

# EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO RURAL, APLICACIÓN A LA AGROINDUSTRIA RURAL QUESERA EN LA ZONA SUR ORIENTE DEL ESTADO DE MÉXICO

*María Zamira Tapia Rodríguez<sup>1</sup>*

*Gabriela Rodríguez Licea<sup>2</sup>*

*Jesús José Puente Berumen<sup>3</sup>*

## RESUMEN

El presente documento puntualiza las instancias y los programas federales que favorecen e impulsan la modernización y crecimiento de la productividad agrícola y ganadera como estrategias de desarrollo. El municipio de Amecameca en la Región suroriente del Estado de México se caracteriza por una amplia actividad agrícola y ganadera, siendo la producción y venta de leche, así como un clúster de transformación de queso en el municipio aledaño las actividades que sobresalen. Se recurrió al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, a partir de ese periodo se han identificado los programas que se encuentran presentes en el Municipio que han mostrado un avance significativo en el desarrollo rural de la región. Este documento presenta avances preliminares y se llega a concluir que las políticas públicas han favorecido el desarrollo rural en cuanto a la producción y transformación de leche gracias a la participación de los prestadores de servicio profesional por parte del Programa Soporte.

**PALABRAS CLAVE:** 1. Desarrollo rural 2. Agroindustria quesera 3. Amecameca, Estado de México

## INTRODUCCIÓN

En los años treinta, el presidente Lázaro Cárdenas inició en México una de las reformas agrarias más ambiciosas del América Latina. Combinada con una política de inversión pública en infraestructura productiva, que a la agricultura le hacía mucha falta (carreteras, electricidad, irrigación) se generó entonces un ámbito muy favorable a las inversiones del sector. En este contexto se desarrolló una producción agrícola comercial que permitió a México ser exportador neto de maíz a partir de 1963. Esta situación se permitió debido al establecimiento de un sistema de precios de garantía o por una inversión pública importante en las cadenas agrícolas: créditos e insumos subsidiados, investigación agronómica, programas de divulgación agrícola (Austin y Esteva, 1987).

Ante la crisis del sector agrícola en México se propusieron las políticas que buscaron la modernización y el crecimiento de la productividad agrícola como estrategia de desarrollo.

Posteriormente la reestructuración económica del país dismanteló las empresas paraestatales, a consecuencia de ello hubo una reducción y reorientación de financiamiento público y de la inversión en infraestructura, así mismo, la eliminación de los subsidios y la apertura comercial como áreas específicas

---

<sup>1</sup> Maestra en Agroindustria Rural, Desarrollo Territorial y Turismo Agroalimentario. Centro Universitario UAEM Amecameca, [uaem.zamira.tapia@gmail.com](mailto:uaem.zamira.tapia@gmail.com)

<sup>2</sup> Doctora en Ciencias. Centro Universitario UAEM Amecameca, [gabyrl1972@hotmail.com](mailto:gabyrl1972@hotmail.com)

<sup>3</sup> Maestro en Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales. Centro Universitario UAEM Amecameca. [jesusjpuenteb@yahoo.com.mx](mailto:jesusjpuenteb@yahoo.com.mx)

de una estrategia económica que han sido vectores en el equilibrio macroeconómico y la orientación al exterior (Tillie y Cervantes, 2008).

En el Estado de México existe una concentración de productores lácteos, para lograr una reestructuración productiva del sector lechero se necesitan incentivos federales que den soporte a las unidades de producción en pequeña escala también llamadas unidades de producción familiar. Dada la homogeneidad del sector de producción lechera es necesario diferenciar los mecanismos de incentivos según los tipos de producción con la finalidad de fortalecer las debilidades y disminuir las amenazas que circundan a la actividad lechera antes mencionada.

Este escrito focaliza los programas y proyectos que inciden en la producción de leche y con ello la calidad de la misma como insumo para la agroindustria rural quesera en la zona sur oriente del Estado de México.

#### **CONTEXTO Ley de desarrollo rural sustentable**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001, con última reforma publicada el 12 de abril de 2019, en el art. 1º menciona “La presente Ley promueve el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado,(...) en su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución.”

Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural. Son sujetos de esta Ley los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes y, en general, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural. Para lograr el desarrollo rural sustentable, el Estado con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural.

El marco donde se crea la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) es de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Federal, bajo los Programas Sectoriales y Programas Especiales Aplicables.

Para los propósitos de la LDRS se crea la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, dentro de ella el Programa Especial Recurrente (PEC) fomentando acciones, entre otras:

- Actividades económicas de la sociedad rural
- Educación para el desarrollo sustentable
- Infraestructura y equipamiento comunitario y urbano para el desarrollo rural sustentable
- Combate a la pobreza y la marginación en el medio rural

- Políticas de población para el desarrollo rural sustentable

Las previsiones presupuestales anuales para la ejecución del Programa Especial Concurrente son integradas a los Proyectos de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable se crea como instancia consultiva del Gobierno Federal, con carácter incluyente y representativo de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural. Este Consejo se integra con los miembros de la Comisión Intersecretarial.

