Papel Político
Vol. 26
Publicación continua
2021
ISSN: 2145-0617 (En línea) | ISSN: 0122-4409 (Impreso)

Artículos

Las políticas públicas apícolas del Estado argentino*

Public Policies on Beekeeping in Argentina

DOI: https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo26.ppae

María Cecilia Mouteira [a]
Universidad de La Plata, Argentina
mmouteira@agro.unlp.edu.ar
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1736-2772

Inés Marilina Basso
Comisión Nacional de Energía Atómica, Argentina
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1093-3328

Guillermo Miguel Hang
Universidad de La Plata, Argentina
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2156-0264

Recibido: 09 Abril 2021
Aceptado: 21 Julio 2021
Publicado: 30 Noviembre 2021

Resumen:

Las políticas públicas dirigidas al sector apícola argentino se apoyaron en una serie de regulaciones, como producto de las exigencias de los mercados internacionales. Es así como surge el interrogante de cuáles fueron las intervenciones estatales argentinas y cómo los diversos actores públicos y privados influyeron en los contenidos sustanciales de políticas implementadas. Metodológicamente se realizó un estudio de caso a partir de la información recolectada mediante entrevistas a funcionarios, técnicos y productores responsables y/o partícipes del proceso integral de política. Del análisis se desprende que el Estado, en un contexto donde la dominación de los mercados internacionales se articuló con un sector productivo atomizado, de baja capacidad de inversión y un sistema comercial concentrado en un número reducido de exportadores, adquirió un papel activo en el desarrollo de políticas apícolas, evidenciándose en sus estructuras la coerción ejercida por el proceso de globalización y la adhesión incuestionable a las exigencias internacionales. Aquello asignó a la acción estatal un alto grado de conflicto y complejidad, y donde solo la participación de actores productivos y comerciales propició la legitimidad de las acciones establecidas.

Palabras clave: Políticas públicas, apicultura, Estado, institucionalismo.

Abstract:

Public policies aimed at the beekeeping sector in Argentina were based on a series of regulations, as a result of the demands of international markets. Thus, the question arises as to what were the Argentine state interventions and how the different public and private actors influenced the substantial contents of the policies implemented. Methodologically, a case study was carried out based on the information collected through interviews with officials, technicians and producers responsible for and/or participating in the integral policy process. The analysis shows that the State, in a context where the domination of international markets was articulated with an atomized productive sector, low investment capacity and a commercial system concentrated in a reduced number of exporters, acquired an active role in the development of beekeeping policies, evidencing in its structures the coercion exerted by the globalization process and the unquestionable adhesion to international demands. This assigned to state action a high degree of conflict and complexity, and only the participation of productive and commercial actors favored the legitimacy of the established actions.

Keywords: public policies, beekeeping, State, institutionalism.

Introducción

Argentina se encuentra entre los principales productores mundiales de miel, destinada principalmente al mercado externo, estableciéndose como uno de los principales países exportadores de miel a granel. La

Notas de autor

[a] Autora de correspondencia. Correo electrónico: mmouteira@agro.unlp.edu.ar

comercialización como commodity le confiere al sistema productivo, de procesado y comercial, una dinámica particular, en donde se ven exaltadas las fuerzas de poder que ejercen los mercados.

El sector productivo apícola argentino está caracterizado por un alto grado de heterogeneidad de productores, los cuales a partir de sus lógicas, establecen un entramado productivo y social particular. La informalidad de los apicultores dificultó históricamente la aplicación de políticas públicas, si bien esta no se constituyó como una barrera al desarrollo de la actividad.

El período comprendido entre los años 1990 y 2010 fue el espacio temporal donde diversos actores e instituciones han buscado mantener en la agenda pública una potencial transformación del área. En estos 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 cual vio exaltada las demandas y encargos hacia su gestión. 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 impactaron sobre los apicultores, logrando un cambio sobre su realidad. La adopción de tecnología en la sala de extracción de miel y la implementación de un sistema de trazabilidad, acorde a las demandas mundiales de calidad alimentaria, han sido algunos de los objetivos de estas políticas públicas, y donde, por medio de disposiciones reglamentarias de regulación, el Estado trasladó las exigencias internacionales a nivel nacional. En este entramado productivo-institucional es importante resaltar la trascendencia del análisis de las políticas públicas, mediante el estudio de las intervenciones del Estado argentino y las políticas públicas apícolas emergentes.

En este contexto es que surge el interrogante sobre cuáles fueron las intervenciones estatales argentinas y cómo los diversos actores públicos y privados influyeron en los contenidos sustanciales de las políticas implementadas. Con la finalidad de responder a esta pregunta es que en la primera parte del estudio se procede a la descripción de la comercialización de la miel, principal producto de las explotaciones apícolas, y a la caracterización de los productores, con el objeto de conocer y entender las particularidades de sus lógicas, y cómo estas definen el entramado socio-productivo apícola. Seguidamente se desarrolla el marco teórico, para posteriormente describir la metodología empleada en el estudio de caso, los resultados emergentes y discusión, y las conclusiones.

Características de la comercialización de la miel y del sector apícola argentino

Conocer en profundidad el sistema de comercialización de la miel es de importancia al momento de analizar las políticas públicas argentinas destinadas al sector apícola. Considerando que la miel en su mayoría es destinada 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.

Argentina se encuentra entre los principales productores y exportadores mundiales de miel, siendo importante destacar que el 95 % de la producción se vende al mercado externo, con un 98 % de ventas a granel (Borja, 2021).

El sector productivo está conformado por alrededor de 27.000 productores apícolas y de tres millones de colmenas (A. Guardia López, comunicación personal, 14 de mayo de 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. En relación con el procesado de la miel, en la actualidad la Argentina cuenta con alrededor de 2500 establecimientos, de los cuales un reducido número procesa la miel de más de un apicultor, sean dichos establecimientos de propiedad de una organización de apicultores o salas privadas que ofrecen el servicio.

El sector apícola es uno de los que presenta mayor actividad en las últimas décadas, derivada 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 con respecto a la inocuidad de los alimentos que adquieren (Rodríguez y Marcos, 2007). Como resultado de este desarrollo se incorpora el concepto de cadena de valor, constituyéndose entonces como un objeto de diversos programas y proyectos orientados a mejorar la competitividad de la cadena alimentaria de la miel.

En las exportaciones argentinas predomina la venta de materias primas y productos básicos, los cuales son vendidos como commodities, entre los que encontramos a la miel envasada a granel. Los commodities son una importante proporción de las exportaciones de origen agropecuario, y su persistencia a lo largo de los años se mantiene dominante en las exportaciones argentinas (Obschatko, 2003).

Los commodities son productos para los cuales existe una demanda, y en su abastecimiento no hay una gran diferencia de calidad a lo largo de los distintos mercados. Se caracterizan por contar con una calidad mínima estándar y un precio universal, el cual fluctúa basado en la disponibilidad del producto y su demanda (Sullivan y Sheffrin, 2003). 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 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 (Obschatko, 2003).

