

***Las dinámicas colectivas en dos cuencas lecheras  
mexicanas: Tlaxco, Tlaxcala y Tizayuca, Hidalgo.***

*T. Poméon; F. Boucher; F. Cervantes Escoto; S. Fournier*  
(CNEARC, France; CIRAD, France– IICA-Mexico; CUESTAAM-U.  
Autónoma de Chapingo, México; CNEARC, France)

Comunicación aceptada por el Comité Científico del III Congreso  
Internacional de la Red SIAL  
"Alimentación y Territorios"

*Copyright © 2006 de los autores. Todos los derechos reservados. Los lectores pueden hacer  
copias de este documento para fines no comerciales por cualquier método mecánico o digital  
siempre y cuando este anuncio de copyright aparezca en dichas copias.*

**ORGANIZAN:**



**PATROCINAN:**



# Las dinámicas colectivas en dos cuencas lecheras mexicanas: Tlaxco, Tlaxcala y Tizayuca, Hidalgo

Thomas Poméon, CNEARC  
François Boucher, CIRAD / UMR Innovation  
Fernando Cervantes Escoto, CIESTAAM-UACH<sup>1</sup>  
Stéphane Fournier, CNEARC / UMR Innovation

## Resumen

Este artículo es resultado de una investigación en dos cuencas lecheras mexicanas, realizada con el enfoque de Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL). A partir del diagnóstico de las cadenas productivas y de los territorios, se propone un análisis de las dinámicas colectivas. En este enfoque la historia del territorio y de la actividad es un indicador de suma importancia. A pesar de que las cuencas presentan profundas diferencias estructurales y de operación, es posible destacar algunas tendencias. La convergencia horizontal de las estrategias se construye alrededor de la producción de un mismo producto, y se materializa o no en organizaciones colectivas. Sin embargo, en las cuencas no se desarrollan acciones colectivas fuertes y estables; por lo que la cooperación horizontal se basa más en relaciones familiares y de amistad, mientras que en las relaciones verticales domina el oportunismo. La no especificación de la calidad de los productos acentúa este fenómeno. En términos de proximidad y confianza hace falta desarrollar una proximidad profesional fuerte, basada en una clara definición de las reglas del juego y de la penalización, esta ausencia es en parte responsable de los problemas de coordinación. El bajo nivel de capital social empeora la situación. Por otra parte, el papel del Estado no siempre ha sido el más adecuado. Para romper el círculo vicioso de la no cooperación es necesario reabrir espacios de diálogo, y desarrollar proyectos colectivos que conlleven fuertes motivaciones.

**Palabras Claves:** Sistemas Agroalimentarios Localizados, México, cuenca lechera, dinámicas colectivas, proximidades.

---

<sup>1</sup> El autor agradece el apoyo dentro del proyecto 42498-Conacyt

## Abstract

This article results from a study in two Mexican dairy areas, basing on the approach of Localised Agri-food Systems (LAS). From diagnostic of the dies and territories, it proposes an analysis of collective dynamic. History is a major indicator. In spite of deep structural and op

erational differences between the two areas, common tendencies can be underlined. The horizontal convergence of strategies is built around the production of a same product, in the same place and materializes or not in collective organizations. Nevertheless here it does not make it possible to develop strong and stable collective actions. "Sustainable" co-operation rests more on family and friendly relations. Vertically, opportunism dominates. The non specification/qualification of products exacerbates the phenomenon. With an analysis through proximity and trust, it appears that the absence of a strong professional proximity, with a clear definition of rules and penalization, that is in partly the origin of these coordination problems. The low level of social capital worsens the situation. The State has not always played an adequate role. To break the vicious circle of the non co-operation requires to reopen spaces of dialogue and to find motivating collective project.

**Key words:** Localised Agrifood System, Mexico, dairy basin, collective dynamics, proximities.

## 1. Introducción

En forma general la producción de leche y derivados lácteos en México se concentra en cuencas especializadas. Esto se explica en parte por la necesidad de condiciones naturales favorables a la producción, pero también por una proximidad geográfica entre productores y procesadores, vinculada al carácter perecedero de la leche. Así, la cadena productiva lechera se concentra en territorios específicos. Se asiste entonces a mecanismos de coordinación particulares entre los diferentes actores involucrados, generalmente cercanos el uno del otro. En este tipo de concentración territorial, “el carácter dinámico se basa en la capacidad de activación de los recursos específicos, naturales, patrimoniales o producidos en un marco de redes de actores” (REQUIER DESJARDINS D., 2004).

