

Problemas sociales y políticos en el eslabón primario del sector apícola colombiano

Social and Politic Problems in the Primary Link of the Apicultural Productive Chain of Colombia

Daniel Rincón

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D. C., Colombia
dfrincony@unal.edu.co

Gonzalo Téllez

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D. C., Colombia
gtellezi@unal.edu.co

REPORTE DE CASO

Fecha de recepción: 20 de febrero de 2019 · **Fecha de aprobación:** 7 de mayo de 2019

DOI: <https://doi.org/10.15446/cp.v14n28.80649>

Cómo citar este artículo:

APA: Rincón, D. y Téllez, G. (2019). Problemas sociales y políticos en el eslabón primario del sector apícola colombiano. *Ciencia Política*, 14(28), 223-248.

MLA: Rincón, D. y Téllez, G. "Problemas sociales y políticos en el eslabón primario del sector apícola colombiano". *Ciencia Política*, 14.28 (2019): 223-248.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo la identificación de problemas en el eslabón primario de la cadena productiva apícola colombiana y su posible inclusión en la formulación de políticas públicas sectoriales. Metodológicamente, el objetivo se desarrolla a partir de una revisión bibliográfica y de la realización de talleres de diagnóstico participativo en seis organizaciones de productores apícolas. A pesar de la existencia de un acervo documental en el sector apícola colombiano, no es posible definir con exactitud a partir del mismo la presencia de problemas sociales o políticos que puedan ser tenidos en cuenta en la formulación de una política pública sectorial. De la totalidad de los problemas identificados en el diagnóstico participativo, cinco podrían ser catalogados como problemas sociales en un eventual proceso de formulación de una política pública sectorial; siempre y cuando la institucionalidad formal del sector inicie el mismo.

Palabras clave: cadenas agroalimentarias; desarrollo participativo; desarrollo rural; elaboración de políticas.

Abstract

The main objective of this paper is the identification of problems in the primary link of the apicultural productive chain of Colombia and its possible inclusion in the formulation of sectoral public policies. Methodologically, the objective was developed from a bibliographic review and participatory diagnostic workshops in six organizations of apicultural producers. Despite the existence of a documentary collection in the Colombian apicultural sector, it is not possible to define exactly from it, the presence of social or political problems that can be taken into account in the formulation of a public policy. Of all problems reported in the participatory diagnosis, five could be classified as social problems in an eventual process of formulating an apicultural policy, as long as the formal institutional framework of the sector initiates it.

Keywords: Agrifood Chains; Participatory Development, Policy Making, Rural Development.

Introducción

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Mundial de 2008, realizado por el Banco Mundial (TWB, 2007), la actividad agrícola ofrece posibilidades promisorias para el crecimiento, la reducción de la pobreza y la prestación de servicios ambientales. Sin embargo, de acuerdo con el mismo informe, se hace necesaria la mano visible del Estado en la tarea de brindar servicios públicos esenciales, mejorar el clima para la inversión y regular el ordenamiento de los recursos naturales, garantizando, además, la obtención de resultados sociales deseables.

Esa mano visible del Estado en muchas ocasiones se materializa a través de políticas públicas, que, como concepto, tienen múltiples acepciones. Para Knoepfel *et al.* (2006), por ejemplo:

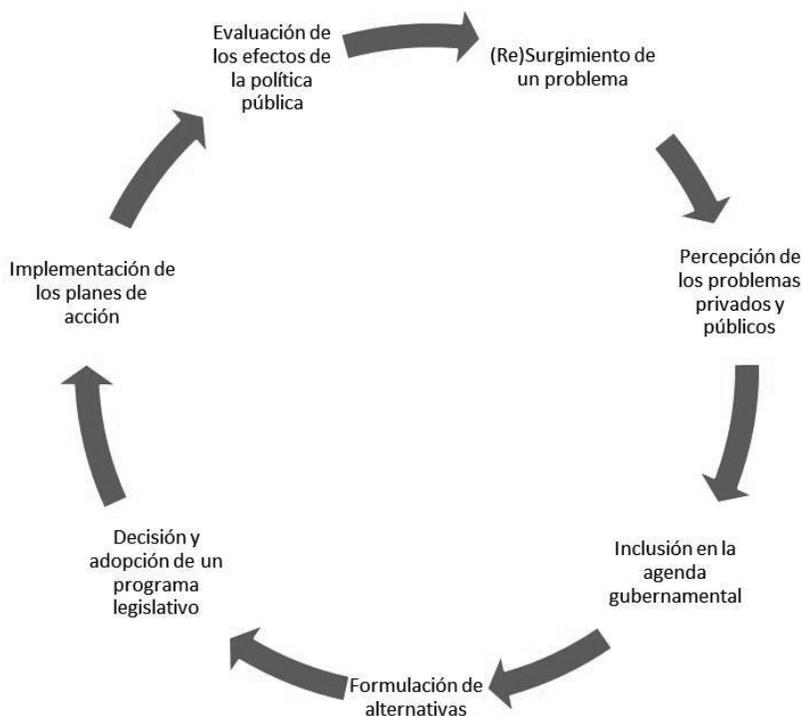
Una política pública es una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo [Ese] conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron un problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en beneficio de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (Knoepfel *et al.*, 2006, p. 26)

Este concepto se relaciona con el denominado enfoque sociocéntrico de las políticas públicas, el cual se basa en el diálogo y la coordinación entre el Estado y la sociedad civil; en la búsqueda de mecanismos para la resolución de problemas catalogados como públicos y en delegar parte de la programación y la implementación de las políticas públicas en actores de la sociedad civil y del mercado por parte del Estado.

Knoepfel *et al.* (2006), siguiendo con el concepto ideal que concibe a las políticas públicas como un ciclo secuencial de fases, postulan que este inicia con el surgimiento de los problemas y se prolonga hasta la evaluación de los resultados obtenidos luego de la realización de una intervención específica para resolverlos (ver Figura 1). La primera de dichas fases, la fase de surgimiento y de percepción de los problemas, es definida por los autores a partir de Jones (1970), como aquella en la que una determinada situación produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificable directamente o a través de elementos que exteriorizan esa situación y ante la cual se busca una solución.

De manera más general, se puede afirmar que surge un problema cuando se constata la diferencia entre la situación real y lo que sería la situación deseable (Knoepfel *et al*, 2006).

Figura 1. El ciclo de una política pública



Nota. Tomado de Knoepfel *et al.* (2006).

Sin embargo, como lo afirman Knoepfel *et al.* (2006), no todos los problemas que tiene una sociedad logran iniciar un “ciclo”, es decir, no todos los problemas sociales son objeto de una política pública. Knoepfel *et al.*, citando a Gusfield (1981), distinguen entre “problemas sociales” y “problemas públicos”, señalando que no todos los problemas sociales se convierten necesariamente en problemas públicos, es decir, en objetos de controversia política. Según Gusfield (1981), los problemas públicos representan una prolongación de los problemas sociales a medida que surgen en el interior de la sociedad civil y se debaten en el seno de un espacio político-administrativo emergente.

