inspección de Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal**, en lo referente a las normas de Buenas Prácticas de Fabricación y los Procedimientos Operativos Estandarizados a que deberán ajustarse los establecimientos que elaboren, depositen o comercialicen alimentos con el objeto de asegurar la inocuidad alimentaria.

En la misma se estandarizan los conceptos que hacen a la aplicación de las BPF y los POE. Los principios a tener en cuenta durante la aplicación de las BPF son: aspectos generales constructivos y de equipamiento; salud y conductas higiénicas del personal; condiciones de procesado, almacenamiento y transporte; y registros. En los POES se establece: estructura de los procedimientos, las distintas frecuencias de aplicación, implementación y monitoreo, acciones correctivas, y sistema de verificación de cumplimiento y eficacia de los POES.

➤ **Resolución N° 125 de 1998 firmado Felipe C. SOLA – Secretario. NO ESPECIFICA PARA APICULTURA**

La resolución N° 125 es generada por Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación en 1998 y con la misma se crea un **nuevo marco normativo para un sistema de vigilancia específico en donde se adoptan criterios integrales de los controles a realizarse a los alimentos primarios para detectar la presencia de sustancias químicas**, y las medidas de correctivas a aplicar en caso de detectar los mismos.

En la resolución se fija un criterio integral respecto de los controles a realizarse en tejidos, fluidos, excreciones de animales, productos, subproductos y derivados de origen animal, para detectar la presencia de residuos de sustancias químicas sintéticas y naturales, ya sea que dichos

productos fueren de origen nacional o de importación, destinados al consumo interno o a la exportación. Por otra parte en la misma se establece también las acciones correctivas a ejecutar en casos de detectarse contaminación de alimentos por residuos químicos, por cuanto las mismas determinan barreras a los riesgos para la salud que podrían afectar a los consumidores de productos de origen animal.

Al respecto se establece que cuando en una muestra se detecta la presencia de residuos de sustancias químicas en niveles superiores a los establecidos como límite (Límite Máximo de Residuos - LMR), se deberá ubicar el origen del producto y realizar una inspección al establecimiento de producción primaria, o en caso de productos importados, efectuar los reclamos pertinentes al país de origen, de acuerdo a las normativas vigentes. Para la constatación del origen del lote de animales o productos o subproductos de los cuales se extrajo la muestra se tomará como referencia la documentación sanitaria en vigencia o cualquier otro indicio que permita identificar el establecimiento de procedencia, ya sea dentro del territorio nacional o bien en países exportadores a nuestro país.

Identificado el establecimiento de origen del lote contaminado, se lo incluirá preventivamente en la Lista de Establecimientos con Antecedentes de Residuos (Lista EAR). La inclusión en la lista implica que toda vez que el establecimiento remita animales para faena o productos o subproductos para su industrialización o venta, se tomarán muestras de los mismos para realizar los análisis con el fin de verificar el contenido de residuos de la sustancia o grupo de sustancias que motivaron su inclusión. La Lista EAR será actualizada toda vez que se detecte un exceso a los Límites Máximos de Residuos (LMR) en la Dirección de Laboratorios y Control Técnico del SENASA e inmediatamente deberá remitirse copias de la misma a la Dirección Nacional de Sanidad Animal y a la Dirección Nacional de Fiscalización Agroalimentaria, ambas del SENASA.

➤ **Resolución N° 121 de 1998 firmado por Gumersindo F. Alonso.**

Generada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación ***crea un nuevo marco normativo para los envases destinados a la comercialización de miel a granel*** con el objeto de preservar adecuadamente el producto envasado.

En esta resolución se estandariza la capacidad Kilométrica de los tambores usados para el envasado de miel a granel, así como también la condición de que estos sean de primer uso: tambores nuevos o reciclados a nuevo. Se establece que los mismos deben cumplir con lo estipulado en el capítulo IV "Utensilios, Recipientes, Envases, Envolturas, Aparatos y Accesorios"



del Código Alimentario Argentino y que el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria será quien verificará la aptitud bromatológica de los mismo y la evaluación y autorización de los procedimientos de reciclado de tambores. Con respecto a este último se exige el requisito ineludible que pueda demostrarse la única trazabilidad del envase, en cuanto a sus usos anteriores y en cuanto a las etapas del proceso de reciclado.

En referencia a las condiciones estructurales de los tambores se especifica en la misma algunas consideraciones con respecto a la calidad de la chapa, revestimiento sanitario, condiciones de cierre, identificación del producto<sup>10</sup>.

➤ **Resolución N° 270 del 2000**

Generada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación en el año 2000 y trata sobre **Apicultura Orgánica**

➤ **Ley N° 25.380 del 2000. No específica para apicultura**

Especifica el Régimen legal para las **indicaciones de procedencia y denominaciones de origen de productos agrícolas y alimentarios**. Disposiciones generales. Solicitud preliminar de adopción de una denominación de origen. Consejos de denominación de origen. Registro de las indicaciones de procedencia y las denominaciones de origen. Alcances de la protección legal. Modificación y/o extinción de los registros. Autoridad de aplicación. Infracciones y sanciones. Disposiciones complementarias.

➤ **Resolución 530 del 2000: firmado por Dr. ANTONIO TOMAS BERHONGARAY**

Generada por Secretaria Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación en el marco del Programa Miel 2000 que desarrolla sus actividades desde 1997. Por medio de esta norma se crea del Comité Consultor / Asesor de Apicultura teniendo como sede la SECRETARIA DE

---

<sup>10</sup> Los tambores tendrán una zona planografiada en color blanco en donde se consignará: el número de Resolución del SENASA, que aprueba el envase y a leyenda "envase nuevo" o "envase reciclado", según corresponda. La otra zona quedará en blanco para que al momento del llenado de los mismos se consigne los datos que identifiquen el origen de la miel.

AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTACION. El comité se constituye por un representante titular y uno suplente de cada una de las entidades oficiales y privadas que a continuación se detallan:

SAGPyA, SENASA, INTI, INTA, Cámara Argentina de Procesadoras y Fraccionadores de Miel, Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), Sociedad Argentina de Apicultores (SADA), Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Federación Agraria Argentina (FAA), Confederación Inter-cooperativas Agropecuaria Cooperativa Ltda. (CONINAGRO), Consejo Federal de Inversiones (CFI), Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), y Secretaria de la Pequeña y Mediana Empresa. También integra el Comité un representante oficial de cada una de las provincias adheridas, y uno no oficial de los Consejos Asesores Apícolas provinciales. Los gobiernos participantes fueron: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Entre Ríos, Santiago del Estero, San Luis, Corrientes, Mendoza, San Juan, Chaco, Río Negro y Salta. En aquellas situaciones que la provincia no cuente con un Consejo Asesor provincial debía participar un representante del Sector Productivo Provincial.

Entre las funciones de este Comité se encontraron:

- a) Asesorar al señor Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación sobre los temas referidos al sector apícola.
- b) Proponer políticas, proyectos, leyes, resoluciones, disposiciones o modificaciones de las normativas vigentes para el sector.
- c) Unificar criterios, prioridades y acciones, optimizando el uso de los respectivos recursos humanos y técnicos.
- d) Aumentar la competitividad de la actividad apícola a partir de la mejora de la eficiencia en toda la cadena de los productos de la colmena.
- e) Mejorar la calidad de los productos de la colmena estableciendo normas claras que la aseguren.
- f) Avanzar progresivamente en forma conjunta para mejorar el posicionamiento de los productos de la colmena en el mercado interno y externo, tanto a granel como fraccionados y diferenciados.
- g) Facilitar el acceso a la información tanto técnica, como económica y comercial a todos los agentes de la cadena de comercialización de los productos apícolas

➤ **Resolución N° 451 de 2001. No específica para apicultura**

Generada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación y es la modificatoria de la Resolución N° 1286/93 del ex Servicio Nacional de Sanidad Animal, en relación con la condición de los **animales tratados con medicamentos veterinarios alopáticos de síntesis química o antibióticos y la relación de estos con la producción orgánicas apícolas.**

➤ **Resolución N° 283 de 2001 firmado por Marcelo E. Regúnaga.**

Generada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación en el año 2001. En la misma el “*Programa Miel 2000*” propicia la **creación del Registro Nacional de Productores Apícolas (RENAPA)**. Este Registro tiene como objetivo conocer la totalidad de los productores del país, su ubicación geográfica, las características físicas de su producción, la cantidad de colmenas y los productos que elaboran.

Se considera en la misma que la información obtenida tendrá como finalidad:

- a) La elaboración de estadísticas sectoriales y la generación de información que facilite la toma de decisiones por parte de las autoridades y de los agentes que intervienen en la cadena de la miel.
- b) La resolución rápida de problemas de diversa índole que pudieran presentarse (sanitarios, técnicos, informativos, de calidad) y llevar adelante acciones correctivas eficaces, por parte de los organismos de control.

Según esta reglamentación se debería registrar obligatoriamente en el mismo:

- a) Todos los productores que cuenten con una explotación Apícola de 20 o más colmenas, ya sean de cría, producción de núcleos, reinas, paquetes, miel, jalea real, propóleos, polen u otros productos apícolas.
- b) Toda persona física o jurídica que se dedique al manejo de colmenas: producción y/o empleo de abejas como polinizadoras de cultivos entomófilos
- c) Toda persona física o jurídica que se dedique a la comercialización e industrialización de productos derivados.
- d) Toda persona física o jurídica que se dedique a la fabricación de elementos o equipos para la Actividad Apícola.

El registro de los productores se llevaría a cabo en las oficinas de los Municipios locales que le corresponda de acuerdo con su domicilio particular, o en aquellas instituciones o asociaciones

de productores sin fines de lucro habilitadas para tal fin, los cuales remitirán los formularios de inscripción, con carácter de declaración jurada, a la Unidad Coordinadora del Registro o a los centros de procesamiento habilitados para tal fin, para que le sea otorgado el número de Registro al Productor Apícola.

En la reglamentación se establece que el procesamiento de la información sería responsabilidad de la unidad de Coordinación del registro, pero la misma podrá delegarse en los Ministerios de Agricultura de las Provincias con la salvedad que estos una vez al año, entre los meses de noviembre y marzo, enviarán la información procesada a la Unidad Coordinadora del Registro.

El registro, de carácter gratuito, debería ser renovado por los productores cada 5 años, y por medio de ella el Productor Apícola dará por cumplimentada su inscripción en el REGISTRO NACIONAL SANITARIO DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS (RENSPA). La Unidad Coordinadora del Registro, enviará una vez al año al SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA, la información necesaria para el establecimiento de las acciones sanitarias correspondientes.

➤ **Resolución 353 del 2002 FDO. DOCTOR BERNARDO CANÉ**

En el año 2002 el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Ex SENASA) **reemplaza lo regulado sobre exigencias higiénico-sanitarias y funcionales de las salas de extracción de miel establecido en la resolución N° 220/95 por una nueva normativa específica para los establecimientos extractores: resolución N° 353/02.** La misma es confeccionada en base a la resolución de la N° 220/95 y en las observaciones y propuestas efectuadas por los integrantes del Programa Miel 2000, con representación de las provincias y del sector privado, organizado por la SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTOS (SAGPyA).