Las acciones conjuntas pueden así proporcionar nuevas alternativas a los agentes económicos, en un sector marcado por problemas recurrentes. De hecho, la cadena lechera en México sufre una crisis estructural desde hace décadas, profundizada por problemas coyunturales específicos del sector y generalizados en la economía nacional (CERVANTES *et al*, 2001). Una de las características es que la mayoría de los actores del sector lechero son débiles económicamente. Falta competitividad frente a las

importaciones de leche en polvo<sup>2</sup> y los bajos precios pagados al productor no les permiten capitalizarse, mas bien, al contrario existen grandes disparidades entre los actores que se desarrollan en ese contexto. De hecho las políticas públicas en el sector lechero favorecen más a los grandes establos de producción intensiva (representan el 50% del volumen producido), a pesar de que tienen costos de producción elevados y a veces baja sostenibilidad (problemas de agotamiento de las reservas de agua en el Norte; importación de tecnología e insumos) (DEL VALLE, 2002) mientras los pequeños productores tienen más y más problemas para sobrevivir, compitiendo en el marco de un mercado globalizado, especialmente desde la entrada en vigor del TLCAN<sup>3</sup>.

Además, entre 1990 y 1999, los apoyos al sector agropecuario en general y a la ganadería en particular han venido bajando (CERVANTES *et al.*, 2001). Al mismo tiempo, la industria lechera favorece también a los grandes ganaderos, dejando poco a poco de trabajar con pequeños productores (CERVANTES, 2003). También la industria está cada vez mas concentrada<sup>4</sup> y prefiere compactar la oferta a través de centros de acopio que pueden ofrecer una calidad mas regular (CCDER, 2004). No obstante, el sector quesero agrupa todavía a pequeñas industrias y sigue siendo todavía una opción importante para pequeños ganaderos (DEL VALLE, 2002). Por tal razón se tiene un sector lechero muy polarizado con condiciones técnico-económicas casi opuestas.

El sistema cooperativo está poco desarrollado para permitir a los pequeños productores tener una representación importante en el sector. El aumento en el consumo de lácteos en México es cubierto en buena parte por las crecientes importaciones. El uso de fórmulas lácteas se ha desarrollado, ya que representan un producto mas barato que permite reducir precios y mejorar márgenes de ganancia de la agroindustria. Pero su calidad es dudosa, y su diferenciación con la leche natural no siempre está marcada en el etiquetado (ORTEGA *et al.*, 2002). Así, en esas condiciones, la leche en polvo y el precio internacional de la misma son los principales reguladores del mercado de productos lácteos en México (CERVANTES *et al.*, 2001).

---

<sup>2</sup> Las importaciones de leche en polvo representan un 25% de la producción nacional mexicana (FAO, 2005). El país es el primer importador mundial de leche descremada en polvo (CCDER, 2004).

<sup>3</sup> Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en vigor desde 1994. El mercado de los productos lácteos esta totalmente liberalizado, con excepción de leche en polvo entera y descremada, que se libera en 2008.

<sup>4</sup> El 0.4% de las empresas concentran el 63% de la leche que se procesa en México.

## **Objetivos**

En este artículo se trata de entender las dinámicas que animan dos cuencas lecheras mexicanas. Un análisis “vertical” de la situación permite destacar la cuestión de la coordinación de las cadenas productivas, de los mecanismos de regulación, explícitos o implícitos, y de las relaciones hacia atrás y hacia adelante. Los diferentes resultados técnicos y económicos y estrategias pueden también permitir entender en parte la diversidad entre agentes con una misma función productiva. Si esas diferencias son mínimas, se puede pensar que los actores tendrán intereses fuertes en cooperar para mejorar su posición en cuanto a sus proveedores y clientes.

Para que se establezca la cooperación, se necesita previamente una proximidad entre actores, expresada por el desarrollo de una relación de confianza. Esto es el enfoque que se va a desarrollar en este artículo para definir las relaciones entre actores y entender sus determinantes. Después se analizarán las consecuencias de las formas de cooperación presentes o las que están faltando en las cuencas estudiadas.