Si bien la miel es considerada como un commodity (Cardetti y Pierre, 2002), presenta diferencias significativas que la distinguen de este tipo de productos. En contraposición con los commodities, no requiere de grandes escalas en la producción, ya que los volúmenes de exportación se establecen desde la participación de actores comerciales (acopiadores y exportadores) que reúnen la miel proveniente de explotaciones de pequeña, mediana y gran escala, logrando una oferta de producto suficiente para cubrir la demanda y mantener el interés por parte de los mercados importadores (Piñeiro y López Saubidet, 2008). 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), particularidad que difiere significativamente de los commodities.

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).

También se debe destacar que la venta de miel a granel le confiere a la comercialización del producto una dinámica particular. De ahí que el sistema comercial argentino de miel tiene una alta dependencia de los cánones exigidos por los países compradores, y de cómo estos son traducidos al interior del país por parte de las empresas exportadoras y de las instituciones gubernamentales que actúan como nexos entre ambos eslabones.

Al analizar las políticas sectoriales emergentes del Estado, es de utilidad abordar la descripción de los actores involucrados, a fin de alcanzar un entendimiento integral de la problemática. Murmis y Feldman (2002) hacen una caracterización de los productores apícolas argentinos, destacando la lógica informal y autónoma de la actividad, lo que dificulta la aplicación de 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 es el de la "pluriactividad", correspondida con el hecho de que el 95 % de los apicultores del país no tiene dedicación exclusiva a la actividad (Murmis y Feldman, 2002). Un aspecto de importancia en la explotación apícola, y en relación directa al carácter de multiactividad, es que en presencia de bajos precios de la miel, condiciones climáticas adversas 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 esta.

Aproximación teórica

En el período comprendido entre los años 1990 y 2010, el entramado productivo-institucional apícola está caracterizado por la abundancia de políticas públicas nacionales. Para su análisis, el marco de referencia teórico pretende responder a diversos interrogantes. ¿Cómo se concibe la política pública apícola y cómo esta ha sido influenciada por los procesos de descentralización? ¿Hasta qué punto las instituciones intervienen, condicionan, ordenan o determinan las estrategias de los actores que la constituyen? ¿Qué tipo de análisis realizan los agentes alrededor de la problemática existente y cómo a partir de los mismos pueden influir en la estructuración de los resultados de la política? Estas son algunas de las cuestiones que se pretende responder a partir del análisis de las políticas públicas orientadas al sector apícola, principalmente en aquellas destinadas al procesado de la miel y su sistema de trazabilidad.

Uno de los ejes fundamentales del presente estudio es la política pública y, en este sentido, es importarte entender qué se concibe como política y de qué manera la descentralización del Estado ha influido en la estructura de la política. Son muchas definiciones las que pueden darse sobre las políticas públicas, ya que esta es una noción relativamente difusa por tratarse de términos polisémicos. En ese marco, 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. Vallés (2002) amplia el concepto a través de la consideración de las políticas públicas como un conjunto de decisiones conexas, estructuradas formalmente en el seno 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 requiere de un proceso de elaboración previa, en el cual participan una pluralidad de actores públicos y privados.

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 aplicación, el extenso alcance y la alta frecuencia de reformulación, son algunas de las limitaciones a las cuales nos enfrentamos al momento de realizar su exploración. En este contexto es importante referir al proceso de descentralización del Estado, mediante el cual este ha ido irrumpiendo en los territorios por vías legales, administrativas y financieras, acrecentando las competencias de los gobiernos locales. 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.

Cuando se examinan las estrategias de intervención de los actores públicos sobre el sector apícola, surge el cuestionamiento de 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, cuyas bases doctrinarias se organizan a partir del comportamiento individual, como concepción cultural de la formación y evolución de los valores y del comportamiento social (Sunkel, 1989).

El comportamiento de las instituciones y sus actores puede ser entendido a partir de diferentes corrientes del institucionalismo, desde las concepciones de la elección racional hasta el institucionalismo centrado en los actores. En la literatura es posible diferenciar diversos enfoques sobre estas conceptualizaciones. Es factible encontrar perspectivas racionalistas, que enfatizan el rol del actor (Subirats, 1992; Meny y Thoenig, 1992, citados en Rodrigues de Caires, 2017; March y Olsen, 1997; Zurbriggen, 2006), hasta posiciones más

culturalistas que se centran 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 en Zurbriggen, 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 en Zurbriggen, 2006). Es así como las instituciones, como resultado de la recreación de los actores, constituyen el contexto dentro del cual se 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). Subirats (1992) caracteriza la perspectiva racional indicando que un individuo puede establecer un orden de prioridades y objetivos, siendo posible escoger una opción que maximice los beneficios y minimice los costos.

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. Las acciones de los actores están influenciadas y configuradas por las instituciones, determinando no solo 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).

Una de las preguntas que surgen en el desarrollo de políticas públicas es qué tipo de análisis realizan los agentes alrededor de la problemática existente y cómo este influye en los resultados de la política. En este sentido, durante la formulación es necesario analizar las relaciones causa-efecto que ocasionaron 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 a 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 (Martínez Nogueira, 1995). 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. Entonces, 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 esta, la movilización adecuada de recursos, fuerzas de poder y capacidades, y el liderazgo del proceso de implementación (Martínez Nogueira, 1995).

Durante la etapa de formulación de una política pública surge el enigma de cuál es la manera en que los actores privados pueden influir en la estructura de la política y qué aspectos les otorga capacidad de negociación. Con respecto a este tema, es importante considerar que el momento de formulación es el ámbito para el enfrentamiento de enfoques y perspectivas de actores públicos y privados, la movilización de recursos de poder, la creación y diseminación dirigida de información, la construcción de alianzas y 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).

De tal manera, el objetivo del presente trabajo fue analizar las intervenciones estatales argentinas en la apicultura y cómo los diversos actores públicos y privados influyeron en los contenidos sustanciales de las políticas implementadas. En este sentido, el marco teórico movilizado es de utilidad para examinar dichas intervenciones 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 así las fuerzas de poder que surgen en la interacción entre ellos y determinando la influencia endógena de la institución sobre los resultados.

Metodología

La metodología de estudio utilizada para la investigación sobre las políticas públicas apícolas fue de tipo cualitativo, con prácticas de trabajo de campo en distintos ámbitos institucionales públicos y privados, es decir, nacional, provincial y municipal, y organizaciones apícolas, mediante entrevistas y encuestas semiestructuradas a funcionarios, técnicos y productores apícolas responsables y/o partícipes en el proceso integral de política, totalizando 67 entrevistas. 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 estudiaron 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).

Resultados

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, así como por su medio, sobre los actores públicos y privados vinculados directa e indirectamente al sector.