En el marco de la resolución N° 353 se planificaba una serie de pautas constructivas a cumplir de manera escalonada o directa, para lo cual clasificaba a los establecimientos en un régimen de salas inscriptas, registradas fijas y móviles y habilitadas. En referencia a la exportación del producto proveniente de las distintos tipos de establecimiento, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria era el que autorizaba para cada categoría, los destinos de exportación posibles de la miel extraída en los mismos, sobre la base de las exigencias de cada país adquirente. Con la categoría Inscripta solo se requería una declaración jurada sobre la tenencia de

una sala de extracción con requerimientos mínimos. La normativa permitía exportar la miel proveniente de estos establecimientos por un plazo de 2 años de promulgada la resolución, a cuyo vencimiento, quedaban excluidas del sistema, pudiendo ser reincorporadas en cualquiera de las otras dos categorías (registrada y habilitada), siempre y cuando respondan a los requisitos establecidos para cada una de ellas. En las categoría de Registradas – móvil o fija- y Habilitadas la Coordinación de Lácteos y Apícolas, dependiente de la Dirección de Fiscalización de Productos de Origen Animal o la autoridad provincial, según corresponda, podía autorizar el funcionamiento provisorio de las Salas de Extracción de Miel por un plazo no mayor a 180 días, cuando las reformas para su adecuación fuesen de tal naturaleza que no afectaran las condiciones higiénico-sanitarias del producto.

Las diferencias entre los establecimientos habilitados y registrados fijos eran:

- a) Habilitado plano de planta en escala de UNO EN CIEN (1:100), indicando las dependencias y ubicación de los equipos e instalaciones, sistemas de ventilación e iluminación, aprobado por profesional competente. En las registradas este requisito se daba por cumplido, con la presentación de croquis de la planta, realizado en escala, indicando la ubicación de las distintas dependencias, equipos e instalaciones, firmado por el titular del establecimiento.
- b) En las habilitadas se debía pagar el arancel por habilitación establecido por SENASA, en cambio en la registrada no existía ningún arancel.
- c) Estructuralmente la diferencia entre la habilitada y la registrada era que en la primer categoría era necesario que todas las cañerías para la conducción de aguas, debían contar con la correspondiente identificación por colores y que las distintas dependencias debían contar con ventilación natural o mecánica que impida la acumulación y condensación de vapores por cualquier motivo, sobre techos o paredes. Los servicios sanitarios y vestuarios en las salas habilitadas estaban regulados con respecto a separación según el sexo de los usuarios, por lo contrario en las registradas no existía esta consideración.

Las diferencias entre los establecimientos habilitados y registrados fijos y las inscriptas eran:

- a) La documentación necesaria para la solicitud de inscripción de sala era un formulario de inscripción con el nombre del titular, razón social y/o sala de extracción, ubicación de la misma; una declaración jurada que los datos personales e información presentada referida a todas las instalaciones que conforman las exigencias establecidas oficialmente para la

Inscripción de esta Sala de Extracción de Miel son reales y concuerdan con la realidad de lo existente, haciéndome responsable de incurrir en falsedad; un croquis de la sala de extracción

Las diferencias significativas con la Resolución N° 220/95 eran:

La especificidad de la norma ya que era exclusiva para salas de extracción, no involucrando los depósitos y establecimientos fraccionadores.

- a) El establecimiento de tres categorías de salas de extracción habilitados, registrados e inscriptos en contraposición de la Resolución N° 220 que solo aceptaba una categoría: Habilitada.
- b) La autorización a los Gobiernos Provinciales a efectuar la Inscripción o Registro de Salas de Extracción de Miel radicadas en cada una de las provincias, siempre y cuando éstas suscribieran los respectivos Convenios para la aplicación y cumplimiento de la presente resolución.
- c) El permiso de uso del establecimiento fuera de temporada de extracción, para otras tareas que no sea la obtención de miel, autorizándose sólo aquellas relacionadas con la actividad apícola.
- d) Diferencia en el tipo y formalidad en la documentación necesaria para solicitar la habilitación, registro o inscripción del establecimiento:
  - 220: Planos de desagües industriales, memoria descriptiva del proceso de evacuación de efluentes, o certificación de aprobación de efluentes, aprobados o habilitados por autoridad municipal, provincial o nacional competente.
  - 353. Libro de Movimientos rubricado o indicación del uso de planillas computarizadas utilizado para registrar y mantener actualizados los datos correspondientes a la producción de miel y su destino. Para el último caso, las planillas deberán archivarse foliadas y firmadas por el funcionario de SENASA actuante en los controles; y Constancia de pago del arancel - solo para la categoría de habilitada- establecido por SENASA.
- e) Algunas de las exigencias edilicias presentes en la Resolución N° 220/95 y no en la resolución N° 353/02: existencia de pediluvios en aberturas de acceso, altura de paredes de 4 metros, presencia de lavabotas y lavamanos en cada uno de los accesos a cada sala del establecimiento, evacuación de aguas servidas conforme a las reglamentaciones

nacionales, provinciales y/o municipales y en todos los casos con una cámara interceptora, a la salida del desagüe principal, de capacidad adecuada, provista de tapa y ubicada fuera de los locales la cual deberá estar sometida a limpieza periódica. Con respecto a los baños y vestuarios en la 353 existe una menor especificidad de los mismos.

- f) Los establecimientos habilitados por resolución N° 220 debían presentar a la Gerencia de Fiscalización Ganadera, con carácter de declaración jurada, un detalle mensual de productos procesados, como así también de las importaciones y/o exportaciones.
- g) En la 353 establece que el SENASA a través de la Coordinación de Lácteos y Apícolas, crea un sistema de BASE UNICA DE DATOS de Salas de Extracción de Miel actualizado mensualmente, conformado mediante soporte magnético, cuyo modelo será provisto a los Gobiernos Provinciales, teniendo como base de información a los registros provinciales con respecto a las salas registradas e inscriptas y del mismo SENASA con respecto a las salas habilitadas.
- h) En lo referente a la exigencia al personal de uso de indumentaria de color blanco incluyendo camisa, pantalones, delantal, gorro, botas, barbijo, y guantes (Res. N°220), es remplazado por el uso de indumentaria de uso exclusivo para la Sala de Extracción de Miel (Res. N°353). Pero por otra parte en la 353 se incluye contar con dispositivos, trampas y cebos para la detección y combate de roedores y el concepto de saneamiento.
- i) La 220 permitía el almacenamiento de tambores vacíos convenientemente tapados en el exterior mientras que en la 353 se establece necesidad de un depósito colindante al establecimiento extractor para el almacenamiento de tambores llenos y vacíos.

Las igualdades significativas con la Resolución N° 220/95 eran:

La Gerencia de Fiscalización Ganadera, podrá autorizar el funcionamiento temporario por un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días, cuando las reformas para su adecuación a las presentes exigencias sean de tal naturaleza que no afecten las condiciones higiénico-sanitarias de la elaboración

➤ **Resolución N° 89 del 2002: Firmado por Haroldo A. Lebed**

Generada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del entonces Ministerio de la Producción, ***incorpora en la planilla de Inscripción al Registro Nacional de Productores Apícolas (RENAPA) (que figura como Anexo I de la Resolución N° 283/01), la obligación de declarar bajo juramento que las colmenas del/los apiarios, no han sido ni***

***serán tratadas con sustancias peligrosas o supuestamente peligrosas*** para la salud humana, y en caso de haberlo sido serán respetados los tiempos de restricción establecidos en los marbetes comerciales de los productos formulados con dicha sustancia.

La misma tiene el objetivo de garantizar la no contaminación de la miel con sustancias peligrosas o supuestamente peligrosas para la salud humana, y garantiza que, en caso de que se hayan aplicado, se han respetado los tiempos de restricción indicados en los marbetes comerciales.

➤ **RESOLUCION N° 535 del 2002 Bernardo G. Cané. SENASA**

Mediante la presente resolución se establecen el mecanismo de solicitud de Permiso Sanitario para el Traslado de Colmenas, núcleos y paquetes de abejas. En la misma se establece los procedimientos a seguir para obtener el permiso de tránsito, la inspección sanitaria del material a trasladar, condición sanitaria de la provincia de destino, autorización de traslado, validez del permiso y apicultores exentos de las inspecciones.

➤ **RESOLUCIÓN N° 186 del 2003: Bernardo G. Cané. SENASA**

La resolución N° 186 del 2003 es establecida por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria. Resulta de la necesidad de contar con un ***sistema de rastreabilidad o trazabilidad de la miel producida en el país destinada a la exportación***, con el objeto de asegurar el control higiénico-sanitario a través de una adecuada identificación de la producción primaria en sus etapas de extracción, procesamiento y/o fraccionamiento, que permita a su vez la aplicación de medidas correctivas en caso de observarse desvíos o falta de conformidad entre los distintos procedimientos.

En la misma se establece la identificación de la miel envasada en tambores considerando la clasificatorias de las salas de extracción de miel establecida en la resolución N° 353/02, cuyas siglas correspondiente se estamparán en la zona planografiada de los tambores o envases de miel fraccionada, lo que permitirá identificar el origen de dicha materia prima. En la normativa se consideraban aquellas situaciones en las que hasta el 31 de agosto de 2004 no se contara aún con el número de la Sala de Extracción, en tal caso se procedería a identificar los recipientes con el número asignado al apicultor en el REGISTRO NACIONAL DE PRODUCTORES APICOLAS (RENAPA).



Los acopiadores y/o exportadores, en el carácter de tenedores de los envases de miel a granel o fraccionada, eran responsables de exigir y mantener la identificación colocada en cada uno de estos recipientes la cual debía estar respaldada por la correspondiente factura o remito, en donde constase el número de la Sala de Extracción, del RENAPA o número de Lote, según la modalidad de envasado del producto.

➤ **RESOLUCION N° 75 del 2003: Bernardo G. Cané**

Por medio de esta reglamentación se propone dictar **normas para la habilitación y certificación sanitaria de establecimientos de producción de material apícola vivo para exportación**, adecuando las condiciones de seguridad sanitaria a los requerimientos y estándares internacionales exigidos para la actividad apícola. Además de las pautas sanitarias también por medio de la misma se crea un registro de establecimientos productores de material vivo destinado a exportación.

➤ **RESOLUCION N° 857 del 2006: (firmada por Miguel S. Campos):**

La resolución N° 857 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos **Modifica a la Resolución N° 283/2001** de la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación mediante la cual se crea el Registro Nacional de Productores Apícolas (RENAPA).

Entre las modificaciones relevantes entre la resolución N° 283/01 y la actual 857 se encuentran:

- a) Se modifica el número mínimo de colmenas que debe contar un productor para estar obligado a registrarse pasando de 20 colmenas establecido en la Resolución 283 a 5 colmenas en la presente norma.
- b) Se ve modificado el tiempo de renovación pasando de 5 años en la primera al tiempo dos años en la resolución actual.
- c) Se excluye en la presente resolución la inscripción de toda persona física o jurídica que se dedique a la comercialización e industrialización de productos derivados o que se dedique a la fabricación de elementos o equipos para la Actividad Apícola.
- d) En la presente resolución se suma a los Municipios y a las Instituciones o Asociaciones sin fines de lucro como responsable de la inscripción directa de los productores. En la actual

resolución se establece que los municipios y las instituciones o asociaciones sin fines de lucro deberán enviar las planillas de inscripción a los centros de procesamiento habilitados para tal fin en los Gobiernos Provinciales, y que estos serán los que otorguen el número de Registro al Productor Apícola.; reemplazando entonces a la Unidad Coordinadora del Registro como receptor de planillas de inscripción y otorgante del número de Registro al Productor Apícola.