La proximidad es a la vez causa y efecto del tejido social, y constituye un verdadero capital para la economía de una cadena productiva en un territorio delimitado. Pero para que sea pertinente, es necesario ubicar las relaciones en un contexto productivo, ambiental y técnico en el cual se están desarrollando. Es decir, deben aparecer en un marco más sistémico. Por tal motivo se puede utilizar el enfoque de los Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL), el cual analiza las articulaciones entre territorio, actores, productos y saber-hacer (BOUCHER, 2003). También toma en cuenta el contexto externo al sistema, por la influencia que puede tener en las dinámicas internas.

## **Metodología**

Los Sistemas Agroalimentarios Localizados se refieren a una concentración de empresas rurales en un territorio limitado. Están compuestos por organizaciones de producción y servicios (unidades de producción agropecuaria, agroindustrias, empresas comerciales, de servicio, restaurantes, etc.) asociadas, por sus características y su operación, a un territorio específico (MUCHNIK y SAUTIER, 1998). Se diferencian de los clusters o Sistemas Productivos Localizados (SPL) por lo siguiente:

- Sus relaciones hacia atrás con los productores implican un enlace fuerte con el territorio y los recursos naturales;

- Sus relaciones hacia adelante con los consumidores, están orientadas al consumo de alimentos que se vinculan a la salud y al aspecto simbólico que puede tener un alimento.

Un Sial se caracteriza por un conjunto de recursos, de diversos tipos, que son o no activados por acciones colectivas destinadas a destacar el territorio y sus componentes para mejorar la eficiencia colectiva de una cadena de producción. El enfoque SIAL conlleva herramientas metodológicas que ofrecen una perspectiva global para el estudio de relaciones en una cadena productiva localizada: vertical, horizontal y localmente. Además, da una visión general, multidisciplinaria, uniendo en un mismo análisis las esferas industrial, territorial e institucional.

Este trabajo se realizó en el marco de una investigación de campo que tuvo una duración de más de seis meses en las dos cuencas señaladas. Se desempeñó mediante entrevistas abiertas y encuestas semi estructuradas con el conjunto de los actores implicados en el sector lechero y el territorio (ganaderos, procesadores, industriales, instituciones, etc.). En Tlaxco, se encuestó a alrededor del 1.5% de los ganaderos, o sea 41 personas. El muestreo se hizo “por suerte” en 10 de las 36 comunidades del municipio, privilegiando un muestreo cualitativo, para encuestar todos los tipos de ganaderos, aunque unos representan poco estadísticamente. Sabiéndolo, eso permitió mostrar las diferentes dinámicas en la cuenca y cuantificarla. Se encuestó la totalidad de los queseros “artesanales” y unos queseros más “caseros”. También contestaron a un cuestionario la mitad de las cremerías y de los recolectores de leche (que no son queseros). A eso hay que sumar las entrevistas con la administración local y regional y los responsables de empresas lácteas (Nestlé, Liconsa), así que unos informantes claves. En el caso de Tizayuca se encuestó a 27 de los ganaderos (24 hombres y 3 mujeres). Aquí también se decidió el muestreo con la meta de tener una buena visión de la diversidad, seleccionándolos según datos sociales y económicos. Pero considerando el tamaño del muestreo (un tercer de la población ganadera), se puede considerar que ese tiene buena representatividad. Además se encuestó trabajadores de la administración del complejo agroindustrial de Tizayuca y de todas las empresas presentes en el complejo, unos de ellos presentes desde su creación.

Se usaron conceptos y métodos desarrollados en el marco de la economía de los territorios, en particular de los SIAL. Los datos recolectados fueron de dos tipos: cuantitativos y cualitativos, y cada uno recibió un tratamiento analítico adecuado.

En este artículo se describen brevemente las principales características de las cuencas analizadas. Después la reflexión se concentra en las formas de relación y

coordinación entre actores en cada una, y sus consecuencias en términos de cooperación y competitividad individual y colectiva. La problemática sobre la implicación del Estado se analiza en particular a través del concepto de capital social. Finalmente se presentan las perspectivas, las cuales servirán para definir preguntas y problemáticas que se tendrán que resolver para afinar la comprensión de las dinámicas y el funcionamiento de las cuencas, y para destacar estrategias y pistas para su mejoramiento en el futuro.