Un interrogante que surge cuando se estudia el arreglo político destinado al área apícola, está orientado a conocer cuál es la participación de las principales instituciones nacionales: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA). Es así como en un primer momento se realiza la representación de dichas instituciones mediante la descripción de su accionar en el desarrollo de estrategias de intervención, profundizando en aquellas normativas inherentes al procesado y trazabilidad de la miel. Continuando con estos dos ejes, posteriormente se realiza el análisis de las instituciones y de la participación de actores públicos y privados en el juego político, así como sobre las luchas de poder que se dan entre ellos, orientado a visualizar el comportamiento de los agentes y hasta qué punto su accionar se encuentra estructurado por la institución, cómo se posicionan los agentes alrededor de las problemáticas apícolas existentes, y cómo esta influye en los resultados de la política.

SENASA y SAGPyA como instituciones participes del desarrollo de políticas apícolas

Los principales objetivos de las políticas públicas consignadas para el sector apícola, emanadas del SENASA y la SAGPyA, pueden ser agrupados en cuatro ejes generales: agregado de valor de miel, calidad del alimento, trazabilidad del producto y sanidad apícola. En las figuras 1 y 2 se indican, para cada eje, las distintas normativas involucradas y el fin específico de cada una de ellas.

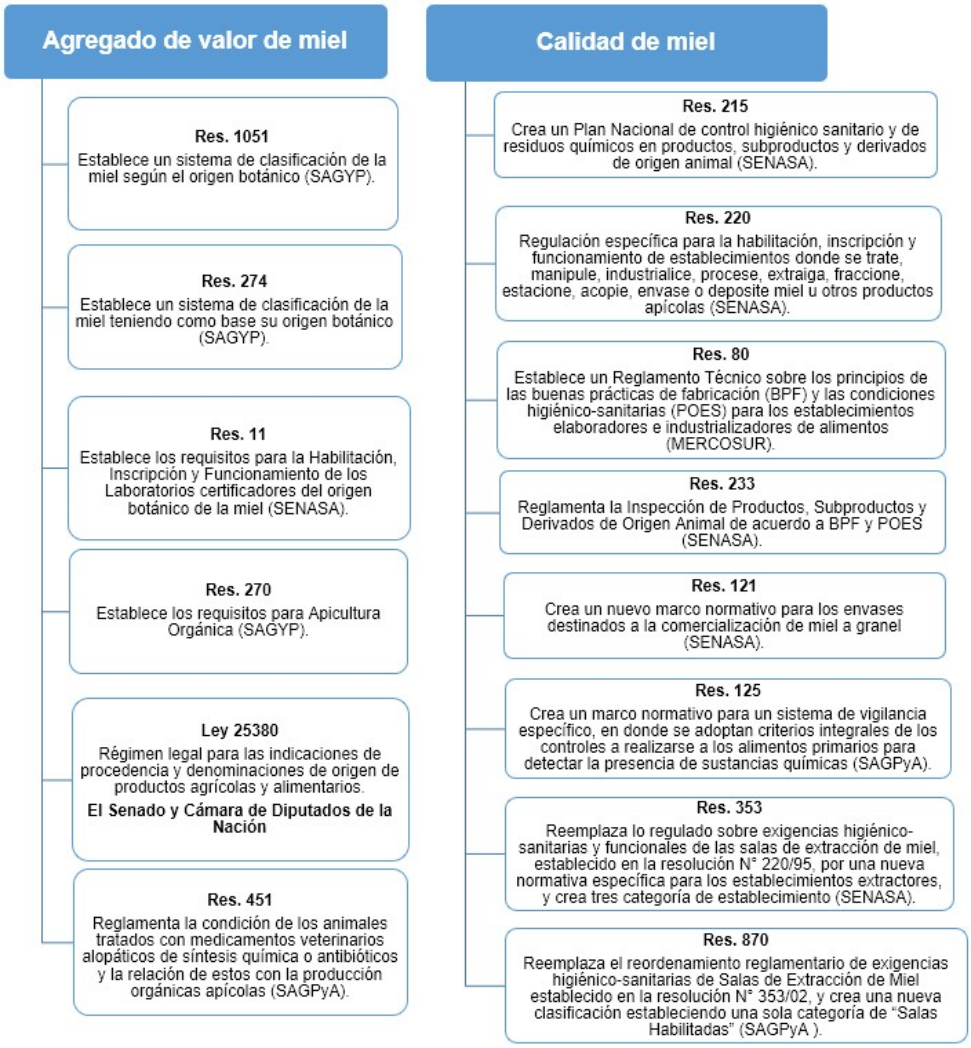

FIGURA 1.
Normativas vinculadas a los ejes de agregado de valor de miel y calidad.
Para cada resolución se indica la institución vinculada a su emisión
Fuente: María Cecilia Mouteira. Elaboración propia

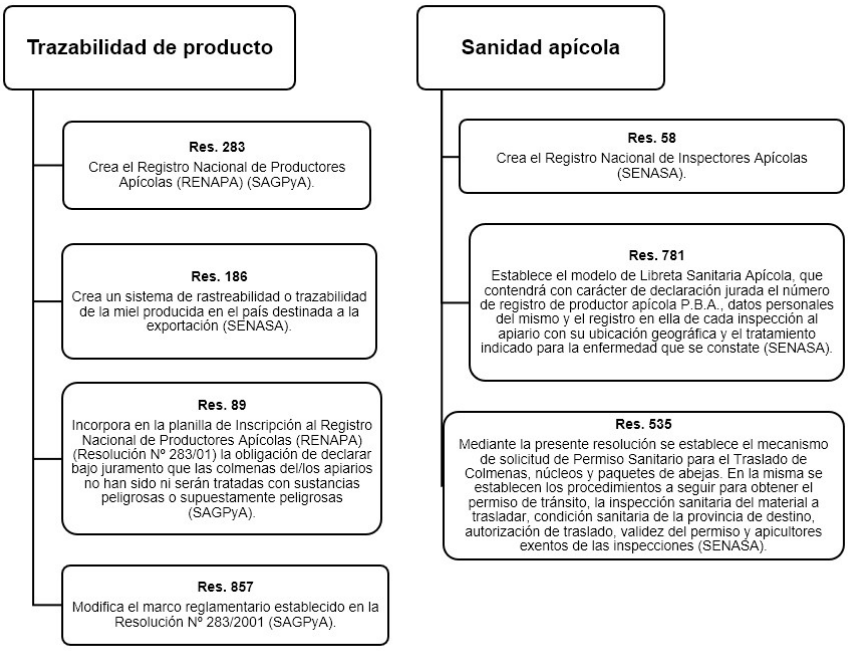

FIGURA 2.
Objetivos particulares perseguidos por cada normativa con miras a alcanzar el objetivo general: trazabilidad de la miel y sanidad apícola. Para cada resolución se indica la institución vinculada a su emisión.
Fuente: María Cecilia Mouteira. Elaboración propia

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

Las alternativas de agregar valor al producto respaldan condiciones favorables para el fomento de micromercados competitivos que, conjuntamente con las acciones orientadas a asegurar la calidad de la miel, van construyendo una red de reglamentaciones dirigidas a obtener un alimento diferenciado, inocuo y trazable.