- e) Se ve modificado los tiempos de actualización de las bases de datos que a diferencia de su antecesora, las provincias deben enviar la actualización de los datos mensualmente a la Unidad Coordinadora de Registro a efectos de lograr eficiencia en la operatoria comercial de los productores.
- f) En la presente resolución que incorpora el aspecto de la obligatoriedad de identificar el material apícola con el número de Registro Nacional de Productores Apícolas (RENAPA) otorgado. El mismo deberá ser claramente legible y se imprimirá en las colmenas a hierro candente o por procedimientos que produzcan análogos efectos. El número de Registro Nacional de Productores Apícolas (RENAPA) impreso deberá tener una dimensión mínima de veinte centímetros (20 cm) de largo por cinco centímetros (5 cm) de altura.

➤ **RESOLUCION N° 870 del 2006: (firmada por Miguel S. Campos):**

Para el año 2006 las Salas de Extracción de Miel Inscriptas, categoría provisoria establecida en la Resolución N° 353/02, quedaban excluidas del sistema. Esta situación sumada la elevada cantidad de Salas de Extracción Inscriptas, la escasa cantidad de establecimientos inspeccionados, la demora en la firma de convenios con algunas provincias de gran importancia para la actividad apícola y la necesidad de un extensivo análisis de la norma antes señalada condujo a la elaboración de una nueva categorización de las Salas de Extracción autorizadas y por lo tanto a una nueva norma: Resolución N° 870/06.

Por medio de esta norma, generada por la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, **se establece un reordenamiento reglamentario de exigencias higiénico-sanitarias y funcionales de Salas de Extracción de Miel**, y una nueva clasificación estableciendo una sola categoría de "Salas Habilitadas" Fijas o Móviles, dejando sin efecto la clasificación mencionada en la Resolución N° 353/02.

Al igual que su antecesora en esta norma la autorización, fiscalización y auditoría de las Salas de Extracción de Miel es responsabilidad del SENASA, y a diferencia de las anteriores esta institución puede delegar a los Gobiernos Provinciales la función de autorizar e inspeccionar los establecimientos extractores de miel ubicados en jurisdicción provincial, siempre que éstas

acrediten capacidad operativa de registro e inspección de las condiciones higiénico sanitarias establecidas en la presente resolución, y capacidad suficiente de recursos humanos y técnicos para verificar el cumplimiento e implementación de los sistemas de aseguramiento de la calidad y trazabilidad vigentes. También autoriza a los Gobiernos Provinciales a labrar actas donde se constate una infracción a la normativa nacional en materia de producción apícola, dando intervención al SENASA para la instrucción del sumario administrativo e imposición de la sanción que corresponda.

Al igual que en la Res N° 353 el SENASA mantendrá una base única de datos de Salas de Extracción de Miel, y será la encargada de la auditoría del sistema, a efectos de asegurar su correcto funcionamiento.

En su formulación establece que las salas de extracción Habilitadas, tanto fijas como móviles, estarán divididas físicamente en tres zonas: Limpia, transición y complementaria; y específica para cada una de ellas las condiciones higiénico sanitarias requeridas para asegurar la inocuidad de la miel que allí se procese.

La Dirección de Fiscalización de Productos de Origen Animal o la autoridad provincial, según como corresponda, podrá autorizar el funcionamiento provisorio de las Salas de Extracción de Miel fijas o móvil por un plazo no mayor a 180 días corridos, en el caso de requerirse adecuaciones o reformas dentro de la zona limpia y de zona de transición, en tanto que las mismas sean de tal naturaleza que no afecten las condiciones higiénico-sanitarias del producto; y de hasta 2 años para adecuaciones o reformas en el sector de la zona complementaria.

A diferencia de la Res N° 220/96 y la N° 353/02, en esta se establece explícitamente la obligatoriedad de aplicación de las Buenas Prácticas Apícolas y de Manufactura (BPAyM).

## ANEXO II

### TABLAS

**Tabla A: Diferencias significativas entre las resoluciones N° 220, N° 353 y N° 870 en los aspectos de elaboración y ejecución de la norma, tipos de establecimientos involucrados, exigencias estructurales, de vestimenta y documentación, y flexibilidad en el uso alternativo de las instalaciones a contra temporada.**

	Resolución N°220	Resolución N°353	Resolución N°870
<b>Año de emisión</b>	1995	2002	2006
<b>Participación de las instituciones administrativas involucradas en la confección</b>	SENASA sin participación activa de la SAGYP	Encabezado por la SAGPYA con participación del SENASA	Encabezado por la SAGPYA con participación del SENASA
<b>Otras instituciones participantes en su definición</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facultad de Ciencias Veterinarias de la UNICEN Tandil</li> <li>• Facultad de Agronomía de la Universidad de Rio Cuarto</li> <li>• Dirección de la producción Provincia de Santa Fe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representantes de las provincias</li> <li>• Integrantes del Programa Miel 2000-</li> <li>• INTI</li> <li>• Representantes del sector privado: SADA, FACAP, SEPyME, FAA, CRA, CONINAGRO y OTROS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representantes de las provincias</li> <li>• Integrantes del Comité Asesor Apícola</li> <li>• INTI</li> </ul>
<b>Categorías de establecimiento surgentes de las normas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salas de extracción habilitadas</li> <li>• Depósitos de tambores con miel</li> <li>• Fraccionadoras de miel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salas de extracción habilitadas</li> <li>• Salas de extracción registradas                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• fijas</li> <li>• móviles</li> </ul> </li> <li>• Salas de extracción inscriptas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salas de extracción habilitadas                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• fijas</li> <li>• móviles</li> </ul> </li> </ul>

<p><b>Instituciones participantes en su ejecución</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SENASA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SENASA</li> <li>• Los Gobiernos Provinciales: Inscripción o Registro de Salas de Extracción de Miel radicadas en cada una de las provincias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Gobiernos Provinciales: Inscripción o Registro de Salas de Extracción de Miel radicadas en cada una de las provincias</li> </ul>
<p><b>Flexibilidad en otros usos de las instalaciones</b></p>	<p>Se permite el uso del establecimiento solo para lo cual fue habilitado: extracción, depósito y/o fraccionamiento</p>	<p>Se permite el uso del establecimiento fuera de temporada de extracción, para otras tareas que no sea la obtención de miel, autorizándose sólo aquellas relacionadas con la actividad apícola.</p>	<p>Se permite el uso del establecimiento fuera de temporada de extracción, para otras tareas que no sea la obtención de miel, autorizándose sólo aquellas relacionadas con la actividad apícola.</p>
<p><b>Documentación necesaria para solicitar la habilitación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos plano de planta</li> <li>• Planos de desagües</li> <li>• Memoria descriptiva evacuación efluentes.</li> <li>• Análisis físico-químico y microbiológico de agua</li> <li>• Memoria descriptiva procesos extracción</li> <li>• Memoria descriptiva condiciones edilicias</li> <li>• Fotocopia certificada del comprobante de CUIT</li> <li>• Fotocopia certificada de la documentación que acredite propiedad, locación o comodato del establecimiento</li> <li>• Fotocopia estatutos sociales (persona Jurídica)</li> </ul>	<p>Salas Habilitadas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nota de solicitud a Coordinador de Lácteos y Apícolas</li> <li>• DOS ejemplares del plano de planta</li> <li>• Memoria descriptiva proceso extracción</li> <li>• Memoria descriptiva condiciones edilicias</li> <li>• comprobante de la AFIP.</li> <li>• Fotocopia certificada de la documentación que acredite propiedad, locación o comodato del establecimiento.</li> <li>• Fotocopia estatutos sociales (persona jurídica)</li> <li>• Certificado de Radicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nota de solicitud a Coordinador de Lácteos y Apícolas, o al Jefe de la Oficina de Registro de los Gobiernos Provinciales.</li> <li>• Dos planos o croquis de planta. El mismo podrá estar aprobado por profesional competente o firmado por el responsable técnico del establecimiento.</li> <li>• Memoria descriptiva proceso</li> <li>• Memoria descriptiva condiciones edilicias</li> <li>• Comprobante de inscripción AFIP</li> <li>• Fotocopia autenticada de la documentación que</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certificado de Radicación Municipal.</li> <li>• Libro de Actas para su rubricación.</li> <li>• Constancia de pago del arancel establecido por SENASA.</li> </ul>	<p>municipal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Libro de Movimientos para su rubricación o indicación del uso de planillas computarizadas</li> <li>• Libro de Novedades para su rubricación</li> <li>• Constancia de pago del arancel establecido por SENASA</li> </ul> <p>Salas Registrada</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nota de solicitud dirigida al Organismo que corresponda.</li> <li>• DOS ejemplares del plano de planta o DOS croquis de la planta.</li> </ul> <p>Salas Inscripta</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulario de inscripción con datos personales y del establecimiento como declaración jurada</li> <li>• Presentación de UN (1) croquis de la planta</li> </ul>	<p>acredite propiedad, locación o comodato del establecimiento,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fotocopia autenticada estatutos sociales (persona jurídica)</li> <li>• Constancia o autorización de radicación/localización otorgada por autoridad municipal o provincial, según corresponda.</li> <li>• Dos fotos del establecimiento. Una (1) de la planta general del establecimiento y una (1) con el detalle de la zona de extracción propiamente dicha o zona limpia.</li> <li>• Libro de Movimientos o indicación del uso de planillas computarizadas</li> <li>• Libro de Novedades o de Actas.</li> </ul>
<p><b>Requerimientos estructurales exigidos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pediluvios en cada aberturas de acceso</li> <li>• Altura de paredes de 4m</li> <li>• Presencia de Filtro sanitario en cada uno de los accesos a cada sección.</li> <li>• Evacuación de aguas servidas conforme a las reglamentaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son eliminados la necesidad de los pediluvios</li> <li>• No se especifica altura mínima de paredes</li> <li>• Solo se requiere filtro sanitario en la zona de transición.</li> <li>• Inespecificidad en las exigencias que deben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IDEM a la Resolución 353</li> </ul>

	<p>vigentes, en todos los casos con una cámara interceptora</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayores exigencias en referencias a las características estructurales y número de los vestuarios y sanitarios.</li> <li>• Obligatoriedad de la presentación de un detalle mensual de productos procesados, debían presentar a la Gerencia de Fiscalización Ganadera</li> <li>• Uso de indumentaria de color blanco incluyendo camisa, pantalones, delantal, gorro, botas, barbijo, y guantes</li> </ul>	<p>cumplir el sistema de eliminación de efluentes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción en las exigencias y número de los vestuarios y sanitarios</li> <li>• Libro de Movimientos rubricado o indicación del uso de planillas computarizadas</li> <li>• Se especifica solo el uso de indumentaria de uso exclusivo para la Sala de Extracción de Miel, sin indicar el tipo de vestimenta.</li> </ul>	
--	--	---	--