Este documento tiene como objetivo debatir las formas de coordinación presentes en las cuencas lecheras señaladas. No es una lista exhaustiva de fortalezas y debilidades, ni de los mecanismos de coordinación posibles. Sin embargo, permite entender a través de dos casos concretos, cómo los actores interactúan, su potencial y las limitantes que deben sobrepasar. Se obtiene de tal manera una visión que da cuenta de la situación en estas zonas de producción lechera en México, caracterizadas a priori como de bajo capital social, lo cual genera problemas fuertes de coordinación en las cadenas.

## **2. Discusión de resultados**

### **2.1. Presentación de las dos cuencas lecheras**

#### ***Recursos e historia***

Aunque no están muy alejadas geográficamente, las dos cuencas estudiadas presentan fuertes diferencias. De hecho, cada una representa a sistemas de producción distintos (CERVANTES *et al*, 2001):

- Tlaxco (Tlaxcala) representa una zona de aproximadamente 560 km<sup>2</sup>. Se caracteriza por sistemas familiares de producción que asocian agricultura y crianza, caracterizados por pequeñas unidades agropecuarias ubicadas en un territorio relativamente extenso, con un nivel tecnológico bajo, y con productividad e ingresos también bajos. La ganadería lechera se integra coexistiendo con la agricultura, pero también con otras fuentes de ingresos, como actividades asalariadas temporales o permanentes fuera del sector agropecuario y/o de México, como son los migrantes a Estados Unidos. La crianza de bovinos constituye sin embargo una actividad importante, una manera de capitalizar y asegurar ingresos regulares por la venta de leche. Ésta se recoge caliente y se procesa en queso. Después éste se vende en cremerías locales o en mercados regionales de mayoreo.

- Tizayuca (Hidalgo) se caracteriza por unidades de producción especializada e intensiva que se dedican solamente a la ganadería lechera. El complejo agro-industrial tiene una superficie de solo 200 ha, se encuentra en una zona urbana, cerca del eje que vincula las ciudades de México y Pachuca (esta última capital del estado de Hidalgo). Tienen un alto nivel tecnológico, lo que permite una elevada productividad por animal. Casi la totalidad de la renta proviene de la venta de leche, aunque algunos ganaderos diversificaron sus fuentes de ingreso. La densidad de las explotaciones en términos de ganado, es muy fuerte. La leche se destina a la industria moderna de pasteurización ubicada en el área metropolitana de la Ciudad de México.

Como lo señalan muchos estudios de la economía del territorio como SCHMITZ (1996), la situación de una concentración geográfica de empresas es el resultado de un proceso histórico, marcado por giros estratégicos frente a los cuales las decisiones individuales y colectivas elegidas por los actores han determinado el desarrollo de la actividad. Históricamente, la cuenca de Tlaxco se constituyó en base a la diversificación de las actividades agropecuarias, utilizando las vacas lecheras como una manera de valorizar los subproductos agrícolas, como por ejemplo la paja. En las décadas 1970 y 1980, el Estado acompañó el desarrollo de la producción lechera con ayudas técnicas y financieras. Los pequeños productores se agruparon en centros de acopio colectivo, donde se enfriaba la leche hasta su recolección por empresas privadas o públicas (Nestlé y Liconsa<sup>5</sup>). Pero numerosos problemas de calidad, debidos a la negligencia voluntaria o no de algunos (adulteración de la leche con agua, etc.), llevaron los industriales a no querer trabajar más con pequeños productores. Al mismo tiempo, es decir al final de la década de 1980, el Estado se desentiende del sector lechero. Quedaba entonces una gran cantidad de leche a disposición. Existía ya una producción familiar y tradicional de queso a pequeña escala en Tlaxco. Así la disponibilidad de leche en la zona, y la rentabilidad de la actividad, favorecieron el desarrollo de un sector quesero artesanal.

Por su parte, la cuenca de Tizayuca, conocida como el Complejo Agroindustrial de Tizayuca (CAIT) fue constituida de manera “artificial” en 1976, bajo el impulso de una administración pública. Con el doble propósito de descentralizar los establos que

---

<sup>5</sup> Empresa encargada del abastecimiento de leche a bajo precio (42% abajo del precio medio del mercado) a las familias más pobres.

funcionaban en la Ciudad de México y de incrementar la cantidad y calidad de la producción lechera nacional, el Estado construyó así el complejo agroindustrial y seleccionó a unos 120 ganaderos, todos propietarios de un hato lechero en la capital. Además de los establos, el complejo agrupa el conjunto de estructuras necesarias para proveer los insumos y servicios necesarios para la producción lechera (servicios veterinarios, planta de alimento, manejo del estiércol, etc.) así como una planta de pasteurización de la leche, vinculada a un centro de distribución en la ciudad de México. Todo esto se creó y funcionó bajo control de la administración gubernamental, que se caracterizaba por una gestión parternalista y con importantes subsidios a la producción.