En un contexto global donde se prioriza la inocuidad alimentaria, proporcionar a la Argentina 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, era la forma de adaptar el sistema productivo a dichas exigencias. El proceso requirió de un tiempo de evolución y apropiación, no solo 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 tal sentido, es observable cómo el aseguramiento de la calidad de la miel a comercializar en los mercados internacionales se establece como problema apremiante de resolución, el cual justificó su inclusión en la agenda política institucional de las organizaciones gubernamentales responsables del sector.

Proporcionar al país una estructura de procesado, acorde a los volúmenes de miel exportado, se encontró estructurado con la formulación de la Resolución N° 220 del año 1995 y de dos modificatorias, las resoluciones N° 353 de 2002 y N° 870 de 2006. A continuación se realiza una breve descripción de las

características de estas regulaciones y las principales diferencias entre ellas, por ser estas, en conjunto con las particularidades coyunturales, las que movilizaron la resistencia sectorial.

Resolución N° 220/95

Es una resolución creada por el Servicio Nacional de Sanidad Animal y Calidad Alimentaria (SENASA). Por su medio habilita a establecimientos donde se industrialice, extraiga, fraccione o almacene miel u otros productos apícolas. Establecía las características edilicias higiénicas-sanitarias de los establecimientos y algunas regulaciones sobre el personal, tales como los hábitos higiénicos, vestimenta y la obligatoriedad de la libreta sanitaria. El ente fiscalizador podía autorizar el funcionamiento provisorio (180 días), cuando las reformas solicitadas no afectaran la inocuidad del producto.

Resolución N° 353/02

En la Resolución N° 353/02, instituida también por el SENASA, se planificaba una serie de pautas constructivas a cumplir, para lo cual clasificaba a los establecimientos en un régimen de salas inscriptas, registradas fijas y móviles, y habilitadas. 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 dos años, a cuyo vencimiento quedaban excluidas del sistema, pudiendo ser reincorporadas en cualquiera de las otras dos categorías (registrada y habilitada). En las categorías de registradas (fijas o móviles) y habilitadas (fijas), la Dirección de Fiscalización Nacional o la autoridad provincial, en caso de la existencia de un acuerdo nación-provincia mediante el cual se delegaba la fiscalización hacia esta última, podía autorizar el funcionamiento provisorio (180 días), cuando las reformas solicitadas para el establecimiento no perjudicaran la inocuidad de la miel.

Diferencias entre las Res. N° 220/95 y N° 353/02:

- Especificidad de la Res. N° 353, ya que era exclusiva para salas de extracción, no involucrando otro tipo de establecimiento (depósitos, fraccionadoras, industrializadoras).
- Admisión de tres categorías de establecimientos, en contraposición a la Res. N° 220, que solo aceptaba uno.
- Autorización a los gobiernos provinciales a efectuar la inscripción y/o registro de salas de extracción de miel radicadas en las provincias (Res. N°353), siempre y cuando estas suscribieran los respectivos convenios, aspecto inexistente en la Res. N° 220.
- Permiso de uso del establecimiento fuera de la temporada de extracción, para otras tareas relacionadas con la actividad (Res. N° 353/95).
- Simplificación de la documentación necesaria para solicitar la habilitación (Res. N° 353).
- Exigencias estructurales según Res. N° 220, e inexistentes en Res. N° 353: presencia de pediluvios, altura de paredes de 4 metros, presencia de lavabotas y lavamanos en el acceso a cada una de las zonas del establecimiento y evacuación de aguas servidas, provista de una cámara interceptora.
- La Res. N°353 incorpora la obligatoriedad de contar con dispositivos, trampas y cebos para la detección y combate de roedores y de un sistema de saneamiento.
- La Res. N° 220 permitía el almacenamiento de tambores vacíos en el exterior, mientras que en la Res. N°353 se establece la necesidad de un depósito específico para el almacenamiento de tambores llenos y vacíos.

Resolución N° 870/06

Para el año 2006, las salas de extracción de miel inscriptas quedaban excluidas del sistema. Esta situación, sumada a la elevada cantidad de Salas de Extracción Inscriptas, la escasa cantidad de establecimientos inspeccionados, la demora en la firma de convenios con algunas provincias y la necesidad de un extensivo análisis de la norma antes señalada, condujo a la elaboración de una nueva norma, la Res. N° 870/06, la cual se crea en el seno de la SAGPyA, a diferencia de sus antecesoras que provenían del SENASA. La misma era solo para habilitación de salas de extracción, concibiendo una sola categoría de establecimiento habilitado, el cual podría ser fijo o móvil, dejando sin efecto la categorización de la Res. Nº 353/02.

A diferencia de las anteriores, en esta resolución el ente fiscalizador no solo podría delegar hacia las provincias el registro y la recepción de la documentación, sino también su inspección, permitiendo a los gobiernos provinciales labrar actas infraccionarias, dando intervención al SENASA para el sumario administrativo y la sanción correspondiente.

En su formulación establece que las salas estarán divididas físicamente en tres zonas: limpia, transición y complementaria, y especifica para cada una de ellas las condiciones higiénico sanitarias. Al igual que las dos antecesoras, se autoriza el funcionamiento provisorio del establecimiento por un plazo no mayor a 180 días –zona limpia y de transición– y de 2 años –zona complementaria–, en tanto que las mismas no afecten la inocuidad de la miel. A diferencia de la Res. N° 220/96 y N° 353/02, en la Res. N° 870 se establece explícitamente la obligatoriedad de aplicación de las Buenas Prácticas Apícolas y de Manufactura (BPAyM).

A partir de esta síntesis, es importante ponderar que la evolución hacia una norma reconocida por los productores e instituciones se vio fortalecida por la participación de las provincias en la etapa de ejecución. 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.

Considerando las acciones orientadas al procesado de la miel, se ve cómo en el tiempo las exigencias de la Res. N° 220 se van reduciendo y flexibilizando en la Res. N° 353, para complejizarse nuevamente en la Res. N° 870. Otro cambio importante en las sucesivas reformulaciones de la normativa es la simplificación de la documentación requerida, siendo un ejemplo de ello el reemplazo de los planos aprobados de las instalaciones (Res. N° 220), por la simple presentación de un croquis (Res. N° 353, y 870). 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 escenario existente, y en donde solo la negociación es la que cuenta con la capacidad suficiente de alterar la realidad.

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 acceder a la individualización de los distintos actores de la cadena y el efecto de sus participaciones. Para lograr este objetivo fue necesario, en primera instancia, visualizar el sistema productivo mediante la identificación de los productores, logrado a partir de la Res. N° 283/01 y su modificatoria, Res. N° 857/06, mediante las cuales cada apicultor era reconocido por un número de registro: Registro Nacional de Productores Apícolas (RENAPA). Al igual que en las normativas de salas de extracción, su confección y puesta en marcha incorpora a otros actores institucionales, específicamente los gobiernos provinciales, que eran los depositarios físicos del RENAPA.