La Comisión Intersecretarial está integrada por los titulares de las siguientes dependencias del Ejecutivo Federal:

a) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación cuyo titular la preside; b) Secretaría de Economía; c) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; d) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; e) Secretaría de Comunicaciones y Transportes; f) Secretaría de Salud; g) Secretaría de Desarrollo Social; h) Secretaría de la Reforma Agraria; i) Secretaría de Educación Pública; j) Secretaría de Energía; y las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo que se consideren necesarias, de acuerdo con los temas de que se trate.

Las dependencias y entidades dan curso a las acciones de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo y al PEC ajustándolo a la ley Orgánica de administración Pública Federal.

Los Distritos de Desarrollo Rural son la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la administración Pública Federal y Descentralizada, a lo que se enfoca a:

- Fortalecer la gestión municipal de Desarrollo Rural Sustentable (DRS)
- Impulsar la creación de los Consejos Municipales
- Formular y aplicar los PEC municipales de DRS (LDRS, 2001)

El Distrito de Desarrollo Rural a su vez concentra el Consejo Distrital, constituido por miembros de Consejos Municipales.

Los programas, metas, objetivos y lineamientos estratégicos de los distritos se integran además con los que en la materia se elaboren en los municipios y regiones que pertenezcan a cada uno de ellos.

A continuación se enlistan las entidades que se enfocan al objeto de este estudio, así como sus programas y proyectos.

**Cuadro 1: Programas y componentes de SAGARPA enfocados al desarrollo rural**

PROGRAMA	COMPONENTE
<b>I. Programa para la Adquisición de Activos Productivos;</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agrícola,</li> <li>• <b>Ganadero</b></li> <li>• <b>Desarrollo Rural,</b></li> <li>• Acuacultura y Pesca.</li> </ul>
II. Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO para Vivir Mejor);	
III. Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER);	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a Intermediarios Financieros,</li> <li>• Apoyos a Instrumentos de Inducción y Desarrollo del Financiamiento.</li> </ul>
<b>IV. Uso Sustentable de Recursos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA),</li> </ul>

<b>Naturales para la Producción Primaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos Biogenéticos y Biodiversidad,</li> <li>• Reconversión Productiva,</li> <li>• Acuacultura y Pesca,</li> <li>• <b>Programa Ganadera (PROGAN).</b></li> </ul>
V. Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios);	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diesel Agropecuario,</li> <li>• Marino y Gasolina Ribereña,</li> <li>• Apoyo al Ingreso Objetivo,</li> <li>• Apoyo al Ordenamiento del Mercado y</li> <li>• Apoyo para Adquisición de Coberturas.</li> </ul>
<b>VI. Programa de Soporte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sanidades e Inocuidad,</b></li> <li>• <b>Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS),</b></li> <li>• <b>Asistencia Técnica y Capacitación,</b></li> <li>• <b>Innovación y Transferencia de Tecnología,</b></li> <li>• Planeación y Prospectiva,</li> <li>• Desarrollo de Mercados,</li> <li>• Promoción de exportaciones y ferias,</li> <li>• Inspección y Vigilancia Pesquera y Acuícola.</li> </ul>
VII. Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC), y	
<b>VIII. Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a Organizaciones Sociales,</li> <li>• <b>Sistemas Producto.</b></li> </ul>

Fuente: elaboración propia con datos del Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012

Como mecanismo de participación ciudadana se encuentra el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, cuya misión es servir como instancia consultiva del Gobierno Federal, con carácter incluyente y representando los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural. Está integrado por los miembros de la Comisión Intersecretarial, las Comisiones de Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural del H. Congreso de la Unión, representante de las organizaciones nacionales del sector social, privado; las organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria; y por los comités Sistemas Producto, Instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales. Es presidido por el titular de la SAGARPA (SEDAGRO, 2010).

Para la zona sur oriente del Estado de México, la Delegación de Desarrollo Rural Sustentable se encuentra en: 16 de septiembre esq. Jaime Nunó s/n, Centro, Casa Ejidal de Ayapango. C.P. 56760: Ayapango, Mex. Los municipios que lo componen son: Amecameca, Atlautla, Ayapango, Cocotitlan, Chalco, Ecatzingo, Juchitepec, Ozumba, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Tlalmanalco y Valle de Chalco.

En el municipio de Amecameca, una de las principales actividades económicas es la producción lechera a pequeña escala o familiar, con un aproximado de 192 unidades de producción de leche y cerca de 19 queserías formales en la zona de Poxtla, municipio de Ayapango. Por lo que alrededor de 211 familias directas y los empleos directos e indirectos generados a través de ello se ven afectados por las políticas públicas así como los apoyos y recursos de instituciones gubernamentales (Platica informal con actores clave).