Sin embargo, en 1990, y acorde con las políticas neoliberales que seguía el gobierno mexicano se vende el complejo a los ganaderos, como estaba previsto inicialmente. Se les vendió todo, excepto la planta de pasteurización, la cual representaba la estructura más importante del sistema por el poder económico que confería, esto porque el gobierno estimaba que los ganaderos no serían capaces de manejar una empresa de tal importancia. Una vez que los productores adquirieron el complejo crearon la empresa CAIT SA, sociedad por acciones, la cual fue creada para reemplazar la administración gubernamental en el manejo de las estructuras colectivas.

La fase post-privatización se caracteriza por la disminución en la rentabilidad de los establos, la desaparición de ganaderos (una cuarta parte de ellos fracasaron en el negocio) y de varias de sus empresas colectivas, y por problemas recurrentes entre ganaderos y con sus estructuras de funcionamiento. Supuestamente, la alimentación de las vacas, especialmente los forrajes, deberían ser producidos en la zona cercana, creando una sinergia entre la agricultura local y el CAIT. Pero esto no funcionó plenamente, y la ausencia de terrenos agrícolas en el CAIT afecta fuertemente a los ganaderos, dependientes totalmente de la compra de alimento (forrajes y granos). Por otra parte, el manejo del estiércol no es fácil, ya que los terrenos necesarios para su aplicación no están próximos debido a la urbanización creciente de la zona.

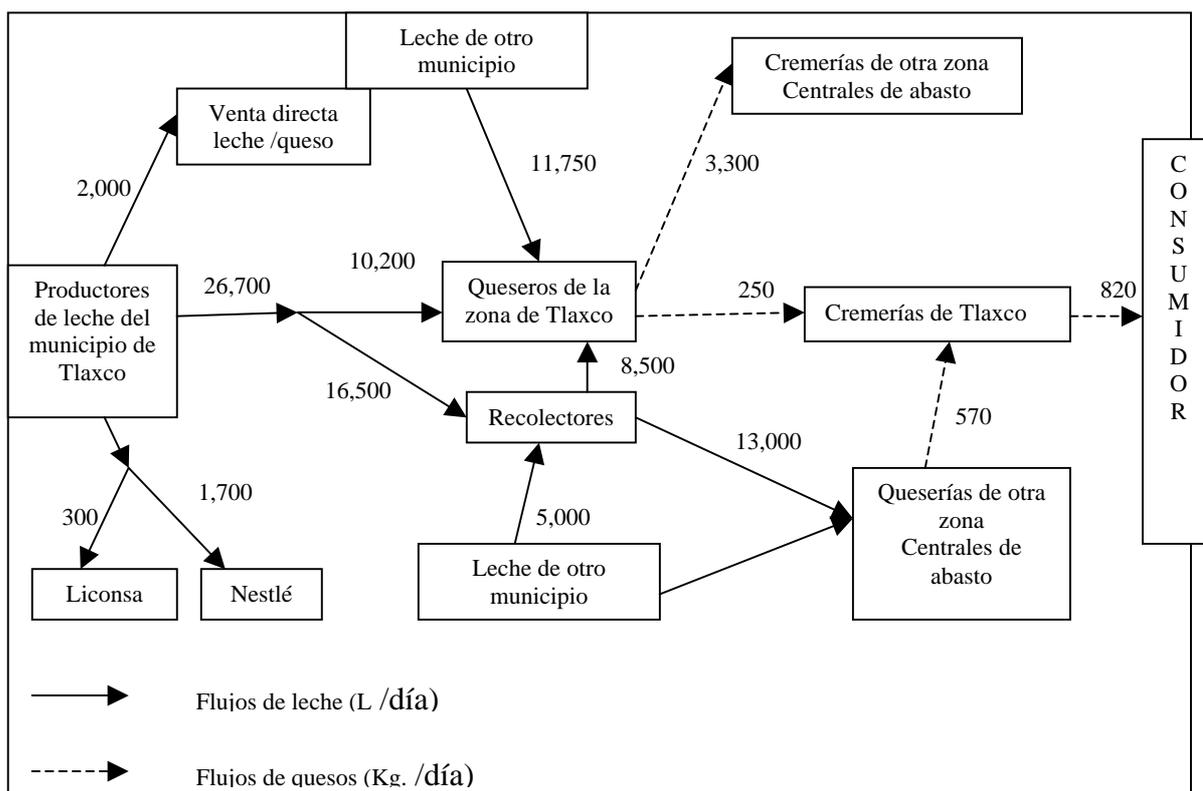
La tabla 1 presenta las principales características de las cuencas estudiadas en términos de producción, recursos materiales y humanos así como la estrategia productiva y comercial empleada.