**Tabla B: Aspectos destacados de la Resolución N° 283 y su modificatoria resolución N° 857**

RENAPA		
	Resolución N° 283	Resolución N°857
Año de emisión	2001	2006
Participación de las instituciones administrativas involucradas en la confección	SAGYP	SAGPYA
Otras instituciones participantes en su definición	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representantes del sector privado</li> <li>• Representantes de las provincias</li> <li>• INTI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representantes del sector privado</li> <li>• Representantes de las provincias</li> <li>• INTI</li> </ul>

Tamaño de explotación	Número mínimo de colmenas 20.	Número mínimo de colmenas 5.
Tiempo de renovación	5 años	2 años
Actores objetos de la resolución	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Productores que cuenten con una explotación Apícola ya sean de cría, producción de núcleos, reinas, paquetes, miel, jalea real, propóleos, polen u otros productos apícolas</li> <li>• Persona física o jurídica que se dedique a la comercialización de productos derivados</li> <li>• Persona física o jurídica que se dedique a la industrialización de productos derivados</li> <li>• Persona física o jurídica que se dedique a la fabricación de elementos o equipos para la Actividad Apícola.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Productores que cuenten con una explotación Apícola ya sean de cría, producción de núcleos, reinas, paquetes, miel, jalea real, propóleos, polen u otros productos apícolas</li> </ul>
Instituciones participantes en su ejecución (inscripción)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SAGPYA. Unidad de Coordinación del registro</li> <li>• Ministerios de Agricultura de las Provincias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SAGPYA. Unidad de Coordinación del registro</li> <li>• Ministerios de Agricultura de las Provincias</li> <li>• Municipios e Instituciones o Asociaciones sin fines de lucro</li> </ul>
Remisión por parte de los ejecutantes del registro, de la información hacia la unidad de Coordinación del Registro (SAGPYA)	Una vez al año, entre los meses de noviembre y marzo	Mensual
Uso el Número de RENAPA	No es obligatorio identificar el material	Obligatoriedad de identificar el material apícola con el número de Registro Nacional de Productores Apícolas (RENAPA)



En el análisis de las resoluciones desde la visión del ciclo de acción, como se indicó oportunamente en la metodología, se representa las expresiones de los distintos actores de las diversas fuentes consultadas y entrevistas realizadas, que han participado en forma directa o indirecta en el desarrollo y aplicación de la intervención. La identificación de cada uno de los actores se traduce de la siguiente manera:

- PA1, 2 y 3: productores apícolas.
- Prf Gob. Bs As: agente institucional de la provincia de Bs. As.
- Prf SENASA: agente institucional SENASA.
- PO FACAP: Productor propulsor de la formación de la Federación Argentina de Cooperativas Apícolas (FACAP).
- Prf SAGPYA: funcionario de la SAGPyA.
- Prf Gob. Córdoba: funcionario del gobierno de Córdoba.
- Prf CONASA. Agente institucional SENASA- Comisión Nacional de Sanidad Apícola.
- Prf INTI: Agente del Instituto Nacional de Tecnología Industrial.
- Prf Gob. Santa Fe. funcionario del gobierno de Santa Fe.
- Prf Gob. Neuquén: funcionario del gobierno de Neuquén.
- Prf Gob. Río Negro: funcionario del gobierno de Río Negro.
- PA SADA: Productor representante de la Sociedad Argentina de Apicultores.
- Prf INTA: Agente institucional del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

**Tabla C: Análisis de la resolución N° 220 de 1995 sobre requisitos de habilitación de salas de extracción de miel**

Fases	Actores
<b>Resolución N° 220/95</b>	
<p style="text-align: center;"><b>Reconocimiento de problemas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La falta a nivel nacional de un sistema de procesado de miel que asegure la inocuidad del producto destinado a exportación.</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SENASA: APICULTURA Y LACTEOS</p> <p style="text-align: center;">MERCOSUR GMS</p>
<p style="text-align: center;"><b>Análisis de problemas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducido número de establecimientos extractores, de procesamiento, almacenamiento y fraccionamiento de miel plausibles de habilitación.</li> <li>• La existencia de presiones de Brasil, y la posibilidad de que estas</li> </ul>	<p style="text-align: center;">· SENASA: APICULTURA Y LACTEOS</p>

<p>repliquen en otros países importadores de miel argentina, al respecto de la regularización de los establecimientos en donde se manipule o almacene miel y de las condiciones de procesado que debieran asegurar la inocuidad del alimento.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La existencia del peligro que la miel afecte su inocuidad al estar procesada en establecimientos sin control alguno y la consecuente pérdida de mercados que ocasionaría la misma.</li> <li>• La falta en el país de una normativa específica que regulara las condiciones higiénico-sanitarias que deberían cumplir los establecimientos que procesen la miel destinada a exportación.</li> </ul>	
<p style="text-align: center;"><b>Alternativas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer los requisitos higiénico – sanitarios estructurales y de personal que deben cumplir los establecimientos donde se procese, envase y almacene la miel con destino a la exportación, de forma de asegurar la inocuidad de los mismos.</li> <li>• Lograr un número de establecimientos habilitados de extracción, procesado, envasado y almacenamiento de miel que satisfaga las expectativas de los países que la importan.</li> </ul>	<p>SENASA: APICULTURA Y LACTEOS</p>
<p style="text-align: center;"><b>Diseño de medidas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Confección de la resolución 220/95 por medio de la cual se establecía las características edilicias higiénicas-sanitarias de los establecimientos extractores, fraccionadores y depósitos de miel a granel, y regulaciones sobre algunos comportamientos higiénicos del personal involucrado en dichos procesos; de ejecución por el SENASA a partir de sus propios recursos</li> <li>• Imposición de contar con un libro rubricado donde se registre los lotes de miel procesada, información utilizada también para la identificación de los tambores a exportación.</li> <li>• Creación de un registro oficial de salas de extracción, fraccionamiento y almacenamiento de la miel habilitados.</li> </ul>	<p>SENASA: APICULTURA Y LACTEOS</p>

<p style="text-align: center;"><b>Consultas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Facultad de Veterinaria de la UNICEN Tandil</li> <li>• Facultad de Agronomía y Veterinaria de la UN Rio Cuarto</li> <li>• Gobierno Provincial de Santa Fe</li> <li>• Dirección de Apicultura y Lácteos del SENASA</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SENASA: APICULTURA Y LACTEOS</p>
<p style="text-align: center;"><b>Discusión</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PA1</li> </ul> <p><i>“Apicultura como actividad del tipo granjera, con exigencias sobredimensionadas en lo referente a habilitación de salas de extracción”...“La normativa fue copia de otras reglamentaciones realizadas por burócratas que desconocen totalmente la actividad...están más preocupados por una supuesta visita de europeos que observarán las salas de extracción, que tratar de brindarle asesoramiento y acompañamiento al productor....”</i></p> <p><i>“...funcionarios aceptan condiciones establecidas por extranjeros y no tienen en cuenta que el principal competidor nuestro es China, cuyas condiciones de producción están lejos del alcanzado por nuestros productores.....sin embargo tanto los europeos como los norteamericanos le siguen comprando tanta miel como a nosotros o más, a pesar que el país asiático no admite controles por parte de extranjeros....”</i></p> <p><i>“...ante la imposibilidad de concretar la construcción de las salas de extracción por parte de muchos productores, lógicamente bajará aún más el precio de la miel para aquellos que no tengan los tambores con el número correspondiente a la habilitación de la sala de extracción, quedando marginados del mercado...”</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PA2</li> </ul> <p><i>“...Nuestro principal producto, la miel, se exporta casi totalmente sin que el gobierno haga nada, excepto ponernos trabas y exigimos mucho más cosas de las que nos piden que cumplimentemos desde los países a quién le exportamos. Por ejemplo; en el exterior piden únicamente REGISTRO DE SALAS DE EXTRACCION, aquí se pretende imponer registros de todo tipo, habilitaciones, libros rubricados, etc....pido que las normativas que se tomen para el sector, sean consensuadas con los que más intereses tienen en que las cosas se hagan bien, que somos los productores apícolas...no puede ser que</i></p>	<p style="text-align: center;">COOPERATIVAS 2° MAGNITUD</p> <p style="text-align: center;">EXPORTADORES- ACOPIADORES</p> <p style="text-align: center;">PRODUCTORES APÍCOLAS</p>

*siempre se nos impongan cosas totalmente alejadas de la realidad y quieran meter las manos en nuestras colmenas...Somos totalmente conscientes que debemos resguardar el orden y la higiene del producto alimenticio que trabajamos y controlar la calidad final del mismo, queremos ajustarnos a normas que sean realizables y no a las que van a dejar a miles de colegas en desventajas y a algunos sin poder seguir produciendo.... La propia Dirección Nacional de Fiscalización Agroalimentaria, dice en el Instructivo de registro y fiscalización de la Res 220/95, que cuenta con un pequeña cantidad de salas inscriptas y/o habilitadas por el SENASA, pero le aseguro que no es por desconocimiento de la Res. sino porque es básicamente imposible de cumplir”.*

- PA3

*“...La implementación de una reglamentación como la 220/95 por parte del organismo de control del estado (SENASA) debería contemplar las características de la conformación del sector en el país. Se deberían elaborar diferentes estrategias según las características de la población objetivo: una estrategia única llevará inevitablemente a un enfrentamiento tanto dentro del sector apícola como también entre el sector oficial y el productor.....De otro modo se distorsionará la reglamentación y se desvirtuará la esencia del objetivo principal y no tardarán en surgir planteos pseudo-proteccionistas, donde la falsa antinomia; surja como Productores grandes con capacidad de ajustarse a la reglamentación versus Productores chicos sin posibilidades de cumplir con la norma...”.*

- Prf SENASA: Dirección de lácteos y apicultura.