Adicional al RENAPA, se establece un sistema de trazabilidad a partir de la Res. N° 186/03, mediante la cual se logra la identificación de los tambores de miel por medio de un número de lote y de sala de extracción. A su vez, el establecimiento debía contar con un libro de movimiento donde cada lote de tambores

se correspondía a un número de RENAPA. Por su parte, los otros actores de la cadena, acopiadores y/o exportadores, eran responsables de exigir y mantener la identificación original, la cual era respaldada por una factura o remito.

Políticas públicas apícolas: análisis de las intervenciones de actores públicos y privados en el contexto institucional

En la ejecución de las actividades del Estado intervienen diversos tipos de instituciones de formulación de políticas sectoriales. En este entorno, la SAGPyA y el SENASA ejercen el poder coercitivo legalmente cualificado que profesa el Estado, mediante el cual ordena o prohíbe algunas acciones por ley (Przeworski, 2011). Es así como en las dos últimas décadas estos organismos han participado activamente en el diseño de políticas sectoriales, exuberantes en estructuras reglamentarias orientadas a lograr el ordenamiento del área.

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 SAGPyA y el SENASA participan enérgicamente en la problemática. 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. A partir de la reforma de la administración pública, en 1996 la SAGPyA incorpora a la Subsecretaría de Alimentos, redefiniendo sus intervenciones hacia el sector agroalimentario (figura 3). 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 (figura 4). Es en esta situación en donde el SENASA orienta sus acciones, por un lado, al aseguramiento de la producción de miel libre de residuos de medicamentos de uso veterinario, a partir de la implementación de un sistema de control minucioso de la miel destinada a la exportación, y por otro, de la inocuidad del producto, mediante la regularización de las salas de extracción de miel y la creación de un sistema de trazabilidad. De esta manera, la incorporación estructural de la calidad alimentaria y sus estrategias de intervención, forjadas por leyes y resoluciones, restringen a los productores apícolas en el ejercicio de su actividad.

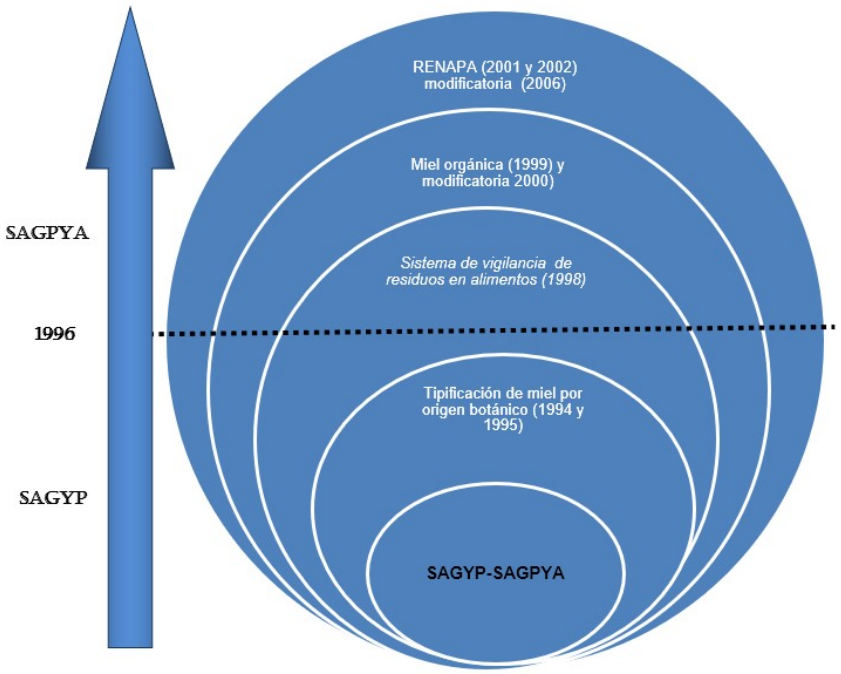

FIGURA 3.
Objetivos de las reglamentaciones de la SAGPyA y momento de la incorporación de la calidad alimentaria en la estructura institucional (año 1996)
Fuente: María Cecilia Mouteira. Elaboración propia

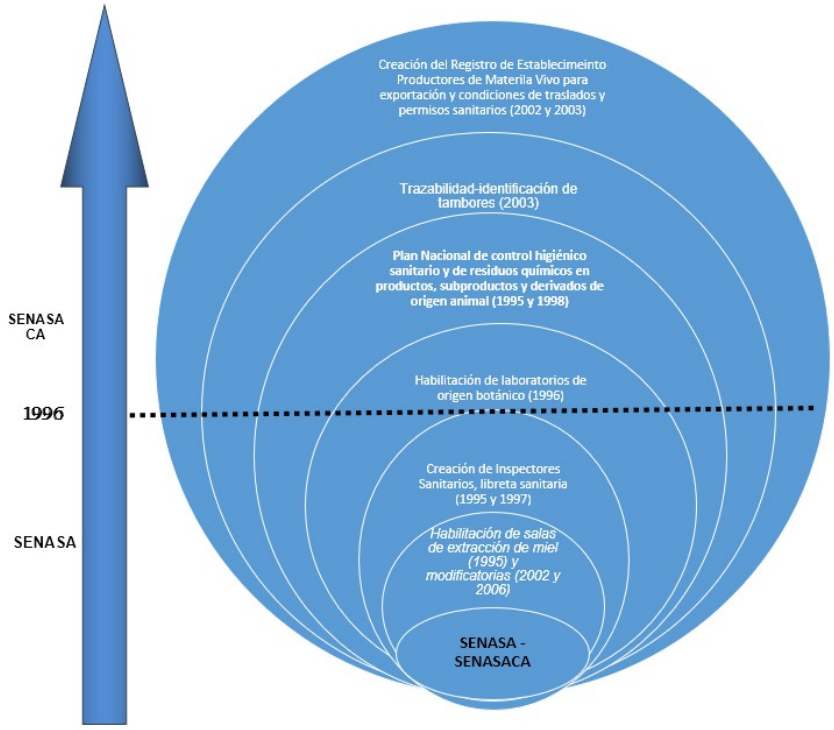

FIGURA 4.
Objetivos de las reglamentaciones del SENASA y momento de la incorporación de la calidad alimentaria en la estructura institucional (año 1996)
Fuente: María Cecilia Mouteira. Elaboración propia

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[1] en la apicultura que, desde el punto de vista ideológico, propuso fortalecer las capacidades y competitividad de los actores productivos 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", 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 describe el momento de la incorporación del enfoque de cadena en la SAGPyA:

> Hubo una larga discusión con parte del sector productivo, encabezado por SADA, y que tiene que ver con el concepto de cadena. Concepto, el cual después de largo tiempo, la Secretaria 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. (MN, comunicación personal, 14 de mayo de 2014)

La cadena de valor apícola en la Argentina se encuentra comprendida principalmente por el sector primario (Cordero, 2013), 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 apícola como objeto de política, resulta en concordancia con Martínez Nogueira (1995), sobre el papel activo que desempeña la SAGPyA que, a raíz de su accionar, libera nuevas percepciones y concepciones de la realidad, estructuradas a partir de influencias tecnológicas. Sin embargo, si bien la cadena de valor aporta una visión superadora a la concepción tradicional que se hacía del sector, 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, pues la ausencia de eslabones intermedios, en conjunto con la idiosincrasia productiva, privaría de elementos de anclaje de esta postura ideológica. Como indica 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, así como la existencia de niveles de confianza que consientan el establecimiento de alianzas, atributos no percibidos en el área apícola.