Una problemática que se ha identificado en la producción de leche así como en su transformación es la observancia de la calidad físico-química y bacteriológica, misma que se ve reflejada en los productos finales de transformación, los quesos tradicionales. Resultado de tal problemática se observa que existe un pago injusto o penalizaciones por la leche que no cumple ciertas características de calidad, lo que conlleva a bajos rendimientos en la transformación del queso y como resultado a lo anterior la implementación de leche en polvo sustituyendo la leche de la región como materia prima en la agroindustria. Finalmente, la venta de quesos artesanales se ofrece con un alto contenido bacteriano que compromete la vida útil del producto. Las causas a lo anterior son por falta de capacitación para producir leche así como para transformar el queso, aunado a la escasa asesoría para acceder a programas y apoyos federales.

Los programas y componentes sobresalientes en letras negritas en el Cuadro 1, se enfocan a la productividad de la leche, así como del desarrollo rural al aportar subsidios para el mejoramiento de instalaciones, infraestructura, adquisición de material productivo o animales en cría, incentivos por eficiencia ganadera, en fin, varios apoyos en relación a la ganadería lechera sin embargo el que se refiere a la calidad físico-química y bacteriológica de la leche, se menciona la “Asistencia Técnica y Capacitación” por parte del Programa Soporte, del cual los actores clave son los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP), todos ellos Médicos Veterinarios Zootecnistas o afines para poder capacitar en el ámbito técnico, veterinario, médico preventivo, así como el productivo ganadero.

No obstante, para ejercer el poder federal en relación a rubros sanitarios, se mencionan la NOM-092-SSA1-1994 de Bienes y Servicios en su apartado sobre “Método para la cuenta de bacterias aerobias en placa” y la NOM-113-SSA1-1994, Bienes y servicios. Método para la cuenta de microorganismos coliformes totales en placa, más específicamente la Norma Mexicana NMX-F-700-COFOCALEC-2004, por parte de Consejo para el Fomento de la Calidad de la Leche y sus Derivados (COFOCALEC).

A nivel estatal, la dependencia del Gobierno Federal, Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), ofrece en su portal de internet ([salud.edomex.gob.mx/html/article.php?sid=972](http://salud.edomex.gob.mx/html/article.php?sid=972)) el servicio: “Aviso de funcionamiento para establecimientos que procesen leche o elaboren productos lácteos”. El trámite se realiza en la ventanilla única de la jurisdicción de regulación sanitaria correspondiente. Los señalados en el formato de aviso de funcionamiento se proporcionan de manera gratuita en las jurisdicciones de regulación sanitaria o en la página de internet.

Una instancia local presente en el municipio puede incidir de manera positiva en la agroindustria quesera al fortalecer una norma que regule el proceso de producción y transformación de la leche, así mismo y de gran intensidad se puede nombrar la presencia de los PSP por parte de Asistencia Técnica y Capacitación, perteneciente a SEDAGRO, quien es la instancia reguladora por medio del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable; quienes capacitan a los productores inscritos en el programa, siendo las prioridades los problemas zootécnicos y de medicina preventiva los que resuelven de manera inmediata.

## **CONCLUSIONES**

Se concluye que la presencia de políticas públicas en la zona sur oriente del Estado de México, favorecería la resolución a la problemática que atraviesa la producción y transformación de leche debido a que presenta mala calidad físico-química y bacteriológica.

Los actores involucrados (productores y transformadores) pueden conducir las políticas enfocadas a su beneficio, considerando que los PSP son actores clave para dicha ventaja, ya que focalizan la

problemática hacia el Programa Soporte, lo que implica una retroalimentación por parte de las instancias dependientes y los productores a través de éstos.

## REFERENCIAS

**Austin, J. y Esteva, G.**, (1987). *Food policy in Mexico: The search for self sufficiency*. Cornell University Press. Ithaca, NY. pp 383.

**ISEM- Instituto de Salud del Estado de México**, de la Secretaría de Salud, en su portal: <http://salud.edomex.gob.mx/html/article.php?sid=972>

**Ley de Desarrollo Rural Sustentable**, (2001)

Pláticas informales con informantes clave en la producción de leche de la zona sur oriente del Estado de México.

**Reglas de operación de SAGARPA en su portal:**  
[http://www.sagarpa.gob.mx/programas/Lists/Programas%20Sagarpa/Attachments/33/REGLAS\\_OPERACION%20N\\_10\\_DOI.pdf](http://www.sagarpa.gob.mx/programas/Lists/Programas%20Sagarpa/Attachments/33/REGLAS_OPERACION%20N_10_DOI.pdf)

**SAGARPA-** Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en su portal: <http://www.sagarpa.gob.mx>

**SEDAGRO-** Secretaria de Desarrollo Agropecuario, 2010, disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/sedagro/documentos/documentos-informativos/documentos-regionales>  
[Fecha de acceso: 15 agosto de 2018)

**Tillie. P. y Cervantes. E. F.**, (2008). *Periodo de transición y políticas públicas: el caso de la liberalización del mercado de leche en México en el marco del TLCAN*. Serie "Reportes de Investigación" #82. Universidad Autónoma Chapingo. Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM).