

Estrategias participativas para la producción de quesos en la región del valle de Tulancingo, Hidalgo

Participative strategies about cheese production in the valley region of Tulancingo, Hidalgo

Yolanda Sánchez Torres¹

Adrián González Romo²

Recibido el 21 de enero de 2016- Aceptado el 27 de junio de 2016

RESUMEN

En esta investigación se determinó la problemática de la actividad quesera en la región del Valle de Tulancingo, con la finalidad de elaborar estrategias de desarrollo, basadas en la metodología de Planeación Participativa. Resultando ocho ejes estratégicos: mejora en la calidad de la producción de quesos, recuperación del margen de utilidad, garantía de la seguridad social, manejo de contaminación de lacto suero, competencia leal, disponibilidad de capacitación, adecuación de la tecnología, y focalización de los programas gubernamentales. La implementación de este tipo de metodología permitió diseñar un sistema de solución a la problemática vigente de abajo hacia arriba, de manera funcional e integral, con visión de corto y largo plazo, que de atenderse con responsabilidad, propiciará un mayor desarrollo económico y bienestar social para la población de estudio, además del fortalecimiento del sistema institucional local, actualmente deteriorado.

Palabras clave: desarrollo sectorial, producción de quesos, planeación participativa, Valle de Tulancingo.

ABSTRACT

This research determined the situation of cheese production in the Valley region of Tulancingo in order to develop solution strategies based on the methodology of Participative Planning, resulting eight strategic axes: the improvement of quality in cheese production, the profit margin recovery, ensuring social security, contamination management of the whey, fair competition, training availability, adaptation of technology and focalization of government programs. The implementation of this methodology allowed to design a so-

¹ Profesora Investigadora de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Instituto de Ciencias Económico Administrativas-Comercio exterior. E-mail: yolasato08@hotmail.com.

² Profesor Investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Instituto de Ciencias Económico Administrativas-Comercio exterior. E-mail:aromo@colpos.mx.

lution to the current problems from the bottom up, functionally and comprehensive, forward-short and long term, which addressed responsibly would increase the economic and social welfare for the population studied, as well as strengthening local institutional system, currently impaired.

Keywords: sector development, production of cheese, participative planning, Valley of Tulancingo

Clasificación JEL: L78, O21, P48

INTRODUCCIÓN

La riqueza o pobreza de un país no sólo se determina por la dotación de sus recursos disponibles, sino también por el quehacer de la administración pública en cuanto a la ejecución de sus políticas (Olso, 1965 citado por Lahera, 2004:53). Sin embargo no existe un modelo económico universalmente válido que defina políticas y estrategias de desarrollo **únicas** para todos (CEPAL, 2002), por ello el proceso de desarrollo demanda la existencia de un Estado eficaz, que actúe como agente catalizador y promotor, alentando y complementando las actividades de las empresas privadas y de los individuos (Banco Mundial, 1997).

El crecimiento y desarrollo económico de una sociedad implica necesariamente procesos continuos de cambios estructurales en el ámbito productivo, político y social de las diferentes regiones de un determinado país; donde los gobiernos federal, estatal y municipal deben de coordinarse junto con su comunidad para diseñar e implementar estrategias de participación en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de programas y proyectos; con visión de corto, mediano y largo plazo, con la finalidad de estimular la actividad económica y en consecuencia mejorar las condiciones de vida de la población (Terrones, 2013).

Una de las grandes problemáticas que limita el desempeño de la economía sectorial de México, es justamente la falta de asertividad de las políticas públicas, atribuible al esquema tradicional bajo el cual se diseñan, instrumentan y evalúan, de arriba hacia abajo, dejando en el mejor de los casos a los involucrados como simples espectadores, ocasionando el rezago y falta de competitividad, como en este caso para la producción de quesos en la región del Valle de Tulancingo, Hidalgo.

Por lo anterior, el objetivo de esta investigación fue determinar las estrategias de fomento a la producción de quesos y, con ello, la mejora en las condiciones de vida para estos productores, basado en esquemas no tradicionales de Planeación Participativa, como una opción metodológica para el diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas sectoriales.

El supuesto que se sostiene es que la planeación pública es eficiente y eficaz siempre y cuando participen activamente todos los involucrados tanto en la identificación de necesidades y prioridades comunes, como en la elaboración, ejecución y seguimiento de alternativas de solución plasmadas en proyectos.

Los procesos tienen éxito cuando se construyen de abajo hacia arriba, a partir de un diagnóstico participativo de los recursos humanos, naturales y materiales que prevalecen en una determinada región, con el fin de diseñar e implementar estrategias de desarrollo acorde a las necesidades y potencialidades de las comunidades. Los actores sociales juegan un rol importante al ayudar a entender a la gente los habitantes de la región, sus necesidades, su historia, su problemática y sus posibles soluciones (Farrington, 1989; Musgrave, 1993; Giménez, 1994; Schönhuth 1994; Blakely y Green, 2010; Terrones *et al.*, 2016).

Con la implementación de esta metodología se pudo identificar las potencialidades y áreas de oportunidad de los productores de quesos en la región, estableciendo los lineamientos de las estrategias de solución a la problemática vigente, a través de ocho ejes rectores como son: la mejora en la calidad de la producción de quesos, recuperación del margen de utilidad, garantía de la seguridad social, manejo de contaminación de lacto suero, competencia leal, disponibilidad de capacitación, adecuación de la tecnología y focalización de los programas gubernamentales.

Aunado a ello la realización de este tipo de procesos participativos permitió el reconocimiento y compromiso de los diferentes involucrados en esta actividad productiva para ejecutar en el futuro los proyectos emanados de este ejercicio en la planeación de políticas públicas no tradicionales.

El documento se divide en tres grandes apartados. El primero de ellos se destina a la contextualización propia de la actividad productiva y comercial de quesos a nivel mundial, nacional y regional. Posteriormente se explican los elementos metodológicos que fundamentan el estudio y finalmente se presentan los resultados obtenidos en cuanto a las estrategias de desarrollo propuestas por los productores de quesos en la región del Valle de Tulancingo.

MARCO CONTEXTUAL

Es importante referir sobre algunos aspectos que permitan contextualizar y dimensionar la problemática y particularidades de la producción y comercialización de quesos a nivel mundial, nacional y para la región de estudio.

Sobre la producción y comercialización de quesos

En el contexto mundial, a Francia se le reconoce como el país de los 300 quesos, de los cuales 46 cuentan con denominación de origen. Es el principal

país comercializador de quesos, destacando el Cantal, Reblochon, Compté y Roquefor (Asociación Gastronómica Francesa de Argentina: AGFA, 2015). Italia ofrece también una gran selección de quesos de experiencias sensoriales variadas, 40 de ellos cuentan con la Denominación de Origen Protegida (DOP), por parte del registro europeo de productos alimenticios de calidad, entre los que figuran el provolone, mozzarella di búfala campana y taleggio, entre otros. Así la Unión Europea lidera las exportaciones de queso, con más del 30% del mercado, seguida por Nueva Zelanda, Estados Unidos y Australia (Cappellini y Linari, 2013).

México produce aproximadamente 40 diferentes tipos de quesos genuinos (la producción de algunos de ellos se remonta a la época Colonial) elaborados en ranchos que, aprovechando los excedentes de leche y la falta de canales de comercialización, propiciaron la elaboración y el autoconsumo de queso fresco, convirtiéndose en una pieza fundamental de la cocina típica mexicana (Grass y Cesín, 2014).

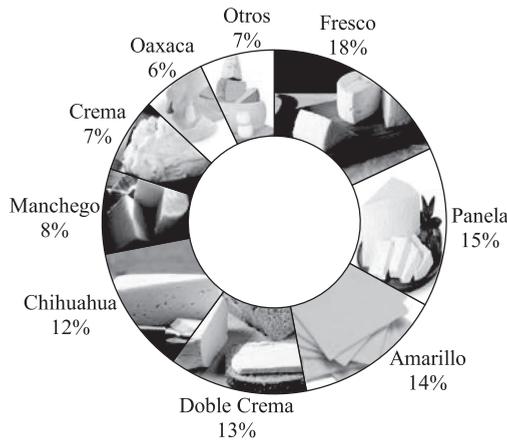
La particularidad de la producción de queso es su fuerte normatividad en materia de inocuidad, vinculada a la reglamentación en la que se prohíbe el empleo de leche cruda para la elaboración de bienes alimenticios. Por lo anterior, se exige el proceso de pasteurización con la finalidad de eliminar las bacterias, erradicar cualquier microorganismo maligno o bacterias del grupo coli, levaduras y enzimas, y obtener productos con una vida de anaquel más prolongada que garantice la inocuidad del producto y la salud de los consumidores. En 2008, el Diario Oficial de la Federación publicó la implementación de la Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-243-SSAI-2005, con la intención de tener un mayor control sanitario sobre los quesos que se elaboran en el país. La propuesta de la norma estipulaba que estaba prohibida la elaboración de quesos elaborados con leche cruda. Sin embargo, una gran variedad de quesos en el país son producidos de manera artesanal a partir de leche fresca o bronca, según la NOM-121-SSAI-1994 que los categoriza como:

- Frescos o frescales (Panela, Canasto, Sierra, Ranchero, Fresco, Blanco, Enchilado y Adobado); de pasta hilada (Oaxaca, Asadero, Mozzarella y Morral); y acidificados (Cottage, Crema, Doble crema, Petit Suisse y Nuefchatel). Los cuales se caracterizan por su corto periodo de vida en anaquel, que dificulta su comercialización en materia normativa en otros mercados y que justamente constituye el grosor de la producción de la región de estudio.

- Maduros prensados (Chester, Chihuahua, Manchego, Brick, Edam, Gouda, Gruyere, Emmental, Provolone, Port Salut, Tilsiter, Bola y Jack), los prensados de pasta dura (Añejo, Parmesano, Cotija y Reggianito) y en menor medida los quesos con moho (Azul, Cabrales, Camembert, Roquefort, Danablu, Limburgo y Brie), además de los procesados fundidos y para untar como el amarillo. Estos tienen una mayor vida en anaquel pero deben afrontar la fuerte competencia en el mercado de países europeos como Francia, Italia, Holanda y España.

Gráfico 1

Producción de quesos en México. Primer trimestre 2015



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), 2015 www.siap.gob.mx.

Según el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP, 2015), para el primer trimestre del 2015 la industria de quesos produjo un total de 58,819 toneladas con un valor en el mercado de 2,531 millones de pesos, distribuidos como se muestra en el Gráfico 1, siendo la mayor parte frescos y maduros prensados, evidenciando la fuerte problemática para comercializarlos en otros mercados.

Existen además los denominados quesos “análogos”, que pueden ser o no elaborados con un porcentaje de leche o bien sustituyéndola por caseinatos de calcio o sodio, aceites o grasa butírica y almidones. Estos han sido una solución e incentivo para los queseros de todo el mundo debido a sus bajos costos y la falta de normatividad que los regule, al ser producidos en su mayoría por leche en polvo y caseinatos. En el caso de México se han convertido en una verdadera amenaza para los productores de quesos naturales tipo Oaxaca, Panela, Doble Crema y Chihuahua; e incluso se ha señalado que el país ocupa el primer lugar de demanda y consumo de quesos de imitación o análogos, y posiblemente sea el principal productor a nivel mundial (Mosquera y Grass, 2002; Villegas y Cervantes, 2012).

Una problemática general que enfrenta la elaboración de quesos mexicanos es que, aunque se tiene una gran variedad de quesos genuinos, la mayor parte carece de una denominación de origen. Así, a pesar de reconocer la relevancia de los quesos mexicanos, su desempeño en el mercado nacional (y sobre todo en el internacional) ha presentado un desequilibrio en los últimos años atribuible al fuerte incremento en la producción de quesos análogos, la rigidez normativa de los quesos frescos naturales y la falta de eslabonamiento

productivo que no garantiza la inocuidad del producto, desde el primer eslabón del suministro de forraje de calidad hasta la agroindustrialización de los productos derivados de la leche.

Si bien es cierto que la pasteurización garantiza la inocuidad de los productos derivados de la leche, los productores consideran que si someten la leche a procesos de pasteurización, se eliminan los microorganismos benéficos propios de la leche así como las propiedades determinantes en el sabor y olor, lo que deriva en quesos de menor atractivo sensorial, e incluso en la imposibilidad de producirlos.