En la misma línea, Garraud (1990) identificó tres condiciones para poder calificar un problema social como un problema “público”: (1) una demanda que surge de grupos sociales determinados; (2) el desarrollo de un debate público; y (3) la existencia de un conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades políticas.

Para el caso del sector apícola colombiano, Sánchez *et al.* (2013), afirman que, para la década de los setenta, la actividad apícola en el país tenía un crecimiento de tal magnitud que fomentó la generación de políticas públicas específicas para el sector, especialmente aquellas relacionadas con el manejo sanitario de las abejas y sus productos. Como ejemplo de tal acción pública cita las Resoluciones 473 de 1976 y 665 de 1977 del Ministerio de Agricultura y los Acuerdos 23 y 25 de 1979 del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) (Sánchez *et al.*, 2013).

Sin embargo, al momento de ver en detalle esa reglamentación, junto con la fuente original de dicha información, se evidencia que en realidad las normas citadas no corresponden a lo que el autor denomina “políticas públicas específicas”, ya que, si bien dichas normas podrían catalogarse como parte de alguna fase de programación de una política pública, en realidad no lo son, pues dichas Resoluciones no contemplan la definición política de algún problema que pueda ser catalogado como público ni tampoco existe evidencia alguna de la inclusión en la agenda pública de la época de algún problema político relacionado con la apicultura.

A pesar de la ausencia de definición de la categoría “políticas públicas” presente en su trabajo –lo cual podría ser la evidencia del desconocimiento que sobre la misma existe en un sector de la academia dedicada a la investigación en el sector agrario colombiano–, Sánchez *et al.* plantean la necesidad de “trabajar en la construcción de una política pública a corto, mediano y largo plazo” (Sánchez *et al.*, 2013, p. 473), que resuelva los principales problemas que históricamente han limitado el desarrollo y fomento de la actividad apícola a nivel nacional. Sin embargo, los autores no definen ni plantean cuáles son dichos problemas.

Por ello, el objetivo principal de este trabajo es realizar un ejercicio diagnóstico que permita identificar la presencia de problemas sociales y políticos en el eslabón primario de la cadena productiva apícola colombiana y que permita iniciar el proceso de diseño de políticas públicas específicas para el sector, a través de la recolección de datos primarios en organizaciones de productores apícolas y la sistematización de datos secundarios reportados en la literatura sobre el tema.

Metodología

Se establecieron dos fases de trabajo, la primera consistió en la revisión bibliográfica de los trabajos de diagnóstico realizados en el sector apícola entre el año 2006 y 2011; la segunda correspondió a la realización de un diagnóstico participativo con seis organizaciones de productores apícolas en el país en el año 2013. Finalmente, se evaluaron los resultados de los diagnósticos reportados en la literatura y los problemas reportados en el diagnóstico realizado bajo las tres condiciones planteadas por Garraud (1990).

Revisión bibliográfica

Se revisó la base de documentos de la página web de la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura (CPAA), además de consultar las fuentes bibliográficas referidas en el trabajo de Sánchez *et al.* (2013). La revisión de los documentos seleccionados consistió en la identificación de problemas, debilidades o variables limitantes del eslabón productivo. La Tabla 1 presenta el total de documentos consultados.

Tabla 1. Documentos consultados

Autor	Título
Martínez, T. (2006).	<i>Diagnóstico de la actividad apícola y la crianza de abejas en Colombia.</i> Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2008).	Acta del Acuerdo Sectorial de Competitividad de la Cadena Productiva de la Apicultura y las Abejas. Bogotá, Colombia.
Santamaría, A. (2009).	<i>Diagnóstico productivo y comercial de la cadena apícola de los programas para la sustitución de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo de Acción Social y UNODC.</i> Bogotá: Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.
Laverde, J., Egea, L., Rodríguez, D. y Peña, J. (2010).	Agenda prospectiva de investigación y desarrollo tecnológico para la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura en Colombia con énfasis en miel de abejas. Bogotá, Colombia.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2011).	<i>Plan Estratégico de acción 2011-2025 Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura CPAA.</i> Bogotá, Colombia.
Sánchez, O., Castañeda, P., Muños, G. y Téllez, G. (2013).	Aportes para el análisis del sector apícola colombiano. <i>Journal of Agricultural Science and Technology.</i>

Nota. Elaboración propia.

Diagnóstico participativo

El diagnóstico participativo se realizó en el año 2013 con seis organizaciones de productores apícolas de los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Magdalena y Santander: Núcleo de Apicultores de la Provincia de Sumapaz (NAPS); Asociación de Apicultores de Cundinamarca (Asoapicun); Asociación de Apicultores de Boyacá (Asoapiboy); Núcleo de Apicultores San Pedro de La Sierra (Apisanpedro); Asociación de Apicultores de Santander (Apisan); Cooperativa de Agricultores de Charalá (Coagrocharalá) considerando la siguiente metodología:

1. Delimitación del sistema en estudio

Con ayuda de los productores, se delimitó el objeto de estudio que para este caso correspondió al Sistema Productivo Apícola (SPA), el cual se definió como la unidad productiva, compuesto por uno o varios apiarios que tienen como fin la obtención de bienes o servicios con algún porcentaje dirigido al mercado, y que es administrado por un apicultor.

2. Identificación de variables problema

Por medio del uso de la metodología de lluvia de ideas, una herramienta de diagnóstico rural participativo reportada por Geilfus (2002), se le proporcionó a cada productor una cartulina para que describieran de forma anónima qué problemas se asocian directamente con el SPA y, así, se listarían todos los problemas descritos. Finalmente, los problemas se dividieron en áreas temáticas y se discutieron con los productores con el fin de retirar los problemas particulares o individuales, hasta concretar una lista definitiva representativa de los problemas comunes para cada organización.

Resultados

Revisión bibliográfica

A continuación, se presentan los problemas, debilidades, limitantes, obstáculos o amenazas del eslabón primario que reportan los documentos seleccionados, además de una breve descripción de las metodologías utilizadas en cada uno de ellos.

- Martínez, T. (2006)

El autor realiza su trabajo a partir de 371 encuestas aplicadas en varias zonas del país. Todos los resultados los presenta como porcentajes del total de encuestados, los cuales correspondieron a varios eslabones de la cadena productiva.