*“Como Argentina era uno de los principales exportadores de miel y era uno de los principales exportadores de miel conjuntamente con China entonces se apunta a lograr tener un sistema de trazabilidad del sistema por medio de las salas de extracción...los productores extraen miel en la casa, en la cocina y Brasil siendo buenos compradores de leche y miel exigen condiciones de calidad en el procesado de los productos”*

- PO FACAP

*“Fue desde los mismos organismos SENASA y SAGPyA, que se expresó la firme decisión de comenzar con los Registros de Salas de extracción ...Los vaivenes en la posición de los organismos que deben regular la actividad no hacen más que confundir al sector y perjudican a los productores que iniciaron*

<p><i>las inversiones en base a ponerse en regla con las normas establecidas...Advertimos más de una vez que esto atentaba contra los intereses de los que quieren dejar las cosas como están, propiciando el mercado negro de la miel, que favorece a los especuladores en detrimento del productor...Lamentablemente las presiones de este sector ha hecho su efecto, haciendo dar marcha atrás a los organismos, que llegaron a plantear la incongruencia de que la Resolución 220/95 está en vigencia, pero no será de aplicación efectiva hasta que aparezca la nueva norma que lo derogue...Nuestras cooperativas están formadas en su inmensa mayoría, por pequeños y medianos productores, que asociados han dado solución al problema de la inversión necesaria para las salas. Aún sin estar formadas en cooperativas, otro tipo de asociaciones de productores han comenzado a dar solución satisfactoria al problema. Hoy podemos decir que el estado por medio de los organismos que los representan en nuestra actividad, han perjudicado a los que han hecho el esfuerzo de invertir para optimizar el nivel de la producción apícola en la argentina..."</i></p>	
<p style="text-align: center;"><b>Ejecución</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación del registro nacional de establecimientos extractores.</li> <li>• Disposición técnica destinada al asesoramiento al respecto de la normativa por parte del SENASA y de técnicos de algunas de las provincias</li> <li>• Establecimiento de charlas y jornadas de esclarecimiento de la normativa y concientización del aseguramiento de la calidad de la miel a lo largo de todo el país.</li> <li>• Disposición técnica por el SENASA destinada a la inspección de las salas de extracción en jurisdicción nacional.</li> <li>• Acciones de inspección de salas en aquellos establecimientos que solicitaron la habilitación.</li> </ul>	<p>SENASA: APICULTURA Y LACTEOS</p>
<p style="text-align: center;"><b>Resultados</b></p> <p><b>Positivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La creación de la primera normativa nacional que regule los establecimientos donde se manipule miel destinada a exportación.</li> </ul>	<p>COOPERATIVAS 2° MAGNITUD</p> <p>COOPERATIVAS 1° MAGNITUD</p> <p>PRODUCTORES</p> <p>EXPORTADORES- ACOPIADORES</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• La creación de una base de datos de establecimientos extractores, fraccionadores y depósitos de productos apícolas habilitados.</li> <li>• La aprobación de Brasil en lo referente a las acciones diseñadas en torno al aseguramiento de la calidad.</li> <li>• La instauración del tema inocuidad y calidad alimentaria en el seno del sector apícola nacional, a partir del gran número de charlas y jornadas de concientización del aseguramiento de la calidad de la miel y de esclarecimiento de la normativa.</li> <li>• La existencia de líneas de crédito destinadas a la construcción de salas de extracción de miel habilitadas.</li> </ul> <p><b>Negativos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un registro de establecimientos habilitados reducido - solo 20 salas habilitadas-</li> <li>• La falta de recursos técnicos y presupuestarios necesarios para otorgar dinamismo en la aplicación del sistema regulatorio por parte del SENASA-entidad en la inspección de los establecimientos-.</li> <li>• Fuertes críticas a la resolución por parte de los productores apícolas agrupados o no y de organizaciones gremiales apícolas.</li> <li>• La no adhesión de la gran mayoría de los productores apícolas nacionales a la reglamentación vigente.</li> </ul>	
<p style="text-align: center;"><b>Reformulación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución N° 353 /02</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPyA</p>

**Tabla D: Análisis de la resolución N° 353 de 2002 sobre requisitos de habilitación de establecimientos extractores de miel**

Fases	Actores
<b>Resolución N° 353/02</b>	
<b>Reconocimiento de problemas</b>	SAGPyA

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se continúa con falta de un sistema de procesado que asegure la inocuidad de la miel y que además este en concordancia con los volúmenes exportados.</li> </ul>	<p>PRODUCTORES ORGANIZACIONES APICOLAS EXPORTADORES</p>
<p style="text-align: center;"><b>Análisis de problemas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La falta de impacto de la resolución N° 220 en lo referente a la constitución de un registro de establecimiento extractores habilitados representativo de los volúmenes de miel exportados.</li> <li>• Las fuertes críticas a la resolución N° 220 por establecer requisitos edilicios de salas de extracción de miel “inalcanzable” para la mayoría de los productores apícolas del país.</li> <li>• La persistencia de las presiones de los países compradores de miel al respecto de la regularización de los establecimientos extractores y de las condiciones de extracción que aseguren la inocuidad del alimento.</li> <li>• La permanencia del peligro de pérdidas de mercados por la falta de sistema que aseguren la inocuidad de la miel o directamente por la venta de miel contaminada.</li> <li>• La resistencia del SENASA a la reformulación de la Res N° 220.</li> <li>• La falta en el SENASA de un sistema operativo suficiente como para asegurar cualquier acción destinada a subsanar el problema.</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPyA PRODUCTORES ORGANIZACIONES APICOLA EXPORTADORES</p>
<p style="text-align: center;"><b>Alternativas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilizar el sistema regulatorio sobre salas de extracción de miel generando un sistema que permita incorporar en forma gradual a todos los productores permitiendo la comercialización de su miel.</li> <li>• Incorporar a otros actores en el proceso de diseño y aplicación de las acciones con el objeto de efectivizar su aplicación a la vez de legitimar las medidas.</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPyA</p>
<p style="text-align: center;"><b>Diseño de medidas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desprender la temática de sala de extracción de miel de la Res. N° 220/95, dejando en vigencia la normativa en lo referente a</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPyA SENASA</p>

habilitación de depósitos y establecimientos fraccionadores de miel

- Confeccionar la resolución N° 353 estableciendo:
  - La creación de tres categorías de establecimientos con distinto grado de exigencias de requisitos de habilitación que se encontraran en concordancia con los requerimientos de los países compradores: categoría salas registradas –fijas y móviles- y categoría salas habilitadas; flexibilizando el sistema aún más por medio de la implementación de planes de obra para alcanzar a corto plazo- 180 días- los requerimientos establecidos en cada una de las categorías.
  - La constitución de una tercera categoría provisoria por la duración de dos años- salas inscriptas- destinada a todos los productores apícolas cuyos establecimientos extractores no llegaran a cumplir los requerimientos mínimos establecidos en las categorías registradas o habilitadas, pero cuyas condiciones no pusieran en peligro la inocuidad del alimento declarado esto bajo juramento y demostrado por medio de fotos presentadas durante la solicitud de inscripción. En el plazo de dos años las salas de extracción de esa categoría o bien se adecuaban para cumplir con los requerimientos de las otras dos categorías o quedaban fuera del sistema impidiendo la comercialización de la miel proveniente de las mismas.
- La autorización a los Gobiernos Provinciales a efectuar la Inscripción o Registro de Salas de Extracción de Miel radicadas en cada una de las provincias, siempre y cuando éstas suscribieran los respectivos Convenios con el gobierno nacional para la aplicación y cumplimiento de la presente resolución.
- El SENASA a través de la Coordinación de Lácteos y Apícolas, crea un sistema de BASE UNICA DE DATOS de Salas de Extracción de Miel actualizado mensualmente con la reunión de la información de las provincias y del mismo SENASA.
- Establecer un sistema de identificación de los tambores de miel para exportación proveniente de cada uno de los establecimientos de cada categoría registrada fija y móvil, habilitada e inscripta con las siglas S-R-F y S-R-M, S-E-H y S-E-I respectivamente seguido del número de inscripción de la sala compuesto por la letra identificatoria de la provincia y un número de CUATRO cifras, el cual sería



obligatorio para cualquier tambor de miel que salga del país.	
<p style="text-align: center;"><b>Consultas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Representantes de los gobiernos provinciales</li> <li>• Integrantes del Programa Miel 2000- SAGPyA</li> <li>• INTI</li> <li>• Representantes del sector privado: SADA, FACAP, SEPyME, FAA, CRA, CONINAGRO y OTROS</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPyA</p> <p style="text-align: center;">SENASA</p>
<p style="text-align: center;"><b>Discusión</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prf SAGPYA.  <i>“Se aceptó la propuesta de reemplazar la resolución N° 220/95 por una norma nueva que se ajuste en mayor medida a las realidades del sector...a tal fin ya existe una propuesta que será puesta a discusión próximamente. ...Es muy importante destacar que esta propuesta es un proyecto que se trabajará en los próximos meses con los participantes del sector privado y con entidades del sector público. La propuesta de categorizar las salas es una manera de incentivar a los productores para que habiliten sus salas de extracción...el objetivo que se quiere alcanzar es permitir que todos los productores puedan comercializar sus productos, poder determinar cuántas salas existen en el país, donde están ubicadas y además que cumplan con los mínimos requisitos higiénico sanitarios para trabajar con un alimento“</i> </li> <li>• Prf Gob. Córdoba  <i>“En cuanto a las salas de extracción, creemos que sería muy prudente aprobar una norma que sea utilizada para los que quieren diferenciar su calidad de extracción y que esto tienda a ser una decisión empresarial, sin tantas vueltas, como registros e inspecciones provinciales y luego habilitaciones Nacionales que superan ampliamente a lo que nos solicitan nuestros compradores en la actualidad ... El modelo de apicultura que promueven estas reglamentaciones según nuestro entender, traen aparejadas la marginación de los pequeños y medianos apicultores y el</i> </li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPYA</p> <p style="text-align: center;">SADA (SOCIEDAD ARGENTINA DE APICULTORES)</p> <p style="text-align: center;">SENASA: FAA, CRA, CONINAGRO</p> <p style="text-align: center;">GOBIERNOS PROVINCIALES</p> <p style="text-align: center;">INTI</p> <p style="text-align: center;">REPRESENTANTES DEL SECTOR PRIVADO: SADA, FACAP.</p> <p style="text-align: center;">SEPYME</p>

<p><i>aumento de los costos de los grandes productores.”</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PA 3.</li> </ul> <p><i>“La norma 353 establece categorías irrisorias, las diferencias que hay entre la registrada y habilitada no existen pero sin embargo se limitan los mercados, no se puede vender a todos, además hay gente que vende miel con el número de sala inscripta y no es justo para los que invertimos en la sala”</i></p>	
<p style="text-align: center;"><b>Ejecución</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de un registro provincial de salas de extracción.</li> <li>• Disposición técnica por el SENASA, o los gobiernos provinciales en el caso de acuerdo, destinada a la inspección de las salas de extracción en jurisdicción nacional o provincial según corresponda.</li> <li>• Asesoramiento in –situ, charlas y jornadas de esclarecimiento de la normativa y concientización del aseguramiento de la calidad de la miel por parte de instituciones nacionales y provinciales.</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPyA</p> <p style="text-align: center;">SENASA</p> <p style="text-align: center;">GOBIERNOS PROVINCIALES ADHERIDOS</p>
<p style="text-align: center;"><b>Resultados</b></p> <p><b>Positivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una base de datos con un número de establecimientos extractores acordes a los volúmenes de miel exportados - 2500 salas distribuidas en las categorías de registradas y habilitadas-.</li> <li>• Visualizar en parte como se encontraba constituido el sistema productivo apícola nacional al establecerse un número de salas inscripta equivalente al sistema productivo apícola</li> <li>• La aprobación de los países importadores al respecto de las medidas tomadas en el país.</li> <li>• El paso gradual en el ordenamiento de las salas de extracción existentes con el objeto de acomodar sus condiciones edilicias a las exigidas por la normativa,</li> <li>• La legitimización de las acciones por medio de la participación de diversos actores productivos, comerciales, organizacionales e</li> </ul>	<p style="text-align: center;">GOBIERNOS PROVINCIALES</p> <p style="text-align: center;">SENASA</p> <p style="text-align: center;">PRODUCTORES APICOLAS</p>