Lo anterior es todavía más complicado para aquellas regiones que centran su producción en este tipo de quesos frescos sin pasteurizar, como el caso del estado de Hidalgo que cuenta con tres cuencas lecheras y queseras de importancia como son Tizayuca, donde tiene presencia grandes empresas como Pasteurizadora Laguna (LALA), Nestlé y Alpura; la del Valle del Mezquital, con reciente trascendencia y la región de estudio del Valle de Tulancingo que se caracteriza por la producción de quesos artesanales (principalmente de tipo oaxaca), que generalmente no son sometidos a proceso de pasteurización, de tal forma que la única manera de garantizar la sanidad del producto sería a través de una leche inocua, libre de todo tipo de contaminantes y enfermedades, lo cual es casi imposible, sobre todo cuando no existe un eslabonamiento productivo en la cadena.

La región de estudio

El estado de Hidalgo está integrado por 84 municipios, en tres grandes regiones, que conforman las diez regiones naturales en que se divide el estado, como se visualiza en el Mapa 1: (1) Huasteca; (2) Sierra Alta; (3) Sierra Baja; (4) Sierra Gorda; (5) Sierra de Tenango; (6) Valle de Tulancingo; (7) Comarca Minera; (8) Altiplano; (9) Cuenca de México; y (10) el Valle del Mezquital. La región 6 del Valle de Tulancingo se localiza al este del Estado de Hidalgo, tiene una altura sobre el nivel del mar de 2,110 metros y está conformado por seis municipios, con una superficie de 1,714.12 km² (9.75% de la superficie estatal). Colinda al norte con los municipios de Agua Blanca y Tenango de Doria, el este con el estado de Puebla, al sur con Apan y al oeste con Singuilucan y Huasca.

El Valle de Tulancingo cuenta con 311,668 personas es decir 11.69% de la población estatal. El municipio con mayor población es Tulancingo (53.11% del regional), seguido por Cuauhtepic (16.7%) y Acaxochitlán (10.91%). De la población total el 39.22% constituye la Población Económicamente Activa (PEA), estando ocupada el 95.7% en las diferentes actividades económicas, como se muestra en el Cuadro 1. En este se observa que la actividad productiva se tiene primordialmente en el sector terciario (comercio y servicios), para cinco de los seis municipios: Tulancingo, Cuauhtepic, Santia-

Mapa 1
 Regiones del estado de Hidalgo



Región 6: Valle de Tulancingo

- | | |
|------------------|--------------------------|
| 2.- Acaxochitlán | 35.- Metepec |
| 1.- Acatlán | 56.- Santiago Tulantepec |
| 16.- Cuautepec | 77.- Tulancingo |

Fuente: Regiones naturales, gobierno del estado de Hidalgo en http://pruebas160.hidalgo.gob.mx/HTML5/estado/regiones_naturales.html

go, Metepec y Acaxochitlán. Sólo Acatlán se caracteriza por tener su población ocupada preferentemente en el sector primario y que justamente es donde se concentra la producción de quesos de la región.

El sector lácteo es muy importante en Hidalgo, ocupando el octavo lugar a nivel nacional y también lo es para la región del Valle de Tulancingo, en sus tres eslabones: forraje-leche-quesos. El sector posee una gran trascendencia histórica y económica que paulatinamente ha presentado un estancamiento asociado al proceso de apertura y a una baja competitividad generada por la rigidez de la normatividad en materia de inocuidad. A esto cabe agregar la falta de eslabonamiento productivo directo entre forraje-leche y la separación (e incluso enfrentamiento) con el eslabón de la industria de la transformación

de productos derivados, principalmente de quesos, restándole competitividad y poniendo en peligro de desaparecer a esta actividad importante en la generación de empleos directos e indirectos (Sánchez *et al.*, 2016).

Cuadro 1
Población ocupada por sectores en el Valle de Tulancingo (2010)

Municipios						
	Cuautepec	Acatlán	Tulancingo	Santiago	Acaxochitlán	Metepec
PEA Ocupada	18,118	7,004	62,089	12690	13343	3764
Primario	23.34%	41.85%	6.41%	5.58%	30.46%	37.37%
Secundario	33.97%	23.95%	25.48%	31.88%	16.15%	20.78%
Terciario	42.31%	33.77%	67.33%	62.05%	52.57%	40.86%
No especificado	0.36%	0.00%	0.78%	0.49%	0.82%	0.99%

Fuente: Elaboración propia con base a datos de INEGI, Censo de Población y Vivienda (2010) Enciclopedia de los Municipios de Hidalgo.

Esta cadena productiva comienza con la producción de forraje, destacando los pastos, donde Tulancingo participa con el 50.3% del regional, y Acatlán con el 25.8%. Respecto a maíz grano Acatlán concentra el 24.5% y Acaxochitlán el 22.4%; mientras en alfalfa, Tulancingo ocupa el 63.1% de la superficie regional y el 28.7% en avena, aunado al 38.9% de Cuautepec. En el siguiente eslabón, bovino-leche, la región en 2013 registró una producción de 63,943,600 litros, esto es el 14.95 % del estado. Destacó el municipio de Acatlán que produce el 4.40% del total estatal, superado por Tizayuca, que sigue siendo el mayor productor de leche, con casi 120 millones de litros en ese año; el tercer lugar lo ocupó Tulancingo con casi 17 millones de litros (SIAP, 2015).

El último eslabón de producción de la cadena del sector lácteo corresponde al proceso de industrialización de la leche, básicamente de queso y en menor medida yogurt, crema y requesón; este es el eslabón central de análisis al que refiere el presente documento y sobre el cual no se cuenta con datos estadísticos precisos en la región, a pesar de su presencia tan evidente. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para 2009 se reportaron 41 unidades económicas dedicadas a la elaboración de productos lácteos, sin embargo, extraoficialmente se habla de la presencia de más de un centenar, siendo los tipos de queso que se producen: oaxaca, panela, ranchero, cotija, tenate, morral, manchego, botanero y probolone, con un consumo de leche de aproximadamente un millón de litros diarios, lo cual nos ayuda a dimensionar la trascendencia de esta actividad productiva en la región de estudio.

A pesar de la gran trascendencia histórica de esta actividad económica, hoy en día enfrenta una situación difícil, atribuible a factores que se esquematizarán posteriormente en el árbol de problemas, demeritando su rentabilidad

e incluso poniéndola en riesgo de desaparecer. Por lo anterior, las condiciones de desarrollo actuales demandan planes, programas y proyectos con un enfoque participativo.