Además de examinar en cada uno de los eslabones de la cadena productiva, aspectos socioeconómicos, culturales, productivos y tecnológicos, parece que el autor es cuidadoso en no afirmar que tales situaciones descritas sean consideradas debilidades o amenazas o, incluso, limitantes para la actividad. En ese sentido, en lugar de presentar características propias de un diagnóstico estratégico, el trabajo de Martínez muestra elementos de un informe descriptivo donde se narra la situación de la actividad apícola colombiana para el año 2005.

De acuerdo con Simons (1994), un diagnóstico estratégico consta no solo de la detección de los problemas, tal y como hace Martínez en su trabajo, sino que a partir de dicha detección realiza una priorización para lograr la plena identificación de problemas claves o estratégicos para la organización. Esto, combinado con el análisis de los cambios del entorno, permite lograr cambios más radicales en el desempeño de las organizaciones. Estas características no se pueden detectar con facilidad en el documento analizado.

A pesar de la carencia metodológica, Martínez (2006) presenta una lista de dieciocho recomendaciones y conclusiones, de las cuales, sin necesidad de describirlas de manera explícita, se pueden inferir situaciones limitantes o debilidades de la actividad apícola y dentro de ellas, aquellas ligadas al eslabón primario. Del total de recomendaciones, la Tabla 2 presenta las que son específicas para el eslabón primario de la cadena apícola colombiana y las limitaciones construidas a partir de estas.

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2008)

A pesar de que, en los textos de los Acuerdos Sectoriales de Competitividad de las cadenas productivas pecuarias, existe una parte sustancial donde se describe la realidad del sector y se presenta un diagnóstico, el Acuerdo Sectorial de la Cadena Productiva de la Apicultura y las Abejas no hace referencia a un diagnóstico, remitiéndose de manera indirecta al trabajo realizado por Martínez (2006).

- Santamaría, A. (2009)

La Tabla 3 presenta los problemas que fueron diagnosticados por el autor, quien hace un análisis para cada uno de los eslabones de la cadena productiva apícola. La tabla solo presenta los resultados de dicho análisis para el eslabón primario.

La metodología empleada se basa en un criterio propio del autor, quien estudió varios ítems o componentes del sistema productivo primario a partir de un diagnóstico jerárquico establecido bajo su propio criterio, lo que en algunos casos conllevó a no definir plenamente los

Tabla 2. Limitaciones del eslabón productivo apícola a partir de las recomendaciones de Martínez (2006)

Recomendaciones Martínez (2006)	Limitación inferida
<p>“Se requiere con urgencia caracterizar los productos apícolas de nuestro país. Es necesario conocer las características propias del polen, la miel, el propóleo y eventualmente otros productos de las abejas que se obtienen en Colombia más ahora cuando el consumidor con capacidad de pago está buscando productos diferenciados” (Martínez, 2006, p. 84).</p>	<p>Los productos apícolas colombianos no están caracterizados, lo cual impide generar procesos de diferenciación de estos.</p>
<p>“Se requiere mejorar la eficiencia del sistema productivo del polen, de la miel, los propóleos, la cera. Las Buenas Prácticas de Manufactura deben ser priorizadas, se deben privilegiar investigaciones tendientes a evaluar y validar metodologías de cosecha, transformación, almacenamiento y transporte de los productos de las colmenas” (Martínez, 2006, p. 84).</p>	<p>El sistema productivo apícola es ineficiente (el texto no define ni conceptual ni operativamente el término “eficiencia” ni tampoco permite inferirlo). Hace falta establecer protocolos de Buenas Prácticas de Manufactura en los sistemas productivos. No existen protocolos de cosecha, poscosecha, transformación, almacenamiento y transporte para productos apícolas, suficientemente validados en el país. (El texto no justifica la necesidad de tener protocolos específicos para los productos de la colmena).</p>
<p>“Implementar un sistema de vigilancia y control de residuos de medicamentos y pesticidas, el cual es obligatorio si se planea exportar a Europa” (Martínez, 2006, p. 85).</p>	<p>No existen sistemas de trazabilidad para el sector apícola.</p>
<p>“Facilitar el acceso a vehículos adecuados es un requisito indispensable para hacer crecer la apicultura y tanto la Federación de apicultores como las entidades de crédito o el mismo Estado deberán prestar atención a la necesidad de transporte adecuado para el cuidado de colmenas, que es una característica propia de la actividad apícola. El Incentivo a la Capitalización Rural ICR para apicultura debe ser considerado, especialmente en el apartado referido a vehículos, incluso una línea de crédito blando para vehículos destinados a la apicultura deber ser considerada” (Martínez, 2006, p. 85).</p>	<p>Los vehículos de transporte no son los adecuados para el sistema productivo. (El texto no define el concepto “vehículo” ni establece con suficiencia su relación directa con los sistemas de producción apícola).</p>
<p>“Se deben diseñar programas de selección genética por regiones, que permitan responder la necesidad de encontrar abejas adaptadas a cada una, de tal manera que los apicultores puedan disponer de material genético más adaptado y de esos materiales se deberá generar las más productivas líneas genéticas de acuerdo con la vocación productiva de cada ecoregión” (Martínez, 2006, p. 85).</p>	<p>No existen programas de selección genética regional.</p>
<p>“Implementar políticas de prevención y manejo cuidadoso de los problemas en la colmena especialmente entendiendo el control que el Estado debe ejercer para evitar la introducción a Colombia de plagas y enfermedades altamente peligrosas para la apicultura nacional como la Loque americana y el pequeño escarabajo de la colmena. Impedir la importación de mieles contaminadas es la primera medida necesaria para evitar que estos problemas sanitarios afecten los apiarios nacionales” (Martínez, 2006, p. 86).</p>	<p>No hay políticas sanitarias específicas para el sector apícola. (El texto no justifica la necesidad de políticas sanitarias frente a las “plagas y enfermedades altamente peligrosas” referidas).</p>
<p>“Crear las condiciones que permitan superar la falta de formación académica y técnica de los apicultores en Colombia y generar con urgencia planes de educación apícola” (Martínez, 2006, p. 87).</p>	<p>Existen falencias en el proceso de capacitación y formación del capital humano del eslabón primario.</p>

Nota. Elaboración propia a partir de Martínez (2006).

problemas, como es el caso de la ausencia de la definición de “estacionalidad”, “localización de apiarios”, “baja oferta de producto” o “uso no racional”.