<p>institucionales en el diseño de la normativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La motivación a la organización y reunión de los productores apícolas alrededor de la obtención de una sala de extracción habilitada requisito necesario para comercializar la miel.</li> </ul> <p><b>Negativos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un registro de establecimientos extractores sobredimensionado sobre todo en lo referente a categoría de salas de extracción inscriptas ya que en algunos casos no cumplían con las condiciones de asegurar la inocuidad alimentaria y en otros casos eran inexistente: 6000 salas inscriptas.</li> <li>• Prórrogas continuas de los tiempos de vencimiento de las salas inscriptas, totalizando los tiempos de 4 años.</li> <li>• Críticas al respecto de las irrelevantes y confusas diferencias entre salas de extracción habilitada y registrada fijas, lo que desencadena problemas al momento de solicitar el tipo de habilitación correspondiente.</li> <li>• La falta de coordinación de los inspectores de las distintas instituciones involucradas al respecto del entendimiento de los requisitos exigidos en las distintas categorías.</li> <li>• La escasa cantidad de salas inspeccionadas.</li> <li>• Demora en la firma de convenios con algunas provincias de gran importancia para la actividad apícola.</li> </ul>	
<p style="text-align: center;"><b>Reformulación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución N° 870 del año 2006</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPyA</p> <p style="text-align: center;">SENASA</p>

**Tabla E: Análisis de la resolución N° 870 de 2006 sobre requisitos de habilitación de establecimientos extractores de miel**

Fases	Actores
<b>Resolución N° 870/06</b>	

<p style="text-align: center;"><b>Reconocimiento de problemas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevado número de salas de extracción pertenecientes a la categoría inscritas y la falta de su conversión hacia las otras categorías</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPyA PRODUCTORES</p>
<p style="text-align: center;"><b>Análisis de problemas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La venta al exterior de miel proveniente de salas de extracción inscritas, categoría provisoria, que ponía en riesgos la comercialización del producto y a todo el sector productivo apícola, en caso de que surgiera algún problema de calidad con la miel proveniente de estos establecimientos virtuales.</li> <li>• Las continuas prórrogas de la obligatoriedad de pasar de sala de extracción inscrita a alguna de las otras categorías establecidas en la normativa N° 353.</li> <li>• La confusión existente alrededor de las categorías de sala de extracción registrada fija y habilitada, sobre requisitos y mercados de acceso, que deslegitima el proceso y promovía fuertes debates sobre la medida.</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPyA Instituciones provinciales</p>
<p style="text-align: center;"><b>Alternativas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminar la categoría inscrita de sala de extracción</li> <li>• Crear una sola categoría de sala de extracción fija miel la que incluya la mayor parte de las salas de extracción existentes.</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPyA SENASA Instituciones provinciales</p>
<p style="text-align: center;"><b>Diseño de medidas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establece una nueva reglamentación, la resolución N° 870, en donde se fijan exigencias higiénico-sanitarias y funcionales que las Salas de Extracción de Miel deben cumplir para ser habilitadas estableciendo una sola categoría de establecimiento: Salas Habilitadas Fijas o Móviles, dejando sin efecto la clasificación de la Resolución N° 353/02.</li> <li>• El SENASA puede delegar a los Gobiernos Provinciales la función de autorizar e inspeccionar los establecimientos extractores de miel</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPyA</p>

<p>ubicados en jurisdicción provincial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• También autoriza a los Gobiernos Provinciales a labrar actas donde se constate una infracción a la normativa nacional en materia de producción apícola, dando intervención al SENASA para la instrucción del sumario administrativo e imposición de la sanción que corresponda.</li> <li>• Al igual que su antecesora el SENASA mantendrá una base única de datos de Salas de Extracción de Miel, y será la encargada de auditar el sistema, a efectos de asegurar su correcto funcionamiento.</li> <li>• La Dirección de Fiscalización de Productos de Origen Animal o la autoridad provincial, según como corresponda, podrá autorizar el funcionamiento provisorio de las Salas de Extracción de Miel por un plazo no mayor a 180 días, en el caso de requerirse adecuaciones o reformas dentro de la zona limpia y de zona de transición, en tanto que las mismas sean de tal naturaleza que no afecten las condiciones higiénico-sanitarias del producto; y de hasta 2 años para adecuaciones o reformas en el sector de la zona complementaria.</li> <li>• Se establece explícitamente la obligatoriedad de aplicación de las Buenas Prácticas Apícolas y de Manufactura (BPAyM).</li> </ul>	
<p style="text-align: center;"><b>Consultas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Representantes de las provincias</li> <li>• Integrantes del Comité Asesor Apícola</li> <li>• INTI</li> <li>• SENASA</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPyA SENASA Instituciones provinciales</p>
<p style="text-align: center;"><b>Discusión</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prf Gob. Córdoba:</li> </ul> <p><i>“Es necesario el cumplimiento de las normas. En mayo de 2000 se instaló el tema de las salas de extracción y trazabilidad; ahora es responsabilidad de la actividad privada ponerse al día con las normas. Las pautas son estas o no se va a poder vender. La responsabilidad de todos es lograr que las cosas se hagan...”</i></p>	<p style="text-align: center;">SAGPyA SENASA Instituciones provinciales Productores Organizaciones</p>

<p style="text-align: center;"><b>Ejecución</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de un registro provincial de salas de extracción.</li> <li>• Disposición técnica por el SENASA, o los gobiernos provinciales en el caso de acuerdo, destinada a la inspección de las salas de extracción en jurisdicción nacional o provincial según corresponda.</li> <li>• Asesoramiento in –situ, charlas y jornadas de esclarecimiento de la normativa y concientización del aseguramiento de la calidad de la miel por parte de instituciones nacionales y provinciales.</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPyA SENASA Instituciones provinciales</p>
<p style="text-align: center;"><b>Resultados</b></p> <p><b>Positivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una base de datos con un número de establecimientos extractores cercanos a la realidad y acordes a los volúmenes de miel exportados.</li> <li>• La adecuación de las salas de extracción existentes por medio de los planes de obras con el objeto de ultimar el acondicionamiento de las mismas.</li> <li>• La legitimización de las acciones por medio de la participación de diversos actores productivos, comerciales, organizacionales e institucionales en el diseño de la normativa.</li> <li>• La motivación a la organización y reunión de los productores apícola alrededor de la obtención de una sala de extracción habilitada requisito necesario para comercializar la miel.</li> <li>• El surgimiento de líneas de créditos y subsidios destinados a la construcción e instalación de salas de extracción de pertenencias a organizaciones y grupos de productores.</li> <li>• La participación de los municipios en la problemática de instalación de salas de extracción en el dominio de sus regiones, que en algunas situaciones participaban con la entrega de terrenos para la instalación de las salas, en otras con la entrega directa de la sala y en tercer lugar con gestión de los recursos económicos necesarios para su instalación.</li> <li>• El surgimiento de salas de extracción comunitarias establecidas por particulares e unidades educativas, estas últimas a veces en sociedad con grupos de productores apícolas en sus diversas modalidades.</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPyA SENASA Instituciones provinciales Productores Organizaciones</p>

<p><b>Negativos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La falta de coordinación de los inspectores de las distintas instituciones involucradas al respecto de la interpretación de los requisitos exigidos en las normativas.</li> <li>• La falta de un sistema de seguimiento de salas y de sus planes de obras que mantuviera en vigencia la problemática y el interés de los productores alrededor del tema.</li> <li>• La existencia aún de salas de extracción clandestinas que actúan en detrimento de las salas de extracción privadas que ven afectado su negocio hasta el punto de su cierre.</li> <li>• La compra y venta de números de salas de extracción habilitada para lograr la comercialización de la miel.</li> <li>• La intervención de acopiadores y exportadores en proporcionar números de salas de extracción habilitadas de su propiedad a veces a cambio de una disminución del precio de la miel.</li> <li>• La falta de un sistema de cruce de información en donde se coteje la información de los tambores con los establecimientos intervinientes en la extracción.</li> </ul>	
<p style="text-align: center;"><b>Reformulación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPyA SENASA</p>

**Tabla F: resolución N° 283 del año 2001. Registro Nacional de Productores Apícolas**

Fases	Actores
<b>Resolución N° 283/01</b>	
<p style="text-align: center;"><b>Reconocimiento de problemas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El desconocimiento a nivel nacional de la constitución del sistema productivo, de servicio y comercial apícola argentino.</li> </ul>	SAGPyA

<p style="text-align: center;"><b>Análisis de problemas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de conocimiento al respecto de la totalidad de los productores del país, su ubicación geográfica, las características físicas de su producción, la cantidad de colmenas y los productos que elaboran, información necesaria para el diseño de políticas públicas apropiadas.</li> <li>• La imposibilidad de la elaboración de estadísticas sectoriales y la generación de información que facilite la toma de decisiones por parte de las autoridades y de los agentes que intervienen en la cadena de la miel.</li> <li>• La dificultad de resolución rápida de problemas de diversa índole que pudieran presentarse (sanitarios, técnicos, informativos, de calidad) y llevar adelante acciones correctivas eficaces, por parte de los organismos de control, al contar con un instrumento que facilita el sistema de trazabilidad de la miel.</li> </ul>	<p>SAGPyA</p>
<p style="text-align: center;"><b>Alternativas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de un registro nacional de productores apícolas de cría, producción de núcleos, reinas, paquetes, miel, jalea real, propóleos, polen u otros productos apícolas; de persona física o jurídica que se dedique al manejo de colmenas para producción y/o empleo de abejas como polinizadoras de cultivos entomófilos; de persona física o jurídica que se dedique a la comercialización e industrialización de productos derivados y persona física o jurídica que se dedique a la fabricación de elementos o equipos para la Actividad Apícola; que visibilice la constitución del sector, facilitando el diseños de políticas públicas apícolas futuras.</li> </ul>	<p>SAGPyA</p>
<p style="text-align: center;"><b>Diseño de medidas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer un registro para personas física o jurídicas productivas, de servicio y comerciales</li> <li>• Se establece como Unidad Coordinadora del Registro a la</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPyA: PROGRAMA MIEL 2000-</p> <p style="text-align: center;">SENASA</p>



Subsecretaría de Producción y Alimentos de la SAGPyA. La misma es la encargada de centralizar toda la información del registro.