MATERIALES Y MÉTODOS

La planeación exitosa debe partir del conocimiento pleno de la realidad y del contacto permanente con la población. Con el método ZOPP (por sus siglas en alemán Ziel-Orientierte Projekt-Planung, en español: Planeación de Proyectos Orientada a Objetivos), o comúnmente denominado Planeación Participativa, se identifican prioridades comunes y se diseñan estrategias y acciones adecuadas para impulsar el desarrollo integral (Forster y Osterhaus, 1995).

Para planear el desarrollo, el método ZOPP, toma en cuenta las opiniones de los diferentes involucrados mediante talleres de trabajo participativo. La participación ciudadana en los procesos de planeación cobra importancia debido a la ineficiencia y falta de representatividad del sistema de planeación tradicional, que se caracteriza por diseñar, ejecutar y dar seguimiento a lineamientos establecidos de manera unilateral (de arriba hacia abajo), con resultados que no se reflejan en un mejoramiento en las condiciones de vida de la población.

Esta metodología fue desarrollada por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica Team Technologies (GTZ) y en 1981 se aplicó para la planeación de proyectos, difundándose por todo el mundo. Lo han adoptado, entre otros organismos internacionales, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (GTZ, 1995).

En México, la Comisión Nacional del Agua (CNA, hoy CONAGUA) ha hecho uso de esta metodología para la elaboración de planes integrales sobre el uso y manejo de aguas en diferentes acuíferos del país, mismos que han servido de base para la elaboración de la ley de aguas nacionales. A nivel local, gobiernos municipales lo han aplicado en la elaboración de planes de desarrollo, con colaboración de instituciones académicas (Terrones *et al.*, 2016; Terrones, 2013).

El ZOPP considera los siguientes elementos de análisis, que son construidos por medio de la realización de talleres participativos, denominados talleres ZOPP.

Árbol de problemas

Los proyectos se diseñan porque existe un problema u obstáculo al desarrollo, este a su vez, se genera porque existe un servicio público deficiente o inexistente.

tente. Muchas veces hay consenso de que la situación actual es insatisfactoria, que requiere un cambio, y que puede alcanzarse una situación futura deseada como resultado de una intervención diseñada para mejorar algunos o todos los elementos de la situación actual. Esa intervención es un proyecto o un programa, que se ejecuta en el corto y mediano plazo para lograr en el mediano y largo plazo la situación deseada (Osterhaus y Salzer, 1995).

El árbol de problemas es el diagnóstico de la situación realizado a partir de la identificación del problema central y la visualización y análisis de las causas y efectos que originan dicho problema. Un problema se expresa en términos de la carencia de determinados elementos: falta de financiamiento, inseguridad, inadecuada capacitación, escasa coordinación interinstitucional, etc. (Terrones, 2013).

Árbol de objetivos

Un objetivo implica una modificación de una situación actual a una futura mejor, es lo que se desea obtener. Los responsables de un proyecto estarán dispuestos a aceptar y asumir una modificación justificada de los objetivos del proyecto, siempre que resulte claro cuál es el sentido de dicha modificación y que los beneficios que representan compensen los costos que pueda ocasionar. Los objetivos se deben alcanzar con los recursos disponibles dentro de las condiciones generales dadas.

El árbol de objetivos es un instrumento para la toma de decisiones, por ello, también se le llama árbol de decisiones y describe la situación deseada a la que se quiere llegar mediante la solución de los problemas, transformando las relaciones causa-efecto en relaciones medios-fines. El árbol de objetivos se forma convirtiendo el problema que está en el nivel más alto del árbol de problemas a un objetivo. Luego se sigue trabajando hacia abajo, convirtiendo cada causa en un medio de abordar el problema de desarrollo, formulando cada condición negativa como una condición positiva, es decir, objetivos que son deseados y factibles en la realidad.

Análisis de involucrados

Es un diagnóstico de los principales actores que participan en el proceso de planeación. En un proyecto o programa pueden estar involucradas muchas personas e instituciones, de utilidad pública o del sector privado, organizaciones de base o de apoyo, de producción y de servicios, directas e indirectas. Cada una tiene sus propios objetivos, intereses y funciones, fortalezas y debilidades, su propia cultura organizacional, y con frecuencia no es fácil armonizar los diversos intereses basados en la realidad social y las relaciones de poder; por ello, los planificadores tienen que distinguir entre los involucrados activos (líderes) y pasivos (con poca participación o que no asisten pero se presentan sus representantes).

Matriz de planeación de proyecto (MPP)

La MPP se utiliza para informar a las instancias que asumen la responsabilidad del proyecto. La presentación de información en esta matriz se puede realizar también fuera del proceso participativo, si al hacerlo no se modifica unilateralmente lo acordado. Una MPP está expuesta al cambio, cuanto más profundo sea el nivel de planificación más frecuentes serán las modificaciones. La MPP expresa, de manera integrada, la estrategia de ejecución del proyecto, misma que comprende la definición del objetivo superior, objetivo del proyecto y las actividades, así como sus indicadores verificables objetivamente y supuestos.

Planeación Operativa de Proyecto (POP)

La POP contiene una desagregación de las actividades principales determinadas en la MPP en *subactividades*, con una asignación de atributos que permiten hacer administrables o monitoreables las actividades, como *resultados esperados, fechas de ejecución, responsables y supuestos*. Para obtener los resultados de un proyecto, en ocasiones, es necesario establecer las *subactividades* que implica realizar una acción específica de una actividad con el fin de que el planteamiento considerado en dicha actividad se cumpla de manera completa, permitiendo esclarecer los medios en el logro del objetivo del proyecto. El éxito de la planeación participativa radica en llevar a cabo las subactividades de manera adecuada.

Talleres ZOPP

La Planeación Participativa es indispensable para desarrollar la concepción del proyecto a partir del punto de vista de los afectados. Para que el proyecto tenga éxito, quien asume responsabilidad debe participar en las decisiones. Pero participar no significa necesariamente decidir, a veces sólo se trata de informar y consultar. En los talleres se logra un consenso en la forma de considerar la situación, se ponen de manifiesto las diferencias entre distintos intereses y puntos de vista. Además, los talleres han demostrado ser eficaces para aclarar una situación de necesidad y estrategias de solución directamente con los afectados.

El tiempo para la realización de los talleres depende de la problemática a tratar, la dinámica de trabajo, logística de los talleres, disponibilidad de los participantes, cobertura de la planeación, apoyos económicos, entre otros. En promedio se proponen de seis a diez sesiones, para un total de 30 a 48 horas (GTZ, 1995). En este caso particularmente para el cumplimiento del objetivo planteado, se realizaron un total de seis talleres ZOPP, con una duración total de 36 horas. La invitación al primer taller fue a través de una convocatoria abierta e invitaciones turnadas a agentes claves vinculados con la actividad

productiva, con la finalidad de tener la representatividad participativa del sector, sin ningún tipo de sesgo.

En cuanto a la muestra de la población para la validez de la información, la metodología más que considerar un número de personas busca la representatividad de los involucrados en la problemática: actores centrales (productores) y de apoyo (dependencias gubernamentales, instituciones académicas, de investigación, organizaciones diversas). Se debe señalar que los talleres complementan, más no remplazan otras actividades como entrevistas, reuniones, trabajo de escritorio, entre otros. Son un elemento del proceso no el proceso en sí.

RESULTADOS

El primer resultado en términos de la aplicación de la metodología fue el grado de respuesta para asistir a los talleres de planeación participativa, que en promedio fue de 40 productores de leche y queso por taller, en su mayoría independientes. Acudieron también representantes de las presidencias municipales vinculadas al sector, como la secretaría de economía, desarrollo rural, medio ambiente o ecología; autoridades de la Secretaría de Desarrollo Económico y de Desarrollo Agropecuario del Estado (SEDECO y SEDAGRO), así como representantes y administradores de Centros de Acopio de Leche; Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), el Instituto de Capacitación para el Trabajo en el Estado de Hidalgo (ICATHI), la Cámara Nacional de la Industria y la Transformación-Tulancingo (CANACINTRA), el Consejo Consultivo Ciudadano, Tulancingo No Te Quedes Mirando, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y la Universidad Politécnica de Tulancingo, entre otros.

En términos triviales podría parecer una tarea fácil convocar y lograr la asistencia a los talleres. Sin embargo la poca credibilidad institucional que actualmente existe en un sector como el agropecuario, cliente constante de proselitismo político, hace que la asistencia voluntaria a estas actividades se convierta en un verdadero reto.

Al inicio del primer taller se explicó y enfatizó en la necesidad de estructurar los cinco instrumentos de la planeación participativa (Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos, Análisis de Involucrados, Matriz de Planeación de Proyecto y Planeación Operativa de Proyecto) además de argumentar la importancia de asistir a todas las sesiones de los talleres.

La información de los talleres se complementó con entrevistas de profundidad a productores y líderes del sector así como con el recorrido por algunas plantas queseras de la región, corroborando la problemática y potencialidad de esta cadena productiva en la región de estudio.

Inicialmente el primer taller se desarrolló en dos pautas de participación. La primera de ellas consistió en una reflexión individual sobre las problemáticas que presentaba la producción de quesos en la región, escribiendo en una ficha de trabajo por separado cada uno de los problemas, con la finalidad de facilitar la separación e identificación de aquellos problemas colectivos de los particulares y a partir de ello construir el Árbol de Problemas (Figura 1), para su validación colectiva.

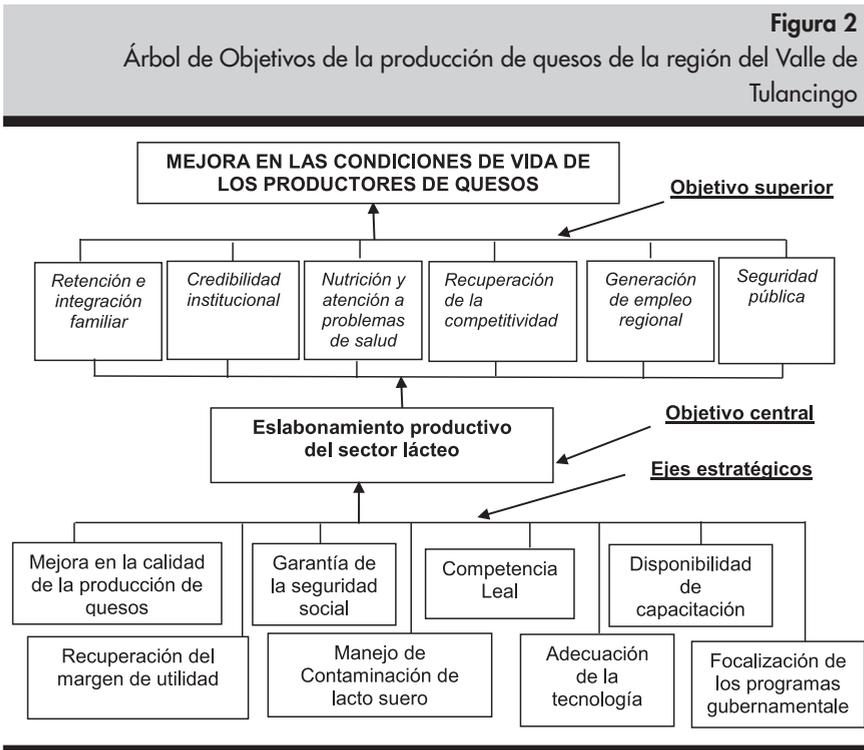
El problema central identificado fue la “**inexistencia de eslabonamiento productivo del sector lácteo**”, resultado de ocho problemas primarios: baja calidad del producto (quesos), disminución del margen de utilidad, inseguridad social, contaminación de lacto suero, competencia desleal, falta de capacitación, tecnología inadecuada y políticas públicas inadecuadas (Figura 1).

Figura 1
Árbol de Problemas de la producción de quesos de la región del Valle de Tulancingo



Fuente: Elaboración propia con información generada en los talleres ZOPP.

La segunda pauta de trabajo se dio con el árbol de problemas, procediendo a trabajar a partir de este momento de forma colectiva, en grupos de trabajo, para la ramificación de causalidad de cada uno de ellos y la construcción del Árbol de Objetivos (Figura 2), generando los ejes estratégicos, líneas de acción y proyectos que forman la propuesta base para el crecimiento de la producción de quesos en la región de estudio y que constituyen la propuesta medular del presente documento.



Fuente: Elaboración propia con información generada en los talleres ZOPP.

Como se observa en la Figura 1 y 2, existe una correspondencia directa entre ellas; mientras la primera plantea un problema, la segunda define la estrategia de solución del mismo en un sentido positivo. Así a manera de ejemplo la *baja* calidad del queso (Figura 1), debe tener como propósito la **Mejora en la calidad de la producción de quesos** (Figura 2), estableciendo una serie de líneas de acción como la *mejora en la calidad de la leche, especificación del uso de insumos sustitutos (análogos) de baja calidad, ejecución de procedimientos estandarizados de calidad del producto y la dosificación del suministro externo de materias primas*.

Cada línea de acción permite definir cada uno de los proyectos que se deberán ejecutar para resolver el problema. Con la finalidad de diferenciarlas, las **estrategias de desarrollo** (ejes estratégicos) aparecen en negrillas, las *líneas de acción* en cursivas y los proyectos entre paréntesis. Debido a la limitante del espacio, se presentan solo cuatro de los ocho ejes estratégicos derivados de la implementación de los procesos participativos para el sector y región de estudio.

1.1. *La Mejora en la calidad de la leche* requiere la implementación de proyectos específicos concretos como la aplicación de la normatividad de COPRISEH, la mejora en la calidad del forraje, la promoción de la cultura de calidad (no adulteración), la selección de animales y dietas adecuadas

y la implementación de medidas de control (de enfermedades, procesos, etc.). Esto mismo se desprende para cada una de las estrategias de solución participativa para la producción de quesos en la región de estudio, enunciadas a continuación.

- 1.2. *Especificación del uso de insumos sustitutos (análogos) de baja calidad* (control de precio de insumos análogos y contenido nutrimental en la etiqueta).
- 1.3. *Ejecución de procedimientos estandarizados de calidad del producto* (impulso a la organización empresarial para cumplimiento de normas, fomento de valores del servidor público y estímulo a la adopción de procedimientos estandarizados de calidad del producto).
- 1.4. *Dosificación del suministro externo de materias primas* (conocimiento de las bondades de los Tratados de Libre Comercio en la importación de materias primas e impulso al desarrollo innovador de investigación en este sector: por ejemplo en cuanto a tecnología, insumos, mercados, etc.).

2. Recuperación del margen de utilidad

- 2.1. *Mejora en el precio del queso* (instrumentación de normatividad sobre el uso de insumos análogos para producción de quesos, concertación del precio entre productores de quesos, control de las importaciones de leche deshidrata para producción, y difusión del proceso productivo y contenido nutrimental).
- 2.2. *Disminución de costo de los insumos* (reducción del intermediarismo en proveeduría de insumos, reforzamiento del vínculo con los productores de leche, generación de insumos productivos y empaque, fomento a la organización empresarial para compras de mayoreo y conocimiento de la cadena de suministros).

3. Manejo de contaminación de lacto suero

- 3.1. *Generación de estrategias para el aprovechamiento alternativo de lacto suero* (estímulo al interés del quesero para el re-uso de lacto suero, difusión de usos alternativos de lacto suero y desarrollo de investigación científica en esta temática).
- 3.2. *Disposición adecuada del lacto suero* (promoción de una cultura ambiental, realización de estudios de especificación del PH de lacto suero y cumplimiento de normatividad ambiental).

4. Adecuación de la tecnología

- 4.1. *Apoyo para la disponibilidad de laboratorios de control de calidad* (promoción por una cultura de control de calidad e implementación de convenios para la adquisición de equipo).
- 4.2. *Aumento de la disponibilidad de recursos financieros* (disminución de costos del armado y mantenimiento de la planta quesera a través de compras al mayoreo -clarificadoras, pasteurizadoras, etc.-, impulso a la rentabilidad

del sector, acceso al financiamiento público y disponibilidad de créditos privados accesibles).

4.3. *Generación de tecnología propia* (estimulación para desarrollar tecnología que se adapte a los procesos de producción de la región y fomento al vínculo con instituciones educativas generadoras de tecnología).

Con la finalidad de mostrar los instrumentos de la planeación participativa, se derivó la ejemplificación de la MPP para el segundo eje estratégico, referente a la **recuperación del margen de utilidad** (Cuadro 2) y la POP sobre la instrumentación de normatividad sobre el uso de insumos análogos para producción de quesos (2.1.1) visualizado en el Cuadro 3. Haciendo lo mismo para el resto de los ejes.

El último instrumento de la planeación participativa, en cuanto a la matriz de involucrados, se retoma en el Cuadro 3 correspondiente a los responsables de la ejecución así como las instituciones y organismos de apoyo.

Cuadro 2			
Matriz de Planeación de Proyecto (MPP)			
<i>Estrategia del Proyecto</i>	<i>Indicadores Verificables Objetivamente</i>	<i>Fuentes de Verificación</i>	<i>Supuestos</i>
Objetivo superior: Mejora en las condiciones de vida de los productores de quesos			
Nombre del programa: 2. Recuperación del margen de utilidad			
Objetivo del programa: 2. Recuperar el margen de utilidad de la actividad quesera regional	Aumento del margen de utilidad de la actividad quesera regional	Estudios de estimación de margen de utilidad de la actividad quesera por diferentes instituciones	Existe participación institucional integral
Líneas de acción:			
2.1. Mejora en el precio de quesos			
2.2. Disminución de costo de insumos			
Proyectos: 2.1.1. Instrumentación de normatividad sobre el uso de insumos análogos para producción de quesos	Disminuir el uso de insumos análogos para la producción de quesos	Estadística de uso de insumos análogos para producción de quesos en la región, proporcionadas por Desarrollo Agropecuario y SAGARPA	Existe voluntad política para normar el uso de insumos análogos para producción de quesos
2.1.2. Concertación del precio entre productores de quesos	Convenios de concertación de precios	Convenios referenciados por presidencias municipales, organización de productores, etc.	Hay organización entre productores de quesos
2.1.3. Control de las importaciones de leche deshidrata para producción de quesos	Menores importaciones de leche deshidratada para producción de quesos	Estadísticas de importaciones de leche deshidratada para producir quesos de BANCOMEXT	Hay voluntad política
2.1.4. Difusión del proceso productivo y contenido nutricional de quesos	Exposiciones en ferias para difusión del proceso productivo de quesos de calidad	Registro de participación en ferias del sector quesero de la región	Existe apoyo institucional y compromiso de productores

Fuente: Elaboración propia con información generada en los talleres ZOPP.