Tabla 3. Problemas reportados por Santamaría (2009)

Componente	Problemas	Manifestaciones
Productivo y tecnológico	Estacionalidad	Dependencia hacia los periodos de flujo de néctar y polen. Necesidad de alimentación artificial.
	Colonias improductivas	Diferencia en la productividad entre colonias del mismo apiario o zona geográfica. Evidencias de consanguinidad en las colonias. Abejas no adaptadas a algunas zonas.
	Localización de los apiarios	Las distancias dificultan la revisión periódica de las colmenas y la obtención de productos diferentes a la miel.
Mercadeo y comercialización	Baja oferta del producto	Especulación en los precios de venta del producto.
Gestión empresarial	Ausencia de registros de cosecha y producción	Dificultad para establecer datos de productividad de cada colonia.
Financiero	Ausencia de material y equipos suficientes en algunos proyectos	Dificultad para las labores de manejo, cosecha y poscosecha.
Capacitación y formación	Uso no racional de la especie	Bajas producciones.
Mejoramiento ambiental	Aplicación de insecticidas en las zonas aledañas a los apiarios	Pérdida de población de abejas en forrajeo.
Social y comunitario	Ausencia de trabajo en red para transferencia de tecnología	No hay intercambio de abejas para selección genética. No hay suficiente intercambio de prácticas y experiencias de manejo apícola.

Nota. Elaboración propia a partir de Santamaría (2009).

- Laverde, J., Egea, L., Rodríguez, D. y Peña, J. (2010)

La Tabla 4 presenta las variables limitantes del eslabón primario estudiadas por los autores, quienes establecieron tres criterios por medio de los cuales evaluaron el desempeño de cada eslabón productivo de la cadena apícola. Esos criterios fueron eficiencia, calidad y competitividad, los cuales no fueron definidos por los autores en el texto.

El ejercicio diagnóstico fue realizado a través de talleres, seminarios, visitas y reuniones de trabajo con distintos actores de la cadena, entre ellos productores. Puntualmente para este eslabón se trabajó con las asociaciones vinculadas con la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura (CPAA). Los resultados del estudio se centraron única y exclusivamente en la miel de abejas, al ser considerada por lo autores como el producto estrella de la cadena.

Tabla 4. Problemas reportados por Laverde *et al.* (2010)

Criterio de eficiencia	Criterio de calidad	Criterio de competitividad
Impacto de las condiciones climáticas sobre la productividad en términos de kilogramos de miel/colmena/año.	Desempeño simultáneo de diferentes roles en la cadena productiva por parte de los apicultores, que dificulta los grados de especialización necesarios para la tecnificación y calidad de la producción apícola.	Baja capacidad de innovación y agregación de valor a la miel por parte del apicultor para generar un producto diferenciado.
Baja capacitación de los apicultores en aspectos gerenciales, administrativos y técnicos: gerencia de negocio, mercadeo, manejo de apiarios, Buenas Prácticas de Manufactura-BPM y Buenas Prácticas Apícolas-BPA.	Riesgos de contaminación en los procesos de acopio y envasado de la miel de abejas.	
Escasa difusión y uso de registros de información entre los productores, que dificulta la toma de decisiones y la implementación de planes de mejoramiento genético.	Dificultad en la implementación de sistemas de trazabilidad en el acopio de miel de abejas en grandes volúmenes proveniente de diferentes apiarios.	
Poco desarrollo competitivo de la miel de abejas, en términos del precio de mercado interno en relación con el precio en el mercado internacional.	Limitada capacidad técnica de los productores de miel en Colombia para el cumplimiento de las exigencias sanitarias y los estándares de calidad exigidos en mercados de Estados Unidos, Unión Europea, Caribe Insular y América Latina	
Barreras de ingreso de nuevos apicultores a la CPAA por limitado acceso a inversión, la disponibilidad de tierra y la asistencia técnica.		
Escasa utilización de asistencia técnica, material genético mejorado y, en general, transferencia de tecnología.		
Mínima absorción y aplicación de las tecnologías de información y comunicación		
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) como apoyo a la inserción de los productos de la CPAA en las corrientes de mercado nacional e internacional.		
Predominio de la informalidad empresarial entre los productores de miel, con efectos sobre el acceso a créditos y a incentivos gubernamentales.		

Nota. Elaboración propia a partir de Laverde *et al.* (2010).

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2011)

El documento formula un Plan Estratégico para la CPAA, a partir de un diagnóstico estratégico que sigue la lógica de un ejercicio: Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas (DOFA). Los autores realizaron dos diagnósticos, uno externo y otro interno de la Cadena.

El diagnóstico externo realizado por los autores se enfocó en dos entornos, uno macro y uno micro. El entorno macro lo analizaron a través de un análisis Político, Económico, Social y Tecnológico (PEST), que identifica factores en cada uno de dichos aspectos. El entorno micro se analizó a través de las llamadas “cinco fuerzas de Porter” enunciadas en términos de amenazas: amenaza de nuevos competidores; amenaza de rivalidad entre competidores existentes; amenaza de presión de productos sustitutos; amenaza por poder de negociación de los compradores; y amenaza por poder de negociación de los abastecedores-proveedores de insumos. Los participantes de este ejercicio diagnóstico fueron los miembros del Consejo Nacional de la CPAA.

Para el diagnóstico interno de la Cadena, los autores trabajaron cuatro recursos: humano, organizacional, físico e intelectual, generándose una lista de diecisiete debilidades para toda la cadena, muchas de las cuales correspondían con problemas sociales tales como falta de servicios públicos domiciliarios, inexistencia de vías o caminos para acceder a los apiarios o, incluso, que el 49 % de los apicultores no contara con vivienda propia.

De ese total de diecisiete debilidades de la Cadena reportadas, se presentan aquellas que guardan relación directa con el eslabón primario:

- a. Baja capacidad de los actores de la CPAA para tomar decisiones adecuadas.
- b. Ausencia de un sistema de información para la CPAA.
- c. Número promedio de colmenas por apicultor bajo.
- d. Maquinaria y equipos utilizados en la cosecha de productos en su mayoría obsoletos.
- e. Escases de material genético mejorado adaptado a las diferentes zonas.
- f. Deficiencia en la aplicación de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM).
- g. Deficiencia en el manejo adecuado de las colmenas.
- h. Ausencia de protocolos para prestar servicio de polinización dirigida en cultivos.

- i. Inexistencia de información sobre calendarios florales en la mayoría de las regiones.
- j. Deficiencia en el diagnóstico, manejo y prevención de enfermedades.

Diagnóstico participativo

- Organización de productores apícolas no. 1

El Núcleo de Apicultores de la Provincia de Sumapaz (NAPS) es una organización de productores ubicada en la Provincia de Sumapaz, en el departamento de Cundinamarca, principalmente en el municipio de Fusagasugá. La mayoría de los asociados tiene en promedio dos personas de su núcleo familiar trabajando en la actividad apícola; un 70 % vive en la zona rural, mientras que 30 % lo hace en la zona urbana; y en promedio, cada apicultor tiene dieciséis colmenas. La Tabla 5, presenta once problemas diagnosticados en dicha organización.