- Las provincias realizarán la distribución y recepción de las planillas de registro hacia y desde las municipalidades o instituciones o asociaciones habilitadas a tal fin.
- El registro de productores se lleva a cabo en las oficinas de los Municipios locales que le corresponda de acuerdo con su domicilio particular, o en aquellas instituciones o asociaciones de productores sin fines de lucro habilitadas para tal fin.
- Los formularios de inscripción, con carácter de declaración jurada, deberán ser remitidos a los centros de procesamiento habilitados para tal fin (Ministerios de Agricultura de las provincias), para que le sea otorgado el número de Registro al Productor Apícola.
- Los formularios de inscripción (municipalidades o instituciones o asociaciones) o la información procesada (centros de procesamientos de datos: ministerios provinciales) deberán ser remitidos una vez al año, entre los meses de noviembre y marzo, a la Unidad Coordinadora del Registro: Subsecretaría de Producción y Alimentos
- Características del registro: El registro es gratuito, debería ser renovado cada 5 años, y por medio de ella el Productor Apícola dará por cumplimentada su inscripción en el REGISTRO NACIONAL SANITARIO DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS (RENSPA).
- La Unidad Coordinadora del Registro (SAGPYA), enviará una vez al año al SENASA la información necesaria para el establecimiento de las acciones sanitarias correspondientes.
- Cualquier trámite que requiera realizar los productores apícolas requerirán de la presentación de la credencial de RENAPA que lo identifique.
- Los organismos nacionales de control, así como los organismos provinciales y/o municipales, a través de su personal de campo o de los agentes de los Programas Apícolas Provinciales podrá verificar la información recibida en la inscripción y/o en las sucesivas actualizaciones del Registro.
- Se desarrolló campañas de difusión en las radios nacionales, internet, revistas especializadas en la temática apícola, y en disertaciones por todo el país.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• A partir del 2003 solo los productores con RENAPA actualizado recibirían información y asistencia por parte de la SAGPyA, esto también se estableció en forma voluntaria en algunas provincias.</li> </ul>	
<p style="text-align: center;"><b>Consultas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Representantes del sector privado</li> <li>• Representantes de los Gobiernos Provinciales</li> <li>• INTI</li> </ul>	<p>SAGPyA: PROGRAMA MIEL 2000-  SENASA</p>
<p style="text-align: center;"><b>Discusión</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prf CONASA <i>“Desde el punto de vista comercial no solo es importante tener identificados a todos los productores sino que debemos satisfacer las posibles futuras exigencias que pueden poner los países Europeos con respecto a la presencia de residuos de medicamento en la miel. A corto plazo deberíamos agregar a la planilla del RENAPA una declaración jurada por medio de la cual se asegure que las colmenas no han sido tratadas con sustancias peligrosas o supuestamente peligrosas para la salud humana, y en caso de haberlo hecho se respetaron los tiempos de restricción establecidos en los marbetes comerciales de los productos...”</i> <i>Este aporte dio origen a la Res N° 87 /02 por medio de la cual se agrega esta declaración a la planilla de inscripción al RENAPA”.</i></li> <li>• Prf SENASA: <i>“Esta resolución es muy importante ya que es hora que comencemos a regularizar la cadena de la miel e implementar un sistema de trazabilidad que permita encontrar errores en el proceso”</i></li> <li>• Prf Gob. Santa Fé <i>“Tengo mis dudas en el funcionamiento del RENAPA, no tengo muchas expectativas al respecto de este registro, ... algunos productores están utilizando el número de otros productores de la zona”</i></li> </ul>	<p>SAGPyA: PROGRAMA MIEL 2000-  SENASA  SECTOR PRIVADO  GOBIERNOS PROVINCIALES  INTI</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prf SENASA - SAGPYA</li> </ul> <p><i>“Nos comprometemos a cruzar la información para ver cómo dan los resultados y si es fácilmente detectable la duplicación de números de RENAPA. El buen funcionamiento del registro depende de que los exportadores declaren al SENASA cantidad de tambores exportados y los números de RENAPA que le corresponden. De esta manera, sí se puede rastrear la duplicación.”</i></p>	
<p style="text-align: center;"><b>Ejecución</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adhesión obligatoria y masiva</li> <li>• Creación de los registros de RENAPA con bases en las provincias.</li> <li>• Disposición técnica destinada al asesoramiento del sistema de inscripción</li> <li>• Interacción con los municipios con el objeto de dinamizar el sistema.</li> </ul>	<p>SAGPyA: PROGRAMA MIEL 2000- GOBIERNOS PROVINCIALES</p>
<p style="text-align: center;"><b>Resultado</b></p> <p><b>Positivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La creación de la primera normativa de registro de productores apícolas nacional.</li> <li>• Se logra individualizar los apicultores de todo el país, permitiendo identificar el número por provincia.</li> <li>• Otorga a la mayoría de las provincias un registro en donde figuren los apicultores de las mismas, herramienta importante para el diseño de políticas públicas provinciales para el sector.</li> <li>• La creación de una base de datos de productores apícolas permite la instalación de un sistema de trazabilidad de la miel por identificación del productor por medio del RENAPA de los productores que la originaron.</li> <li>• La aprobación de los países importadores de miel argentina en lo referente a las medidas tomadas en virtud de un sistema de trazabilidad que permita el seguimiento de los tambores de miel a lo largo de la cadena.</li> </ul> <p><b>Negativos</b></p>	<p>SAGPyA: PROGRAMA MIEL 2000- GOBIERNOS PROVINCIALES GOBIERNOS MUNICIPALES PRODUCTORES</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riesgo de utilización del Nro. RENAPA por otros: Duplicación del número de RENAPA.</li> <li>• La superposición con otros registros provinciales que no fueron derogados, por ejemplo el registro de marca de la provincia de Buenos Aires.</li> <li>• La falta de colaboración de algunos Municipios y la inoperancia de algunas provincias que no mantiene al día el registro ni la transferencia de la información hacia nación.</li> <li>• El retraso en la puesta en marcha de la resolución motivado en la falta de respuesta de algunas provincias para coordinar el trabajo conjunto.</li> </ul>	
<p style="text-align: center;"><b>Reformulación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay reformulación.</li> <li>• Se complementa con la RESOLUCION SENASA N° 87 /02 mediante la cual se incorpora en la planilla de Inscripción al Registro Nacional de Productores Apícolas (RENAPA) (que figura como Anexo I de la Resolución N° 283/01), la obligación de declarar bajo juramento que las colmenas del/los apiario/s, no han sido ni serán tratadas con sustancias peligrosas o supuestamente peligrosas.</li> </ul>	<p>SAGPyA: PROGRAMA MIEL 2000-  SENASA</p>

**Tabla G: resolución N° 186 del año 2003: Establecimiento de un sistema de trazabilidad Nacional**

Fases	Actores
<b>Resolución N° 186/03</b>	
<p style="text-align: center;"><b>Reconocimiento de problemas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La falta de un sistema que permita seguir el recorrido de la miel desde su producción hasta su venta al exterior, como herramienta necesaria para detectar posibles errores en la cadena</li> </ul>	<p>SAGPyA  SENASA</p>

<p style="text-align: center;"><b>Análisis de problemas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La imposibilidad de aplicar medidas correctivas en caso de observarse desvíos o falta de conformidad con respecto a la calidad de la miel comercializada.</li> <li>• El desconocimiento de cuáles son los puntos del recorrido de la miel donde se puede ver afectada su calidad y las causas que la generan.</li> <li>• La necesidad de cumplir con las exigencias de los países europeos con respecto a la implementación en el país de un sistema de trazabilidad que permita identificar el origen de la miel, el historial de los procesos aplicados a la misma y el recorrido de distribución y localización de la miel después de su envasado en tambores.</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPyA</p> <p style="text-align: center;">SENASA</p>
<p style="text-align: center;"><b>Alternativas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La creación de un sistema de trazabilidad para los tambores de miel destinados a exportación, con aplicación en todo el país por medio de la articulación del RENAPA y de la sala de extracción habilitada.</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPyA</p> <p style="text-align: center;">SENASA</p>
<p style="text-align: center;"><b>Diseño de medidas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El sistema tiene como fundamento la intervención del SENASA dentro del circuito productivo y de tránsito de la miel hasta su embarque para exportación, con la finalidad de conocer y/o tomar acciones correctivas en caso de comprobarse alteraciones que afecten al producto</li> <li>• Se establece la identificación de la miel envasada en tambores considerando las clasificatorias de las salas de extracción de miel establecidas en la resolución N° 353/02, cuyas siglas correspondientes se estamparán en la zona planografiada de los tambores o envases de miel fraccionada, lo que permitirá identificar el origen de dicha materia prima. Se hará constar en los tambores con pintura indeleble el número oficial de la Sala de Extracción y a continuación, en la misma línea de escritura y separadas con una barra, las dos últimas cifras del año de obtención.</li> <li>• En el caso de Sala de extracción comunitaria o de organizaciones</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPyA: PROGRAMA MIEL 2000-</p> <p style="text-align: center;">CONSEJO ASESOR APICOLAS PROVINCIALES</p> <p style="text-align: center;">SENASA- CONSEJO ADMINISTRACION DEL SENASA: FAA, CRA, CONINAGRO</p> <p style="text-align: center;">INTI</p> <p style="text-align: center;">REPRESENTANTES DEL SECTOR PRIVADO: FACAP, CIPA, CERA</p> <p style="text-align: center;">INTA</p> <p style="text-align: center;">SEPYME</p>

apícolas se agregará entre el número de la Sala de Extracción y las cifras del año de obtención, el número de Lote que se le asignará al dueño de la materia prima que se obtenga. El número de lote otorgado será registrado en el Libro de Movimiento de uso obligatorio, rubricado por el SENASA, en donde figura el número de RENAPA y de lote o lotes de los tambores de cada productor o productores.

- En la normativa se consideraban aquellas situaciones en las que hasta el 31 de agosto de 2004 no se contara aún con el número de la Sala de Extracción, en tal caso se procedería a identificar los recipientes con el número asignado al apicultor en el REGISTRO NACIONAL DE PRODUCTORES APICOLAS (RENAPA).
- El tránsito de los tambores hasta la planta de procesamiento, fraccionamiento o depósito deberá realizarse con el amparo de un documento de remito o boleta de compra donde se hará figurar claramente los datos que consten en la zona planografiada de los tambores.
- Cuando se realicen acciones de procesamiento o fraccionamiento de miel que signifiquen la pérdida de la identificación de los envases de origen, los receptáculos reemplazantes deberán llevar los datos identificatorios del nuevo número de lote asignado, pero siempre correlacionado a la Sala de Extracción y lote asignado primitivamente; información que será registrada en un libro de movimiento rubricado por el SENASA, de pertenencia del establecimiento procesador o fraccionamiento. El traslado de los productos procesados o fraccionados se realizará con el amparo de un documento de remito o boleta de compra donde se hará figurar claramente los datos del producto.
- Será obligatorio el uso de un Libro de Movimiento en los Depósitos o Salas de Acopio, el cual deberá estar rubricado por el SENASA, en el que deberá hacerse constar cada arribo de producto, indicando los lotes y N° Sala de extracción, o en caso que corresponda el N° de RENAPA.
- Los fraccionadores, procesadores, acopiadores y/o el exportadores, en el carácter de tenedores de los envases de miel a granel o fraccionada, son responsables de exigir y mantener la identificación colocada en cada uno de estos recipientes la cual debía estar