En la reestructuración del Estado, el tema de calidad deja su profunda impronta en las políticas diseñadas, siendo las salas de extracción y el sistema de trazabilidad los puntos de mayor interés por parte de las instituciones públicas relacionadas al sector. La importancia del tema, confirmada en la entrevista a un agente institucional provincial (Ministerio de Asuntos de Agrarios –MAA–), resalta la necesidad de regular los establecimientos extractores como requisitos de permanencia en los mercados internacionales:

> En los noventa surge la necesidad de ordenar la industria interna para salir afuera, y lograr la homologación con normas internacionales. Era necesario blanquear el mercado, para justificar los volúmenes de miel exportados, de ahí la necesidad de regularizar el sector por medio de los establecimientos extractores. (MM, comunicación personal, 22 de octubre del 2014)

En primera instancia el SENASA, durante la década de los noventa, 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 (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 esta, 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 solo 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, puede verse cómo 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 en los mismos.

En concomitancia con 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 y del SENASA señalan:

> 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 exigente. Pasar de la nada a algo de tal grado de exigencia era como pasar de un extremo al otro. El SENASA insistió con la norma, y si bien al principio era sólo para las empresas que exportaban a Brasil, rápidamente se extendió al resto de los destinos, ya que la Unión Europea también exigía la regularización de los establecimientos. (RF, comunicación personal, 12 de marzo del 2014)
>
> 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. (MN, comunicación personal, 17 de marzo de 2015)

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. Por su parte, la SAGPyA hace un examen 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. Martínez Nogueira (1995) resalta la importancia del uso del análisis retrospectivo durante la formulación de una política pública, con el fin de identificar las necesidades y demandas, definir 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 problema que se pretende superar. Entonces, comparando el accionar de estas instituciones 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) 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 esta 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 acatamiento de la normativa.

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

> 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 decía que estaban en regla. Ahora a la mayoría 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 estaban sujetos a un intermediario que fijaban los precios de la miel, y para cualquier inversión se dependía de los ingresos provenientes de la producción. El otro problema, es que tampoco se incorporó la idea de que simplemente era cuestión de organización, juntar a varios productores y armar una sala con distintas líneas de procesado, que servirían para todas las escalas de producción. (MN, comunicación personal, 20 de junio de 2015)

Para el entendimiento de la oposición productiva hacia la norma diseñada, son esclarecedores las contribuciones de Przeworski (2011), quien 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 la dificultad de establecer el mejor compromiso entre las necesidades y recursos de los productores; una situación 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 con qué recursos contaban los productores apícolas en el momento del diseño de las políticas públicas por parte del SENASA, es confirmado por un funcionario del MAA (F MAA):

> Como crítica a la 220 puedo decir que los técnicos involucrados en el tema, si bien comprendíamos que ese era el camino, no nos dimos cuenta que la adaptación a esta exigencia requería de un proceso de adaptación y maduración. Tampoco se dio una discusión profunda alrededor del tema, faltó la confrontación de las distintas miradas técnicas y productivas. (MN, comunicación personal, 20 de julio de 2015)

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 este sentido, son importantes

los aportes de la escuela institucionalista, que sostiene que el cambio tecnológico es un aspecto de la cultura dinámico y trasformador, donde las pautas culturales definen el grado y la índole de su incorporación (Bustelo, 1998). Es así como la justificación de la insubordinación del sector a adherir a las normativas, en un contexto de procesado de miel rudimentario, desde su apreciación cultural, era totalmente aceptable. Adicional a esto, es posible colaborar al entendimiento de la resistencia al cambio a partir de los aportes de Dror (1964), quien 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. En esa medida, podríamos estimar que el comportamiento social del sector frente a las altas exigencias con respecto a las salas de extracción, asociada a la falta de recursos económicos suficientes, explicaría en parte la resistencia al cambio transcripto 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 productiva y las aspiraciones institucionales.

La persistencia de la problemática en el tiempo, exacerbada por las acciones establecidas por el SENASA, acentúa y diversifica las fuerzas de poder alrededor de la misma. Esta confrontación de poderes está principalmente motivada por la SAGPyA, que constituye instancias participativas para la restructuración de la política, integrando a las organizaciones e instituciones apícolas y gobiernos provinciales como estrategia destinada a 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 de Zurbriggen (2006), quien considera que 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 rediseño de las políticas públicas apícolas. De esta manera, las manifestaciones de un funcionario de la SAGPyA respaldan la idea:

> 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. (MN, comunicación personal, 8 de octubre de 2015)

En la concertación de poderes que se da en torno a las políticas públicas emanadas de la SAGPyA, fue estratégica la descentralización del gobierno nacional hacia las provincias, en lo referente a la ejecución de las acciones diseñadas. El legado del poder administrativo del gobierno nacional hacia los gobiernos provinciales fue clave, no solo 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.

Un aspecto negativo de los procesos participativos que se dieron alrededor del delineamiento de las políticas públicas surge como consecuencia del elevado número de actores intervinientes, los cuales 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. Tal situación concuerda con lo señalado por Martínez Nogueira (1995), quien sostiene que, si bien la estrategia de incorporación de actores sociales en el proceso de formulación de políticas le otorga 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 estos procesos participativos:

> Al principio nos costó. La reunión era mucho de catarsis, mucho de discusión y pelea, pocas ideas y propuestas concretas, un poco frustrante. Igualmente seguimos adelante y empezamos con lo más sencillo, que era tratar de generar información de base para la restructuración de la normativa. (MN, comunicación personal, 8 de octubre de 2015)

Las acciones participativas realizadas tendieron a generar alianzas y confrontaciones, orientadas a imponer los intereses de los distintos actores partícipes. En concordancia con este 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 del que ellos disponen. A partir de este se define la pertinencia de las propuestas con las cuales los actores productivos participan, legitimando la política y asegurando, en cierta medida, la fidelidad de los representados a la misma.