Tabla 5. Variables problema asociadas a los sistemas productivos apícolas identificadas en NAPS

No.	Variable problema
1	Difícil acceso a predios para ubicación de apiarios
2	Deficiencias en manejo de la colmena
3	Necesidad de arrendar predios para instalación de apiarios
4	Altos costos de implementos e insumos
5	Falta de medios de transporte para desplazamiento a apiarios
6	Falta de equipos para manejo de un alto número de colmenas
7	Mala ubicación de los apiarios
8	No se llevan registros
9	Bajo número de colmenas
10	Estacionalidad de los ingresos
11	Baja producción

Nota. Elaboración propia.

- Organización de productores apícolas no. 2

La Asociación de Apicultores de Cundinamarca (Asoapicun) es una organización de productores ubicada en todo el departamento de Cundinamarca. Del núcleo familiar de cada uno de los asociados, en promedio tres personas trabajan en la actividad apícola. Del total de los asociados el 30 % vive en la zona rural y el 70 % en la zona urbana. En promedio, cada apicultor tiene cien colmenas. La Tabla 6 describe el nombre de catorce variables determinadas como problemas por la organización.

Tabla 6. Variables problema asociadas a los sistemas productivos apícolas identificados en Asoapicun

No.	Variable problema
1	Cambio climático
2	Salud de las colmenas
3	Mala ubicación de los apiarios
4	Difícil acceso a predios para ubicación de apiarios
5	Problemas con los vecinos por tener abejas
6	Aumento en el comportamiento defensivo de las abejas
7	Alto costo de transporte
8	Dificultad para cumplir la normatividad
9	Falta de manejo
10	Falta de Buenas Prácticas de Manufactura en apiarios
11	Altos costos de implementos e insumos
12	Falta de implementación de registros
13	Falta de calendarios florales
14	Falta de estudio de mercado

Nota. Elaboración propia.

- Organización de productores apícolas no. 3

La Asociación de Apicultores de Boyacá (Asoapiboy), al igual que Asoapicun, tiene su rango de acción en todo el departamento. El número de familiares que trabajan junto con los productores es de tres en promedio. La totalidad de los productores vive en la zona urbana y tienen en promedio 82 colmenas cada uno. La Tabla 7 presenta las catorce variables problema diagnosticadas.

Tabla 7. Variables problema asociadas a los sistemas productivos apícolas identificados en Asoapiboy

No.	Variable problema
1	Cambio climático
2	Salud de las colmenas
3	Falta de asistencia técnica
4	Difícil acceso a predios para apicultura
5	Falta de capital de inversión
6	Deforestación
7	Alto costo de transporte
8	Altos costos de implementos e insumos
9	Bajos precios para los productores
10	Falta de estudio de mercado
11	Falta de mano de obra
12	No se llevan registros
13	Falta de inspecciones sanitarias
14	Aumento de la defensividad de las abejas

Nota. Elaboración propia.

- Organización de productores apícolas no. 4

El Núcleo de Apicultores de San Pedro de la Sierra pertenece a la Asociación de Apicultores conservacionistas de la Sierra Nevada de Santa Marta (Apisierra) y tienen sus apiarios en el corregimiento de San Pedro de la Sierra, municipio de Ciénaga, Magdalena, en jurisdicción de la Sierra Nevada. Del total de miembros de la familia de cada apicultor asociado, dos apoyan las labores del productor. De la totalidad de asociados, el 50 % vive en el casco urbano del corregimiento y el 50 % vive en las veredas. En promedio, cada apicultor tiene nueve colmenas. De los talleres, se obtuvo un total de nueve variables determinadas como problemas por los afiliados a la organización.

Tabla 8. Variables problema asociadas a los sistemas productivos apícolas identificados en Apisanpedro

No.	Variable problema
1	Altos costos de transporte
2	Falta de acceso a equipos de protección y manejo
3	Alto costo de los insumos
4	Baja diversificación de productos
5	Falta de reinversión al sistema
6	Precios bajos de la miel
7	Desconocimiento de la rentabilidad apícola
8	Falta de infraestructura
9	Cambio climático

Nota. elaboración propia (2019)

- Organización de productores apícolas no. 5

La Asociación de Apicultores de Santander está ubicada en el corregimiento de Cincelada, municipio de Coromoro, Santander. La totalidad de los asociados vive en la zona rural. Del total de miembros de la familia, dos apoyan al asociado en la labor apícola, quien en promedio tiene catorce colmenas. La Tabla 9 muestra nueve variables que en los talleres se determinaron como problemáticas por los afiliados a la organización.

Tabla 9. Variables problema asociadas a los sistemas productivos apícolas identificados en Apisan

No.	Variable problema
1	Falta constancia en el trabajo
2	Desconocimiento de alternativas de alimentación para las colmenas
3	Inadecuada ubicación de los apiarios
4	Alta fumigación de cultivos comerciales cerca a los apiarios
5	Presencia de evasión de colmenas
6	Alta incidencia de plagas y enfermedades
7	Falta de un material genético adecuado
8	Presencia de enjambrazón en las colmenas
9	Baja calidad de la cera

Nota. Elaboración propia.

- Organización de productores apícolas no. 6

La Cooperativa de Agricultores de Charalá está ubicada en el municipio de Charalá, departamento de Santander. De los asociados que trabajan con apicultura el 80 % vive en la zona rural y el 20 % en la zona urbana. Cada asociado tiene en promedio 39 colmenas y es apoyado por dos personas de su núcleo familiar. La Tabla 10, describe las siete variables determinadas como problemáticas por los afiliados a la organización.

Tabla 10. Variables problema asociadas a los sistemas productivos apícolas identificados en COAGROCHARALA

No.	Variable problema
1	Mortandad de abejas debido, posiblemente, a agroquímicos o a alguna flor tóxica
2	Falta de materiales más durables
3	Falta de capacitación de los dueños de la finca donde están ubicados los apiarios en arriendo
4	Falta de mejoramiento genético Apis
5	Falta de capacitación en manejo
6	Alto costo del azúcar
7	Asignación de un sitio mal ubicado para las colmenas dentro de la finca

Nota. Elaboración propia.

La Tabla 11 presenta los resultados del diagnóstico participativo realizado, ordenando de mayor a menor la frecuencia de todas las variables

limitantes presentes en todas las organizaciones de productores participantes del estudio.

En total, para las seis organizaciones de productores diagnosticadas se identificaron 38 variables limitantes/problemas presentes en el sistema de producción apícola.