Cuadro 3					
Planeación Operativa de Proyecto					
Eje estratégico 2. Recuperación del margen de utilidad					
Proyecto/Actividades y Sub-actividades	Resultados Esperados	Fecha de Ejecución	Responsables de la Ejecución	Instituciones y Organizaciones de Apoyo	Condiciones, Requisitos, Supuestos
2.1.1. Instrumentación de normatividad sobre el uso de insumos análogos para producción de quesos					
2.1.1.1. Instrumentar la normatividad sobre el uso de insumos análogos para producción de quesos					
2.1.1.1.1. Diseñar reglamento para el uso de insumos análogos para la producción de quesos	Reglamento para el uso de insumos análogos en la producción de quesos terminado	2014-2015	COPRISEH	COFOCALEC, SEDECO-Hidalgo, IMPJ	Coordinación interinstitucional
2.1.1.1.2. Difundir reglamento de uso de insumos análogos en la producción de quesos	Sociedad informada sobre insumos análogos en la producción de quesos	2014-2015	COPRISEH	COFOCALEC, SEDECO-Hidalgo, IMPJ	
2.1.1.1.3. Aplicar reglamento de uso de insumos análogos para la producción de quesos	Disminución de productos análogos en la producción de quesos	2014-2015	COPRISEH	COFOCALEC, SEDECO-Hidalgo, IMPJ	

Fuente: Elaboración propia con información generada en los talleres ZOPP. Agradecimientos: Estudio realizado con apoyo PROMEP/103-5/1273398 y PROMEP/103-5/14/7114 "Diagnóstico Participativo, Basado en el Modelo del Sistema Regional de Innovación (SRI), Para La Determinación del Potencial Exportador de la Región del Valle de Tulancingo, Hidalgo

DISCUSIÓN

Los resultados mostrados con antelación en las figuras y cuadros que sintetizan los instrumentos de la planeación participativa, pueden parecer demasiado triviales para algunos. Sin embargo, con ello se pretende demostrar que el diseño e instrumentación de la planeación pública en México puede construirse a través de otro tipo de esquemas, distintos a los que tradicionalmente se establecen desde un escritorio, sin el menor acercamiento y conocimiento de las problemáticas de quienes enfrentan este tipo de obstáculos en su quehacer productivo.

Si bien el principio central de la economía es la escasez, (debido a que los recursos son limitados frente a necesidades ilimitadas) el fundamento básico es encontrar aquellos mecanismos que permitan la optimización de los recursos que de forma natural están anclados a una frontera de posibilidades, la cual es susceptible de expandirse con el uso de factores como la tecnología y la mejor administración de los mismos a través de políticas públicas que favorezcan su optimización.

Como se ha señalado en el apartado de resultados, los requerimientos del sector quesero, en cuanto a las estrategias para su desarrollo, son de diferente índole: de tipo técnico, comercial, financiero, de capital social, entre otros y cada uno de ellos tiene su propia importancia que demanda la responsabilidad de cada uno de los involucrados para la operatividad de los diferentes proyectos. Sin embargo la atención de este apartado se centra en la falta de acompañamiento institucional por parte de las dependencias gubernamentales que deberían impulsar el desarrollo sectorial de actividades productivas, como las de queso en la región de estudio.

La discusión se desarrolla en torno a las políticas públicas, con un doble propósito, en primera instancia al ser parte de las problemáticas y estrategias de solución en esta actividad productiva y en segundo lugar como parte del fundamento metodológico sobre una forma alternativa en el diseño e implementación de políticas públicas, de abajo hacia arriba, que permita a los sectores productivos de México, hacer frente a los cambios estructurales internos y externos, que en la mayoría de los casos los desfavorecen y que, lejos de contar con un adecuado acompañamiento institucional, a través de políticas públicas asertivas, parecieran atentar contra estos.

En la Figura 1, dentro de las ocho problemáticas que se señalan, una de ellas se refiere a las inadecuadas políticas públicas que se tienen debido a una serie de causales como la inapropiada canalización de recursos financieros gubernamentales dirigidos a incrementar la productividad, siendo las que existen, de tipo asistencialista; también a la falta de pertinencia de la normatividad y de las reglas de operación de los programas, la corrupción y el favoritismo, entre otros y que, sin duda, son parte de la manera de cómo se implementan estas políticas, desvinculadas de las necesidades reales de aquellos hacia quienes están dirigidas.

El documento presenta aquellas estrategias de desarrollo, líneas de acción y proyectos que surgen de esquemas participativos, donde los agentes protagónicos son los propios productores de la actividad quesera en la región de estudio, así como otras instituciones de apoyo, generándose un reconocimiento de grupo y la responsabilidad compartida en la gestión del desarrollo, puesto que la operatividad de los proyectos depende del compromiso que asuma cada uno de ellos. En este sentido los procesos participativos lejos de demeritar el papel del Estado en el proceso de desarrollo, lo legitiman.

Respecto a las estrategias que se plantean para una adecuada focalización de los programas gubernamentales, los involucrados en la planeación participativa de la actividad quesera proponen las siguientes:

- *Provisión de apoyos financieros dirigidos a la productividad de esta actividad* determinando el requerimiento financiero real para la adquisición y modernización de las plantas queseras.
- *Protección normativa del mercado* que evite la competencia desleal y la corrupción de autoridades públicas.
- *Adecuación de Trámites y requisitos en tiempo y forma* impulsando la coordinación institucional en los diferentes niveles de gobierno y la adecuación de las reglas de operación de los programas.
- *Profesionalización de los programas* eliminando intereses políticos y transparentando la información de los mismos.
- *Estimulación de la actividad productiva* a través de la aplicación de políticas normativas justas e incluyentes (fiscal, sanitaria, comercial).

La validez de las estrategias participativas de desarrollo que el estudio presenta, sin duda pueden ser controversiales. Finalmente lo que el documento pretende es dar a conocer una forma alternativa de generar este tipo de propuestas más aproximadas a una realidad donde los involucrados se sientan incluidos y, en función de ello, sientan el compromiso de participar más activamente en su propio proceso de desarrollo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Esta investigación se realizó en un momento de incertidumbre institucional que enfrenta el país, donde la población ya no cree en las promesas incumplidas de los servidores públicos. Esta situación repercute en los procesos de planeación donde intervienen dependencias gubernamentales encargadas de fomentar el desarrollo sectorial, con resultados infructuosos, causando a los beneficiarios malestar y falta de interés de participar en los sistemas tradicionales de planeación, siendo uno de los principales señalamientos de los productores de queso en la región de estudio.