<p>respaldada por la correspondiente factura o remito, en donde constase el número de la Sala de Extracción, del RENAPA o número de Lote, según la modalidad de envasado del producto.</p>	
<p style="text-align: center;"><b>Consultas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CONSEJO ASESOR APICOLAS PROVINCIALES</li> <li>• SENASA- CONSEJO ADMINISTRACION DEL SENASA: FAA, CRA, CONINAGRO</li> <li>• INTI</li> <li>• REPRESENTANTES DEL SECTOR PRIVADO: FACAP, CIPA, CERA</li> <li>• INTA</li> <li>• SEPYME</li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPyA</p>
<p style="text-align: center;"><b>Discusión</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prf SADA:  <i>“El modelo de apicultura que promueven estas reglamentaciones, según a nuestro entender, traen aparejados la marginación de los pequeños y medianos apicultores y el aumento de los costos de los grandes productores.....Cuando hablamos de buscar alternativas es con medidas más sencillas, realistas y realizables, como que la trazabilidad sea a través del número de RENAPA en el tambor y no con libros y salas inscriptas, registradas, o habilitadas”.</i> </li> <li>• Prf Gob. Río Negro:  <i>“Si efectivamente el SENASA fiscalizará el cumplimiento en el puerto y si existen un número estampado en los tambores, en caso de no existir, todos deberían hacerse responsables. Es necesario enmarcar al productor”</i> </li> <li>• Prf INTA:  <i>“Existen riesgos de que el número de RENAPA sea utilizado por otros, ya existen antecedentes de ello.”</i> </li> <li>• Prf Gob. Neuquén:  <i>“Es necesario que exista un cruce de la información generada por el RENAPA y la información recabada por el SENASA en base a la información de los exportadores.”</i> </li> </ul>	<p style="text-align: center;">SAGPyA: PROGRAMA MIEL 2000-</p> <p style="text-align: center;">CONSEJO ASESOR APICOLAS PROVINCIALES</p> <p style="text-align: center;">SENASA- CONSEJO ADMINISTRACION DEL SENASA: FAA, CRA, CONINAGRO</p> <p style="text-align: center;">INTI</p> <p style="text-align: center;">REPRESENTANTES DEL SECTOR PRIVADO: FACAP, CIPA, CERA</p> <p style="text-align: center;">INTA</p> <p style="text-align: center;">SEPYME</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo picola de Córdoba, CERA <i>“Proponemos la modificación de la resolución por medio de la inclusión del número de inscripción RENAPA en lugar del N° de registro de sala de extracción, en el frente de los tambores para exportación...”</i></li> <li>• SENASA, INTA, pcia. Santa Fe y su respectivo consejo apícola, la pcia. de Neuquén y la FACAP, su respectivo consejo apícola, la provincia de Neuquén. <i>“Se encontraron en desacuerdo al reemplazo del número de Sala Habilitada por el número de RENAPA en los tambores...”</i></li> <li>• Prf. Gob. Santa Fe <i>“Los datos de las exportaciones son contundentes para demostrar la importancia de la actividad y defenderla. Se debe ser intransigente con la fecha límite de la aplicación de las norma de trazabilidad”</i></li> <li>• Prf INTI <i>“¿Quién es el responsable en el caso de detectarse una anomalía o problema en un tambor que no esté correctamente identificado?... En estos casos el exportador debería demostrar su sistema de trazabilidad implementado...”</i></li> <li>• Prf SAGPYA <i>“Esta es una norma necesaria que no solo nos permite establecer el recorrido del producto a lo largo de la cadena sino también incentivar al aseguramiento de la calidad de la miel. No será necesario que alguien nos controle para trabajar con calidad. Según el Código Alimentario, la responsabilidad es solidaria”.</i></li> </ul>	
<p style="text-align: center;"><b>Ejecución</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disposición técnica destinada al asesoramiento del sistema de trazabilidad.</li> <li>• Algunas provincias conjuntamente con el número de salas de extracción hacen entrega del libro de movimiento rubricado por cada</li> </ul>	



<p>autoridad provincial.</p>	
<p style="text-align: center;"><b>Resultados</b></p> <p><b>Positivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La existencia de la primera norma de trazabilidad destinada exclusivamente para la apicultura.</li> <li>• Adhesión alta en referencia a las salas de extracción y sus libros de movimiento.</li> <li>• Se vio estimulado la solicitud por parte de los productores del número de RENAPA y la solicitud de habilitación de salas de extracción.</li> <li>• Aprobación de los países importadores por el sistema de trazabilidad implantado.</li> </ul> <p><b>Negativos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adhesión obligatoria baja en los acopiadores y exportadores, y sus libros de movimiento.</li> <li>• Bajo grado de transferencia de información de números de RENAPA y Habilitación de salas de extracción por los gobiernos provinciales hacia la SAGPYA y el SENASA, lo que dificultó el cruzamiento de información afectando la eficiencia del sistema de trazabilidad.</li> <li>• Falta de la existencia de depósitos habilitados para almacenamiento de miel lo que ocasionó que en la mayoría de los casos los tambores provenientes de salas de extracción comunitarias fueran almacenados en galpones o lugares no habilitados a tal fin, por los mismos productores propietarios de la miel. Generándose un punto crítico que hace a la ineficiencia del sistema de trazabilidad.</li> </ul>	
<p style="text-align: center;"><b>Reformulación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay reformulación.</li> </ul>	

**Tabla H: Municipalidades de la provincia de Buenos Aires y su relación con las salas de extracción**

Municipalidad		25 de mayo	Roque Pérez	Saladillo	Alberti
SALA DE EXTRACCION	PREDIO	SI parque industrial comodato	SI parque industrial comodato	SI Ferroviario	SI parque industrial comodato con opción a compra
	ESTRUCTURA	NO Tinglado, con subsidio obtenido por la organización	SI Secretaria de planeamiento y obras públicas	SI Galpón de ferrocarril	NO Materiales con subsidios y cuotas societarias y mano de obra los asociados.
	MAQUINARIA	NO De la organización aportado por productores	SI	SI Parte de la maquinaria	SI Toda la maquinaria pertenece a la cooperativa
	PERSONAL	NO De la organización	NO Cada productor hace su propia cosecha	NO De la organización	NO La organización contrata personal para la época de cosecha
	SUBSIDIOS-CREDITOS	NO Obtenido por la organización	SI Para maquinaria	SI Municipio gestionó con el ministerio del trabajo	SI De gestión municipal
	ESTADO	Por falta de construcción de la sala el municipio le saco el predio (comodato)	Propiedad de la municipalidad. Funcionamiento de la organización (comodato)	Propiedad de la municipalidad. Funcionamiento de la organización (comodato)	En comodato con opción a compra

Municipalidad		Chacabuco	Chivilcoy	Villa Gesell	Daireaux
SALA DE EXTRACCION	PREDIO	SI-NO El municipio le vendió el predio en el parque industrial	SI Depende de la Direc. Producción municipal	SI Comodato Zona rural	SI Predio en parque industrial Está en comodato el terreno, hasta que se le dé la escrituración
	ESTRUCTURA	SI Se le gestionó un dinero del INAES para su construcción	SI Depende de la Direc. Producción municipal	NO El galpón esta hecho por la organización pero por contrato pertenece al municipio.	NO Los productores consiguieron un subsidio

	<b>MAQUINARIA</b>	NO De la organización aportado por productores	SI Depende de la Direc. Producción municipal	NO maquinaria propia de aporte de los socios	NO Los productores consiguieron un subsidio
	<b>PERSONAL</b>	NO Se estima que cada productor extraerá su producción o contrataran personal	SI Depende de la Direc. Producción municipal	NO Hay productores pertenecientes a la organización que se encargan del	NO Estaba en construcción
	<b>SUBSIDIOS- CREDITOS</b>	SI Se le gestionó un dinero del INAES para su construcción Si no construyen deben devolver dinero	NO	NO	NO
	<b>ESTADO</b>	Antes del 2011:Se le instalo una sala en comodato usando una sala de un productor que nos dio el lugar	La sala pertenece totalmente al municipio quien es el que ofrece el servicio. (propiedad municipal)	En caso de disolución de la organización todo vuelve al municipio. (comodato)	En propiedad de la organización a partir de la escrituración (comodato)

Municipalidad		Henderson (Hipólito Irigoyen)	Rauch	Quequén Necochea	Lobería
<b>SALA DE EXTRACCION</b>	<b>PREDIO</b>	NO Zona rural con crédito del banco Provincia que aún adeuda	SI parque industrial	NO	SI parque industrial
	<b>ESTRUCTURA</b>	NO Zona rural con crédito del banco Provincia que aún adeuda	SI Subsidio mano a la obra para el municipio	NO	SI Estructura de un frigorífico re adaptada
	<b>MAQUINARIA</b>	NO Zona rural con crédito del banco Provincia que aún adeuda	SI Subsidio mano a la obra para el municipio	NO	SI Toda la maquinaria pertenece a la municipalidad
	<b>PERSONAL</b>	NO Cada productor hace su propia cosecha	SI Empleados municipales	NO	Combinada Manejo del establecimiento en manos de productores de 2 grupos de cambio rural. Hay una encargada municipal
	<b>SUBSIDIOS- CREDITOS</b>	SI fondos de Desarrollo Productivo (1997)	Subsidio mano a la obra para el municipio	NO	
	<b>ESTADO</b>	La organización apícola debe los fondos de Desarrollo Productivo más los intereses, que serían re invertirlo en otras producciones locales (propiedad de la organización)	Íntegramente de la municipalidad. La manejan por medio de la cooperadora (propiedad municipal)	Desconocen las salas de extracción existentes en la región, no tiene información	(Propiedad municipal)

Municipalidad		Junín	Coronel Pringles	General Alvear	Trenque -Lauquen
SALA DE EXTRACCION	PREDIO	SI Vivero municipal	SI Zona rural	SI Ferroviario	SI Matadero municipal
	ESTRUCTURA	SI Requiere de refacción	SI Edificio nuevo	SI Galpón de ferrocarril	SI Zona rural antes matadero municipal
	MAQUINARIA	NO Con crédito de gestión municipal	SI	SI	NO
	PERSONAL	NO	Combinada Encargado de sala	NO Cada productor hace su propia cosecha	NO Los mismos productores
	SUBSIDIOS-CREDITOS	SI UNOVA	SI Gestionado para el municipio	NO	SI
	ESTADO	La organización apícola debe los fondos de Desarrollo Productivo más los intereses, que serían re invertirlos en otras producciones locales	Trabajan con dos cambios rurales que se van a constituir en cooperativa a partir de lo cual se firmará un comodato con la municipalidad para el uso de la sala (comodato en proyecto)	Utiliza los galpones que tienen en comodato con ferrocarril. Lo están utilizando los apicultores de la zona. (comodato)	crédito de gestión municipal (comodato)

Municipalidad		Médanos (Villarino)	Indio Rico (Cnel. Pringles)	Rojas	Arrecifes Púan
SALA DE EXTRACCION	PREDIO	SI En proceso, parque industrial	SI Se compró con el plan volver. Terreno ubicado en zona rural	SI Matadero municipal	NO
	ESTRUCTURA	-----	SI	SI Con necesidades de mantenimiento matadero municipal	NO
	MAQUINARIA	-----	SI Se compró con el plan volver	SI Dinero del MAA Administrado por el municipio	NO
	PERSONAL	-----	NO Son los mismos productores	NO Productores de la misma organización	NO

	<b>SUBSIDIOS-CREDITOS</b>	-----	SI Subsidio plan volver: Ministerio de desarrollo humano+ Ministerio de trabajo de la Nación: Plan trabajadores+ dinero municipalidad de Pringles	MAA PROFAM	NO
	<b>ESTADO</b>	En proceso de formación cooperativa para que la municipalidad le de terreno en parque industrial para la construcción de sala de extracción	Lograr una sala de extracción habilitada que logramos por medio del plan volver. con dinero del ministerio de trabajo (comodato)	Sala en condiciones desde lo edilicio y maquinaria, sin embargo no le dan un gran uso ya que muchos productores de la organización cosechan en sus propios establecimiento no habilitados	