Tabla 11. Variables limitantes/problemas identificadas en los sistemas de producción apícolas en seis organizaciones de productores apícolas colombianas

No.	Variable limitante/ problema	Definición	Organizaciones que manifiestan el problema
1	Alto costo de implementos e insumos	El costo de implementos como colmenas, cuadros e insumos, especialmente el azúcar, han aumentado de forma considerable.	5
2	Alto costo de transporte	El transporte a los apiarios es muy costoso y hace menos rentable la actividad.	4
3	Cambio climático	En los últimos años las épocas de lluvia se prolongan, afectando la producción apícola.	4
4	Salud de las colmenas	Se presentan problemas de salud en las colmenas, por enfermedades de las cuales la más visible es la <i>Varroa destructor</i> o por efecto de agroquímicos en zonas cercanas a las colmenas.	4
5	Problemas con vecinos por tener abejas	Es frecuente que los vecinos de los predios con abejas se quejen de su presencia; adicionalmente, casi nunca reconocen los efectos positivos de las abejas sobre los cultivos.	3
6	No se llevan registros	La mayoría de los productores no poseen registros que permitan la toma de decisiones sobre las unidades productivas.	3
7	Defensividad de las abejas	En los últimos años las abejas presentan un aumento en el comportamiento defensivo.	3
8	Mala ubicación de los apiarios	Los apiarios se ubican en zonas alejadas, con sobrecostos en transporte y lapsos de tiempo largos entre los apiarios.	3
9	Deficiencias en manejo	Las abejas carecen de un manejo técnico adecuado, generando ineficiencias y bajo aprovechamiento del potencial productivo.	3
10	Bajos precios	Pese a que los productos apícolas tienen buen precio al consumidor, los precios pagos al productor son muy bajos.	3
11	Falta de estudios de mercado	La falta de estudios de mercado lleva a que los productores comercialicen sus productos de forma intuitiva cayendo en ineficiencias.	2
12	Falta de asistencia técnica	Los centros de apoyo local no cuentan con técnicos con conocimientos en el área apícola y que apoyen técnicamente a los productores.	2

No.	Variable limitante/ problema	Definición	Organizaciones que manifiestan el problema
13	Falta de capital de inversión	Los apicultores de la asociación no cuentan con capital suficiente para aumentar el número de colmenas, comprar equipos de manejo para adecuarse a la normatividad o para construir salas de proceso.	2
14	Deforestación	En algunas zonas han disminuido las áreas con potencial apícola por deforestación para explotación maderera o implementación de cultivos comerciales.	2
15	Difícil acceso a predios para apicultura	Los dueños de terrenos no acceden a prestar o arrendar áreas para apicultura por desconocimiento o temor ante posibles accidentes con abejas. Se genera dificultades para expansión de apiarios, limitando el acceso a zonas de potencial productivo.	2
16	Necesidad de arrendar predios para apicultura	Los productores desarrollan la actividad en terrenos prestados o arrendados, dependen de terceros para establecer nuevas unidades productivas.	1
17	Falta de equipos especializados	Los productores no cuentan con tecnologías que faciliten las labores de aumento de colonias.	1
18	Bajo número de colmenas	La mayoría de los asociados no posee más de quince colmenas.	1
19	Estacionalidad de los ingresos	La mayoría de los productores depende exclusivamente de cosechar miel, así los ingresos son estacionales y se desaprovechan otras alternativas productivas apícolas que pueden mejorar el flujo de caja.	1
20	Baja producción	Los productores perciben que la producción de miel ha disminuido en los últimos cinco años.	1
21	Dificultad para cumplir la normatividad	Los pequeños productores no cuentan con infraestructura para cumplir los requerimientos de las normas.	1
22	Falta de BPM en apiarios	En general los productores conocen los requerimientos para BPM, pero no las aplican.	1
23	Falta de calendarios florales	Los productores no cuentan con calendarios florales a nivel regional que permitan planificar la producción.	1
24	Falta de mano de obra	Es difícil encontrar mano de obra de apoyo en apicultura, su costo es mayor al del jornal normal.	1
25	Falta de inspecciones de calidad entre socios	La falta de inspección de calidad entre socios hace que el manejo de los productos sea poco estandarizado, coloca en riesgo la calidad de estos.	1
26	Falta de vehículos	Los productores no cuentan con vehículos para llegar a los apiarios, lo que dificulta el desarrollo de las labores y aumenta los costos de producción.	1
27	Tiempo de dedicación	Dado que la apicultura representa un ingreso complementario, el tiempo dedicado es el mínimo.	1
28	Alternativas alimentación	No se cuenta con un alimento artificial o alterno para alimentar las colmenas en la época de bajo flujo de néctar.	1

No.	Variable limitante/ problema	Definición	Organizaciones que manifiestan el problema
29	Saturación de abejas	En algunas colmenas la sobresaturación de abejas reduce la productividad por colmena.	1
30	Falta material genético	No se cuenta con material genético mejorado y las reinas tienen más de dos años.	1
31	Enjambrazón	Se presenta una alta tasa de enjambrazón en la zona.	1
32	Baja calidad en la cera	Se han presentado constantemente casos de cera de mala calidad en la cual las abejas no trabajan y la retiran.	1
33	Materiales para colmenas	Necesidad de materiales más duraderos para el replazo de la madera y disminuir los costos de producción.	1
34	Baja diversificación de productos	Los productores se han especializado en un solo producto y como consecuencia no aprovechan otras oportunidades para la generación de ingresos que brindan las abejas.	1
35	Difícil financiación para apicultura	Se identifica que el acceso a los servicios financieros por medio de entidades bancarias es muy difícil por los requerimientos solicitados, los cuales se consideran exagerados.	1
36	Desconocimiento de costos de producción	La mayoría de los productores desconoce la rentabilidad de la operación apícola.	1
37	Falta de infraestructura	No se cuenta con un área donde se pueda acopiar la miel para su posterior venta y para poder realizar el beneficio de otros productos.	1
38	Falta de proveedores de material en madera	Solo existe un proveedor de material de carpintería en la zona.	1

Nota. Elaboración propia.

De treinta y ocho problemas reportados en las seis organizaciones de productores apícolas participantes, quince se encuentran en más de una organización; un problema se encuentra presente en cinco de las seis organizaciones; tres problemas son reportados por cuatro organizaciones; seis problemas fueron reportados en tres organizaciones y cinco problemas se evidenciaron en dos organizaciones. Los restantes problemas, solo se presentaron en una organización.

Al revisar la definición de los quince problemas con mayor repetición entre las organizaciones participantes del estudio, diez son problemas propios de la gestión empresarial de las organizaciones que pueden ser resueltos desde los planes estratégicos de acción de cada una de las mismas: problemas con vecinos por tener abejas; ausencia del registro de actividades; defensividad de las abejas; mala ubicación de los apiarios; deficiencias en manejo técnico; bajos precios; falta de estudios de

mercado; falta de asistencia técnica; falta de capital de inversión y difícil acceso a predios para apicultura. Cinco de los quince problemas, dadas sus definiciones y coincidencias con otros sectores pecuarios que han logrado generar una política pública específica, pueden ser tenidos en cuenta para la formulación de una política pública para el eslabón primario de la cadena apícola colombiana: alto costo de implementos e insumos; alto costo de transporte; cambio climático; salud de las colmenas y deforestación.

Al evaluar, tanto los problemas enunciados en los documentos revisados, como los problemas encontrados en el diagnóstico participativo realizado, ninguno de ellos cumplió con ninguna de las tres condiciones enunciadas por Garraud (1990) para poder calificar un problema social como un problema político.

Discusión

El concepto de “diagnóstico” según Braidot *et al.* (2003) citando a Valdez (1998), se inscribe dentro de un proceso de gestión preventivo y estratégico. El diagnóstico se constituye como un medio de análisis que permite el cambio empresarial, de un estado de incertidumbre a otro de conocimiento para su adecuada dirección. Además, es un proceso de evaluación permanente de la empresa por medio de indicadores que permiten medir sus “signos vitales” (Valdez, 1998).

Considerando lo anterior, podríamos afirmar que ninguno de los cinco documentos analizados puede ser considerado como un verdadero diagnóstico, aun cuando se titulen así. Por ello, no es posible unificar en un solo concepto las distintas definiciones que cada estudio reporta para variables que en muchos casos son aparentemente similares, con lo que se dificulta la generación de indicadores robustos a partir de los resultados, incluyendo los resultados del diagnóstico realizado en el presente estudio.

En ese sentido y a pesar del acervo documental, no es posible definir un conjunto de problemas que sean considerados problemas sociales del eslabón primario del sector apícola en Colombia. Esto, de acuerdo con Gusfield (1981), dificulta a su vez la concreción conceptual de los problemas públicos sectoriales que podrían ser objeto de una política pública que los aborde.

Adicionalmente, la diversidad de criterios presentes en los documentos consultados y su temporalidad (2006-2011) pueden ser elementos que

dificultarían la concreción de la definición de los problemas sociales y políticos del eslabón primario de la cadena apícola en Colombia.

De acuerdo con lo planteado por Roth (2002), la definición del problema público consiste en determinar “la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema” (Roth, 2002, p. 60), que de acuerdo con Urrea y Valencia (2017), ayudarían al analista en el proceso de definición de un problema que finalmente termine por ser considerado dentro de la agenda pública. Por ello, al revisar los problemas reportados en los documentos consultados, no es posible determinar si estos han persistido, fuera del periodo evaluado.

En ese sentido, como afirma Olavarría (2007), los problemas públicos son dinámicos y evolucionan por los cambios en el conocimiento y la tecnología, y por las propias intervenciones de la política pública. Es muy posible que los resultados del diagnóstico participativo realizado acá también presenten las limitaciones de los resultados de los documentos consultados, ya que, al estar inscrito en un proyecto con una temporalidad determinada, es muy posible que hayan sufrido algún tipo de cambio que no puede ser determinado con suficiencia.

Finalmente, es importante mencionar que, a pesar de las dificultades presentes en los documentos citados, estos aportan elementos significativos que pueden ayudar en el establecimiento de un estado de conocimiento sobre los múltiples problemas que tiene el eslabón primario de la cadena apícola colombiana, sea o no en el enfoque de políticas públicas.

Cabe agregar que, con respecto a los procesos de definición de agenda pública, Montecinos (2007) afirma que en sociedades que no se asemejen al menos a la estabilidad democrática de la realidad europea desarrollada o de Norteamérica –como son las sociedades de América Latina–, la situación de la definición del problema y la definición de la agenda pública se aprecia proporcionalmente a lo que sucede en dichas sociedades, donde buena parte de la agenda del gobierno y los problemas públicos son de carácter exógeno, es decir, producto del diálogo de agentes externos al aparato gubernamental. En otras palabras, la agenda del gobierno se deriva de una real agenda pública (Montecinos, 2007).

Concretamente, Montecinos (2007) afirma que, en las sociedades latinoamericanas, la definición de problemas y de agenda pública o gubernamental, se hace bajo un contexto de impermeabilidad, ya sea por insensibilidad gubernamental o porque las reglas del juego institucional no lo permiten. Esto trae como consecuencia que el proceso se haga desde una lógica endógena y así los problemas públicos son percibidos

por los especialistas gubernamentales de cada área política. Es en estos ámbitos donde se produce el diálogo y el ajuste mutuo y no en el proceso de la deliberación de los problemas públicos. En ese sentido, se podría anotar que la mayoría de las políticas públicas en el país se conecta con lo afirmado por Montecinos (2007).

Bastaría solo con revisar, por ejemplo, la justificación de la Política Nacional de Competitividad y Productividad, en la cual se evidencia que la formulación de una política de competitividad es la columna vertebral de la estrategia de crecimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos” (CONPES, 2008a).

De igual manera pueden citarse las políticas públicas del sector pecuario formuladas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que correspondió a la agenda gubernamental nacional para dichos años, como la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONPES, 2008b) y la Política Nacional para mejorar la competitividad del sector lácteo (CONPES, 2010).

Así, si este modelo persiste habría que esperar a que al interior del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la República de Colombia se prioricen los problemas del sector apícola y no, como demanda el enfoque de políticas públicas, realizar dicha priorización con la totalidad de los actores involucrados. En este caso, se puede afirmar que el sector apícola colombiano se encuentra muy distante del cumplimiento de las tres condiciones planteadas por Garraud (1990).

De acuerdo con Gusfield (1981), en todas las condiciones establecidas para calificar un problema social como un problema público se hace necesaria la participación de los grupos sociales beneficiarios, que para el presente caso podrían ser las asociaciones de productores o la institucionalidad formal del gremio apícola en el país.

Para Colombia, la institucionalidad formal de los sectores agrarios está enmarcada en la Ley 811 de 2003, la cual modifica la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, creando las organizaciones de cadena en el sector agropecuario, pesquero, forestal y acuícola (Ley 811, 2003).

En ese marco legal, el Consejo Nacional Apícola es considerado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como el cuerpo consultivo del Gobierno Nacional con respecto a las orientaciones y medidas de política pública que conciernen al sector apícola colombiano (Resolución 282, 2012). Así, le correspondería al Consejo lograr que los problemas del sector apícola colombiano pasen de ser problemas sociales a ser problemas públicos y que, en un futuro, puedan ser objeto de

políticas públicas. Es decir, la institucionalidad formal está dada para dar el primer paso e iniciar la definición de los problemas políticos del sector apícola en el país.

Conclusiones

Los sectores agropecuarios colombianos presentan múltiples problemas que, en la mayoría de los casos, no trascienden de la esfera de problemas sociales. Tal es el caso del sector apícola.

El eslabón primario de la cadena productiva apícola en el país ha tenido cinco diferentes diagnósticos que se han constituido en un acervo referente para la mayoría de los investigadores del sector, todos con énfasis y objetivos distintos. Sin embargo, aún no hay suficiente delimitación de los problemas sociales ni mucho menos públicos que presenta dicho eslabón, con lo cual la definición de una política pública que lo atienda es una tarea pendiente en los resultados que este trabajo puede aportar.