Las estrategias participativas diseñadas en esta investigación se pudieron obtener gracias a la participación activa de los productores de queso como actores centrales, al apoyo activo y constante de las autoridades municipales de la región Tulancingo, la colaboración de organizaciones independientes y sobre todo a la intermediación de instituciones académicas como la UAEH y la UPT al tener el voto de confianza para la coordinación de propuestas de trabajo de triple hélice.

La dinámica de la Planeación Participativa permitió generar la identificación de necesidades y prioridades comunes, así como la elaboración, ejecución y seguimiento de alternativas de solución plasmadas en proyectos para el sector quesero de la región Tulancingo, bajo un esquema metodológico no tradicional de abajo hacia arriba, corroborando la relevancia de construirlo con la participación activa de los involucrados y el reconocimiento de los mismos como un sector que enfrenta necesidades colectivas y para quienes es trascendente diseñar estrategias de desarrollo más asertivas en la solución de sus problemáticas, mediante el mayor involucramiento de los diferentes actores, como gestores de su propio desarrollo, tal y como lo manifestaron.

La identificación de necesidades comunes, en un sistema participativo, permite generar un diagnóstico real de los obstáculos para el desarrollo regional. El atender con responsabilidad estos problemas puede propiciar una planeación pública más eficiente y eficaz que tenga como consecuencia un mayor bienestar social y económico para la población de estudio, además de generar y consolidar el tejido social, necesario para el fortalecimiento de un sistema institucional local que actualmente se encuentra deteriorado.

El presente esquema de desarrollo de la actividad quesera de la región Tulancingo es integral y de largo plazo, puesto que considera alternativas de solución a la problemática vigente con visión en el presente y el futuro. Para el cumplimiento de los objetivos planteados, es indispensable realizar los proyectos que se plantean, con la participación responsable de los involucrados.

El sistema de planeación propuesto exige la participación responsable de dependencias públicas encargadas de implementar estrategias de fomento al desarrollo de la producción de quesos en la región. Por ello es importante que se realicen las diferentes acciones identificadas, con el fin de lograr una verdadera transformación de esta actividad productiva en beneficio de los productores y sus familias, contribuyendo al desarrollo regional y el combate a la pobreza.

Finalmente para el sector público representa un instrumento importante en la legitimidad y credibilidad institucional, así como para las instituciones de investigación la oportunidad de tener el acercamiento con la problemática y alternativas de solución de los sectores productivos, como el caso de los queseros en la región Tulancingo, a los cuáles se está induciendo a un proceso de certificación de su producto y la búsqueda de mercados alternativos.

LITERATURA CITADA

- AGFA (Asociación Gastronómica Francesa en Argentina) (2015). "El queso, patrimonio gastronómico francés". *Lucullus*. [En línea], disponible en: <http://www.lucullus.com.ar/noticias/el-queso-patrimonio-gastronomico-frances/> (fecha de consulta: 18 de marzo de 2016).
- Banco Mundial. 1997. *El Estado en un mundo en transformación*. Informe sobre desarrollo mundial. Oxford University, Inglaterra.
- Blakely, Edward y Nancey Green Leigh (2010). *Planning local economic development: theory and practice*. Thousand Oaks, California, SAGE Publications, Inc.
- Cappellini, O., Linari, J. (2013). "Mercado mundial de lácteos". Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Cadena Láctea Argentina. [En línea], disponible en: http://www.vet.unicen.edu.ar/html/Areas/Prod_Animal/Documentos/2015/Bibliografia%20de%20pagina%20lechera/Actualidad/Capitulo%203_%20Mercado%20Externo.pdf (fecha de consulta: 25 julio de 2016).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002). *Globalization and Development*. Nueva York, Naciones Unidas.
- Farrington, John (1989). "Farmer participation in agricultural research: a review of concepts and practices". London, UK., Overseas Development Institute.
- Forster, Reiner y Juliane Osterhaus (1995). *Marco orientativo para la ejecución de proyectos*. México, Cooperación Técnica Alemana, GTZ.
- Giménez, Gilberto (1994). Comunidades primordiales y modernización en México. In: Gilberto Giménez y Ricardo Pozas (coords.). *Modernización e identidades sociales*. México, UNAM, pp. 152-166.
- Grass, J., Cesín, A. (2014). "Situación actual y retrospectiva de los quesos genuinos de Chiautla De Tapia, México". *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, [En línea], 11(201-221) disponible en: <http://www.colpos.mx/asyd/volumen11/numero2/asd-14-011.pdf>, (fecha de consulta: 10 de julio de 2015).
- GTZ (Agencia Alemana de Cooperación Técnica: Team Technologies) (1995). *Marco orientativo para la ejecución de proyectos de la Cooperación Técnica alemana a través de la GTZ*. México, GTZ.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2010). *Censo de Población y Vivienda*. México, disponible en: <http://www.censo2010.org.mx/> (fecha de consulta: 17 de abril de 2016).
- Lahera Parada, Eugenio (2004), *Introducción a las políticas públicas*, Chile: FCE.
- Musgrave, Richard. 1993. *Hacienda pública, teoría y aplicaciones*. México, McGraw-Hill.

- Osterhaus, Juliane y Walter Salzer (1995). *Diferenciación según género en el ciclo del proyecto. Indicaciones para la planificación, monitoreo y evaluación*. México, GTZ.
- Schönhuth, Michael (1994). "Participatory learning approaches: rapid rural appraisal, participatory appraisal". Cooperación Técnica Alemana, GTZ, Rossdorf.
- SIAP (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera) (2015). *Cierre de la producción agrícola y pecuaria por estados y municipios*. [En línea], disponible en: http://www.siap.gob.mx/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=350 (fecha de consulta: 17 de octubre de 2015).
- Terrones, Aníbal., Sánchez, Yolanda., Vargas, Juan R. (2016). *Planeación participativa: Teoría y práctica*. México, Plaza y Valdés-UAEH.
- Terrones Cordero, Aníbal (2013). "Planeación participativa para elaborar un plan de desarrollo municipal: el caso de Acaxochitlán, Hidalgo". *Economía, Sociedad y Territorio*, XII (42): 521-559.
- Villegas de Gante, A., Cervantes, F. (2012). *La leche y los quesos artesanales en México*. Porrúa, 264 Pp.