En este 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[2] representa a los productores independientes pequeños y medianos, y la FACAP[3] a los organizados. De cierta manera se puede inferir que este proceso se trató de la confrontación entre lo informal y formal de la apicultura, donde SADA respalda y justifica la informalidad de los productores apícolas, bajo la consideración de que las exigencias respecto a salas de extracción y trazabilidad atentaba contra la sustentabilidad productiva, y la FACAP ponía acento sobre la necesidad de la legalización del área, principalmente en el establecimiento de salas de extracción habilitadas con condiciones higiénico-sanitarias apropiadas y un sistema de identificación de la miel, el cual permitiera delinear el recorrido del producto a lo largo de los distintos eslabones constitutivos de la cadena productiva apícola.

El desempeño de la SAGPyA, en relación con la confrontación que se da en en torno al problema, fue de vital importancia para la viabilidad de las políticas delineadas, y en este sentido es posible mencionar lo indicado por García Puente (2003), quien 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. De manera adicional, y haciendo un enfoque en el análisis del enfrentamiento y alianzas entre los actores públicos y privados y de los juegos de poder que se dan entre ellos, Feito (2010) fundamenta 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 estos, 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, mientras que la institución se presta al juego político, como estrategia para lograr una medida consensuada y alcanzar los intereses institucionales. Este es un buen ejemplo de cómo las acciones emanadas de este organismo público son 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 (SENASA), que orienta su reemplazo por la Res. 353/02 (SAGPyA) –solo en lo que respecta a salas de extracción de miel–, la profesional referente de la secretaría, refiriéndose al período posterior a la Resolución 220, menciona.

> Estuvimos como 3 a 4 años, sino más, discutiendo este tema. Al principio el SENASA se encontraba intransigente, después empezaron a ser un poco más permeables, entendiendo que así como estaba, teniendo sólo 20 salas de extracción habilitadas, no se lograban los resultados esperados. Entonces empezamos a trabajar y ya fue distinto porque empezamos a trabajar todos, en lo que fue después la 353. La norma resultante ya era un trabajo de todos: las provincias, el SENASA, los productores. (MN, comunicación personal, 8 de octubre de 2015)

La Resolución 353, como se indicó anteriormente, establecía tres categorías de establecimientos: habilitados, registrados fijos y móviles, e inscriptos. 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 solo se requería una declaración jurada sobre la tenencia de una sala de extracción con requerimientos mínimos. Esta categoría

era provisoria y actuaba como transición hacia las dos categorías restantes. En este contexto surge un número de salas prácticamente equivalente al número de apicultores, los cuales vendían su producción como salas inscriptas, si bien comenzaban a surgir muy lentamente salas habilitadas o registradas. Un funcionario de la SAGPyA recuerda el proceso:

> Fuimos armando esa nueva normativa, que era mucho más flexible, ayudó un montón, si bien también tenía varias falencias: habíamos establecido 2 o 3 categorías de establecimientos donde la inscripta fue constituida para identificar los actores, para saber si eran uno o 10.000, después, las registradas y habilitadas, que ya tenían requisitos higiénico-sanitarios bien definidos. Así pasamos de 20 a 6000 salas. (MN, comunicación personal, 20 de julio de 2015)

En la evolución de esta 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). Un agente institucional del MAA se refieren a ella:

> Las salas inscriptas tenían un período de 2 años, que después se transformó en 4, que si bien muchos apicultores, sobre todo los organizados, 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 en 2500 establecimientos reales de los 6000 que existían. (MN, comunicación personal, 20 de julio de 2015)

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 solo a partir de alcanzar un número de establecimientos habilitados acorde 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 cómo la institución, a partir de las medidas diseñadas y de su estrategia de flexibilización de la postura intransigente existente, así como de la participación de los actores productivos y organizacionales, logra recuperar la legitimidad del Estado. De tal forma, 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 en 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. Esta situación es figurada por Martínez Nogueira (1995), puesto 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.

En el diseño de políticas públicas destinadas a ordenar el sistema productivo apícola, constituidas a partir de la activa participación de actores productivos, comerciales, industriales, organizacionales y académicos, es pertinente señalar el perfil de los agentes o actores endógenos que han influido en el accionar estatal. En este aspecto es posible destacar la presencia de agentes que contaron con aptitud para facilitar procesos colectivos, logrando la confianza de los actores de la cadena apícola y la legitimación de los propósitos de la SAGPyA. Como analistas de la problemática sectorial apícola y representantes institucionales, jugaron 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. Estos agentes fueron los que promovieron, en la década de los

noventa y dos mil, 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.

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.

Conclusiones

Este trabajo se propuso incorporar conocimiento alrededor de las políticas públicas nacionales orientadas al ordenamiento de los productores apícolas en torno al paradigma de aseguramiento de la calidad de la miel. 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 respecto a la 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 por la adhesión incuestionable a las exigencias de los mercados internacionales.

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 surgen del ejercicio del poder restrictivo legalmente cualificado que profesa el Estado, mediante el cual logra el ordenamiento del área, a la vez que establece estructuras de incentivos entre los agentes privados. 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 respecto a asegurar y garantizar la calidad del producto se encuentra estrechamente relacionado con la importancia que posee la exportación de miel sobre el sector productivo apícola nacional y, por medio de esta, con el dominio que tienen los países importadores sobre los volúmenes de miel exportado y precio de venta de la misma. Tal situación justificaría que las políticas implementadas no sean solo el producto de la estructura institucional, sino también el sino también resultado del acatamiento paulatino a reglas e instituciones que operan globalmente, las cuales marcan concepciones propias, partiendo de la imposición de sus lógicas, sobre 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 contrario, la SAGPyA se enfrentó a la dificultad de establecer el mejor compromiso entre las necesidades y los recursos de los 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 académicos fue el núcleo de operación de los actores institucionales de la SAGPyA, la cual, a partir de procesos deliberativos prolongados y mecanismos ejecutivos claros, pudo propiciar la legitimidad de las acciones establecidas alrededor de la temática, que aunque no libre de conflicto, sorteó 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, la creación y diseminación de información, 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 expuestos, moldearon la racionalidad del comportamiento de los agentes institucionales y el resultado de política. Es significativo cómo 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 en donde los actores operaron como estructurados y estructurantes de estos procesos y de las intervenciones emergentes de los mismos.

En este contexto de negociación, es relevante observar que las capacidades para atribuir el carácter de problema a un determinado aspecto de la realidad, no se encontraron igualmente distribuidas para todos los actores. De esta manera, los representantes comerciales ejercieron su influencia para definir el tema de la necesidad de asegurar la calidad de la miel como problema, en contraposición de los actores productivos, que no solo no reconocieron la existencia de este, sino que también lo transmutan solo a la obligatoriedad de extraer la miel en una sala de extracción habilitada, exigencia desprendida de cualquier razón de ser. Sin embargo, con el tiempo, la flexibilización de los requerimientos aumentó la accesibilidad al 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.