De la totalidad de problemas diagnosticados en este trabajo, cinco guardan características que son comunes a todos los eslabones primarios del sector pecuario colombiano: (1) alto costo de implementos e insumos; (2) alto costo de transporte; (3) cambio climático; (4) salud de las colmenas y (5) deforestación. Estos podrían ser catalogados por la institucionalidad formal del sector como problemas sociales en un eventual proceso de formulación de una política pública apícola.

De acuerdo con la legislación colombiana, los distintos sectores agrícolas, pecuarios, forestales, acuícolas y pesqueros tienen un escenario de concertación nacional para su respectivo sector: organizaciones de cadena, que, para el caso del sector apícola, corresponde al Consejo Nacional Apícola. Entre las múltiples tareas que les corresponde a las organizaciones de cadena y a los consejos nacionales por sectores, está la de asesorar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el proceso de formulación de políticas públicas que atiendan necesidades del sector.

Es así como, le correspondería a dicho Consejo ubicarse en la agenda pública y en la agenda gubernamental y emprender la tarea de complementar los resultados del diagnóstico aquí realizado, definiendo ampliamente los problemas sociales más relevantes del sector apícola en su conjunto y posicionándolos de tal forma que logren transitar a problemas públicos.



Reconocimientos

El presente trabajo se realizó en el marco del proyecto de investigación “Desarrollo de estrategias locales que fortalezcan la competitividad de los sistemas de producción apícola colombiano a partir de la evaluación de factores socio económicos en cuatro asociaciones de productores”, financiado por el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación, COLCIENCIAS.



Daniel Fernando Rincón Yara

Zootecnista de la Universidad Nacional de Colombia. Estudiante de Maestría en Producción Animal de la Universidad Nacional de Colombia. Línea de investigación en gestión empresarial en sistemas pecuarios del Grupo de investigación en Gestión de Empresas Pecuarias (GIGEP).



Gonzalo Téllez Iregui

Profesor asociado de la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá. Médico Veterinario y PhD en Estudios Políticos. Director Grupo de Investigación en Gestión de Empresas Pecuarias (GIGEP).

Referencias

- Braidot, N., Formento, H. y Nicolini, J. (2003). *Desarrollo de una metodología de diagnóstico para empresas PyMEs industriales y de servicios: Enfoque basado en los sistemas de administración para la Calidad Total*. Buenos Aires: Laboratorio de Investigación sobre Tecnología, Trabajo, Empresa y Competitividad, Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto de Industria. Recuperado de <http://www.littec.ungs.edu.ar/pdfespa%F10l/Diagn%F3stico%20Pyme%20-2.pdf>
- Congreso de la República. (26 de junio de 2003). Ley de creación de las organizaciones de cadena en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola. [Ley 811 de 2003]. DO: 45.236
- CONPES, Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2008a). *Política Nacional de Competitividad y Productividad* [Documento CONPES 3527]. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/sncei/Documents/Conpes-3527-de-2008.pdf>

- CONPES, Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2008b). *Documento CONPES Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* [Documento CONPES social 113]. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20DE%20SEGURIDAD%20ALIMENTARIA%20Y%20NUTRICIONAL.pdf>
- CONPES, Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2010). *Política Nacional para mejorar la competitividad del sector lácteo* [Documento CONPES 3675]. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Documents/d.angie/conpes%203675.pdf>
- Garraud, P. (1990). Politiques nationales : élaboration de l'agenda. *L'Année Sociologique*, (40), 17-41. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/27890055?seq=1#page_scan_tab_contents
- Geilfus, F. (2002). *80 herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación*. San José: Instituto Interamericano para la Cooperación para la Agricultura. Recuperado de <http://ejoventut.gencat.cat/permalink/aac2bb0c-2a0c-11e4-bcfe-005056924a59>
- Gusfield, J. (1981). *The Culture of Public Problems. Drinking-driving and the Symbolic Order*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Jones, C. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Duxbury Press.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. y Subirats, J. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Laverde, J., Egea, L., Rodriguez, D. y Peña, J. (2010). *Agenda prospectiva de investigación y desarrollo tecnológico para la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura en Colombia con énfasis en miel de abejas*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Recuperado de https://repository.agrosavia.co/bitstream/handle/20.500.12324/12612/64521_65004.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Martínez, T. (2006). *Diagnóstico de la actividad apícola y la crianza de abejas en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA. Recuperado de <https://conectarural.org/sitio/sites/default/files/documentos/diagnostico-de-la-actividad-apicola-y-de-la-crianza-de-abejas-en-colombia.pdf>
- Montecinos, E. (2007). Límites del enfoque de políticas públicas para definir un problema público. *Cuadernos de Administración*, 20(33), 323-335. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=20503314>
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos básicos en el Análisis de Políticas Públicas* [Documentos de Trabajo No. 11]. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública, Universidad de Chile. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2795066&orden=181923&info=link>

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2008). *Acta del acuerdo sectorial de competitividad de la Cadena Productiva de la Apicultura y las Abejas*.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2011). *Plan Estratégico de acción 2011- 2025 CPAA*. Recuperado de <https://sioc.minagricultura.gov.co/Apicola/Normatividad/Acuerdo%20de%20competitividad.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (13 de agosto de 2012). Resolución de reconocimiento de la Organización de la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura. [Resolución 282 de 2012]. DO: 48.525
- Roth, A.-N. (2002). *Identificación, construcción de problemas y agenda política en Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Sánchez, O., Castañeda, P., Muños, G. y Téllez, G. (2013). Aportes para el análisis del sector apícola colombiano. *Journal of Agricultural Science and Technology*, 2(4), 469-483. Recuperado de http://www.revistasbolivianas.org.bo/pdf/rca/v2n4/v2n4_a05.pdf
- Santamaría, A. (2009). *Diagnóstico productivo y comercial de la cadena apícola de los programas para la sustitución de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo de Acción Social y UNODC [Documento Final]*. Bogotá: Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; Agencia Presidencial para la Acción social y la Cooperación internacional. Recuperado de <https://conectarural.org/sitio/sites/default/files/documentos/diagnostigo.pdf>
- Simons, R. (1994). *Los sistemas de control como instrumentos para la renovación estratégica*. España: Deusto.
- TWB, The World Bank. (2007). *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Washington DC: Author. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf
- Urrea, M. y Valencia, S. (2017). Los problemas para la definición de problemas en políticas Públicas de Bardach a Noël-Roth. *Revista Criterio Libre Jurídico*, 14(2), 127-134. Recuperado de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/1635/1209>
- Valdez, S. (1998). *Diagnóstico Empresarial. Método para identificar, resolver y controlar problemas en las empresas*. CDMX: Trillas.