La presencia en la SAGPyA de agentes que se encontraron hermanados ideológicamente con los procesos colectivos, no solo 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 cómo los procesos decisorios se correspondieron con el establecimiento de un orden de prioridades, en donde fueron seleccionadas aquellas medidas que más se ajustaban a los tiempos, recursos y conocimientos disponibles, en armonía con las racionalidades múltiples surgidas de los actores productivos y comerciales involucrados.

En el transcurrir de los principales momentos del desarrollo de las políticas referidas a la habilitación de salas de extracción de miel, las instituciones observaron una competencia entre las perspectivas del problema. Allí, cada una se inclinó a imponer una definición propia de la situación, la cual partía de una representación de los agentes institucionales, tanto profesional como sectorial, e inclusive histórica en algunos casos. El análisis prospectivo del SENASA le permitió examinar, 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, quienes en ejercicio del poder del que ellos disponen, influyeron sobre los contenidos sustanciales del problema y las ideas desplegadas en su entorno.

Referencias

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*, (35), 33-58. http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n35/n35a3.pdf

Borja, M. (2021). *Producción de miel, factor de desarrollo regional*. Terminal C, 3 de junio. http://www.terminalc.com.ar/detalle.php?a=produccion-de-miel,-factor-de-desarrollo-regional&t=1&d=2115

Bustelo, P. (1998). *Teorías contemporáneas del desarrollo*. Madrid: Síntesis.

Cardetti, F. O., y Pierre, J. A. (2002). *Mercado de la Miel. Desarrollo de un Programa de Administración de Marketing para Productor de Córdoba* [trabajo de Grado, Universidad Blas Pascal]. https://www.apiservices.biz/documents/articulos-es/mercado_de_la_miel_cordoba.pdf

Cordero, L. (2013). *Crisis y futuro. La apicultura en el proceso de tecnificación del agro: Una actividad que se complejiza* [trabajo de Grado, Universidad Nacional de La Plata]. https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.847/te.847.pdf

Dror, Y. (1964). Muddling Through-Sience or Inertia?. *Public Administration Review, 24*(3), 153-157. https://ufabcipp.files.wordpress.com/2013/01/dror005.pdf https://doi.org/10.2307/973640

Feito, M. C. (2010). Políticas públicas de desarrollo territorial: el caso del municipio del Pilar, provincia de Buenos Aires, Argentina. *Cuadernos de Desarrollo Rural, 7*(64), 57-77. http://www.scielo.org.co/pdf/cudr/v7n64/v7n64a04.pdf

García Puente, M. J. (2003). La evaluación de políticas públicas y sociales. Un análisis en torno a los actores. http://docplayer.es/22039978-La-evaluacion-de-politicas-publicas-y-sociales-un-analisis-entorno-a-los-actores-ma-jimena-garcia-puente.html

Iglesias, D. H. (2002). Cadenas de Valor como Estrategia: Las Cadenas de Valor en el Sector Agroalimentario. Documento de Trabajo INTA. http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-cadenasdevalor.pdf

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* [tesis Doctoral, Universidad de Costa Rica] https://www.eumed.net/tesis-doctorales/2009/rjg/rjg.zip

Klein, J. L. (2006). Geografía y Desarrollo Local. Tratado de Geografía Humana. En D. Hiernaux y A. Villoria (Eds.), *Tratado de geografía humana* (pp. 303-319). Barcelona: Anthropos.

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. https://www.yumpu.com/es/document/read/35515599/miel-de-abeja-tradicional

March, J. G., y Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública : Universidad Autónoma de Sinaloa : Fondo de Cultura Económica. https://cienciapolitica1ucalp.files.wordpress.com/2016/02/vergara-el-redescubrimiento-de-las-instituciones-en-march-y-olsen.pdf

Martínez Nogueira, R. (1995). *Análisis de Políticas Públicas*. Trabajo preparado para el Instituto Nacional de la Administración Pública. https://www.academia.edu/11915294/ANALISIS_DE_POLITICAS_PUBLICAS_Roberto_Mart%C3%ADnez_Nogueira

Murmis, M., y Feldman, S. (2002). Formas de Sociabilidad y Lazos Sociales. En L. Beccaria y Universidad Nacional de General Sarmiento, *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90* (pp. 171-233). Buenos Aires: Biblos, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Obschatko, E. (2003). *Documento 2: El perfil exportador del sector agroalimentario argentino. Las producciones de alto valor. Componentes macroeconómicos, sectoriales y microeconómicos para una estrategia nacional de desarrollo. Lineamientos para fortalecer las fuentes de crecimiento económico*. Buenos Aires: Ministerio de Economía de La Nación, Secretaría de Política Económica, Unidad de Preinversión, Comisión Económica para América Latina

y el Caribe, IICA. https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/6916/BVE18040085e.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Pierson, P., y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas, 17*(1), 7-38. http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/216/161

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. https://www.agro.uba.ar/users/fernande/pdfs/000Decanato2010rag/PROSPECTIVA%20AGRO%20REj080409%20mo%20SECYT.doc

Przeworski, A. (2011). Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente. En Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 143-168). Buenos Aires: Proyectos de Modernización del Estado. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/635282CFAD7C1F5B05257C4D005F3CFE/$FILE/1_pdfsam_textos-sobre-estado-reforma-oszlak-y-otros.pdf

Rodríguez, G. A., y Marcos, L. A. (2007). Análisis del Mercado de la Miel: un abordaje desde el marketing. Tandil: XII Jornadas Nacionales de la Empresa Agropecuaria. https://xdoc.mx/preview/analisis-del-mercado-de-la-miel-609760a220d17

Rodrigues de Caires, C. M. (2017). Las políticas públicas. Yves Meny y Jean-Claude Thoenig Versión española, 1ª. edición Barcelona, Ariel, 1992. *Cuadernos del CENDES, 34*(96), 185-192. https://www.redalyc.org/pdf/403/40354944011.pdf

Subirats, J. (1992). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid: Ministerios para las Administraciones Públicas. https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politicas-Publicas/QL-J7mu21lL.pdf.pdf

Sullivan, A., y Sheffrin, S. M. (2003). Economics: Principles in action. Needham, Mass.: Pearson Prentice Hall.

Sunkel, O. (1989). Institucionalismo y estructuralismo. *Revista CEPAL*, 38, 147-157. https://doi.org/10.18356/3c78c282-es

Vallés, J. (2002). *Ciencia política: una introducción*. Barcelona: Arie.

Zurbriggen, C. (2006). El Institucionalismo Centrado en los Actores: Una Perspectiva Analítica en el Estudio de las Políticas Públicas. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 67-83. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000100004&lng=en&nrm=iso&tlng=en https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100004

Notas

* Artículo de investigación científica

1 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).

2 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.

3 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.

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

Cómo citar este artículo: Mouteira, M. C., Basso, I. M., y Hang, G. M. (2021). Las políticas públicas apícolas del Estado Argentino. *Papel Político, 26*. https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo26.ppae