***Tabla 1: características de las cuencas lecheras estudiadas***

<b>Cuenca</b>		<b>Tlaxco</b>	<b>Tizayuca</b>
<b>Características productivas</b>	<i>Producción diaria y número de actores</i>	26,700 L de leche por día 3,550 Kg. de queso Unos 3,000 ganaderos 11 recolectores de leche 25 queseros 9 cremerías 2 industrias de pasteurización (a 40 Km.)	500,000 L de leche / día 90 ganaderos en 112 establos activos 2 plantas de pasteurización cerca del complejo (una es de los ganaderos) 4 plantas mas alejadas
	<i>Calidad de la leche producida</i>	Sanidad baja	Sanidad correcta Leche adecuada a los requisitos de la industria
	<i>Nivel de integración de la cadena productiva</i>	Casi nulo (un caso de “pseudo” integración familiar queso/cremería)	Parcialmente integrada (insumos/servicios ; 8% de la producción de leche se procesa por el GRG)
<b>Recursos materiales</b>	<i>Origen de los insumos y materiales</i>	Locales en su mayoría	En su mayoría traídos de otras partes del país, o del extranjero.
	<i>Acceso a insumos y servicios (veterinario, materiales, créditos, etc.)</i>	Limitado: ya sean materiales o químicos para el queso, o servicios veterinarios, el acceso es muy reducido en la zona	Fuerte: acceso en el complejo a casi todo lo necesario
<b>Recursos humanos</b>	<i>Mano de obra</i>	Familiar y local	Asalariada de otra región
	<i>Saber-hacer</i>	Tradicional y moderno	Moderno
	<i>Acceso a los conocimientos e innovaciones</i>	Bajo, lo mismo que para los insumos	Fuerte: revistas, internet, proveedores de insumos y servicios, etc.
<b>Mercado</b>	<i>Tipo de producto</i>	Leche y queso (genérico o específico)	Leche/ genérico
	<i>Destino</i>	Comerciantes locales y regionales	Industria lechera (plantas pasteurizadoras cerca de la Ciudad de México)
	<i>Reconocimiento</i>	Saber-hacer (regional)	Marca propia (7% de la leche producida)
	<i>Estrategias individuales dominantes</i>	Bajo precio, adulteración de los productos (queso elaborado con leche en polvo y grasa vegetal, etc.)	Bajo precio, reducción “máxima” de los costos de producción

Aparece entonces en primer lugar, una fuerte heterogeneidad a todos los niveles entre las dos cuencas estudiadas. Sin embargo, el análisis desde el punto de vista de las relaciones permitirá destacar una cierta homogeneidad en el comportamiento de los actores, sus motivaciones y preocupaciones.

## Funcionamiento de las cadenas productivas



Fuente: elaboración propia

***Figura 1: flujos de leche y de queso en la cadena productiva de Tlaxco<sup>6</sup>***

La figura 1 muestra como se descompone la cadena productiva de leche en Tlaxco. Los productores tienen a disposición 3 canales de venta: los recolectores/queseros (precio pagado al productor de 2.65 pesos/L), la venta directa (3.39 pesos/L) y los industriales (Nestlé y Liconsas) (2.94 pesos/L). Las diferencias en niveles de precio son muy significativas para ganaderos que tienen bajos recursos. Se podría pensar entonces que existe una fuerte diferenciación. Pero de hecho las proporciones de productores para cada canal muestran la poca importancia de los dos últimos: 97% de los ganaderos entregan a recolectores, 1% a las industrias y 2% venden directamente. La explicación es que los dos últimos canales no son de acceso fácil: la venta directa está limitada a un mercado muy reducido y localizado (solo los vecinos). De otro lado, las industrias no quieren trabajar con pequeños productores, o estos deben organizarse y comprar un tanque de enfriamiento.

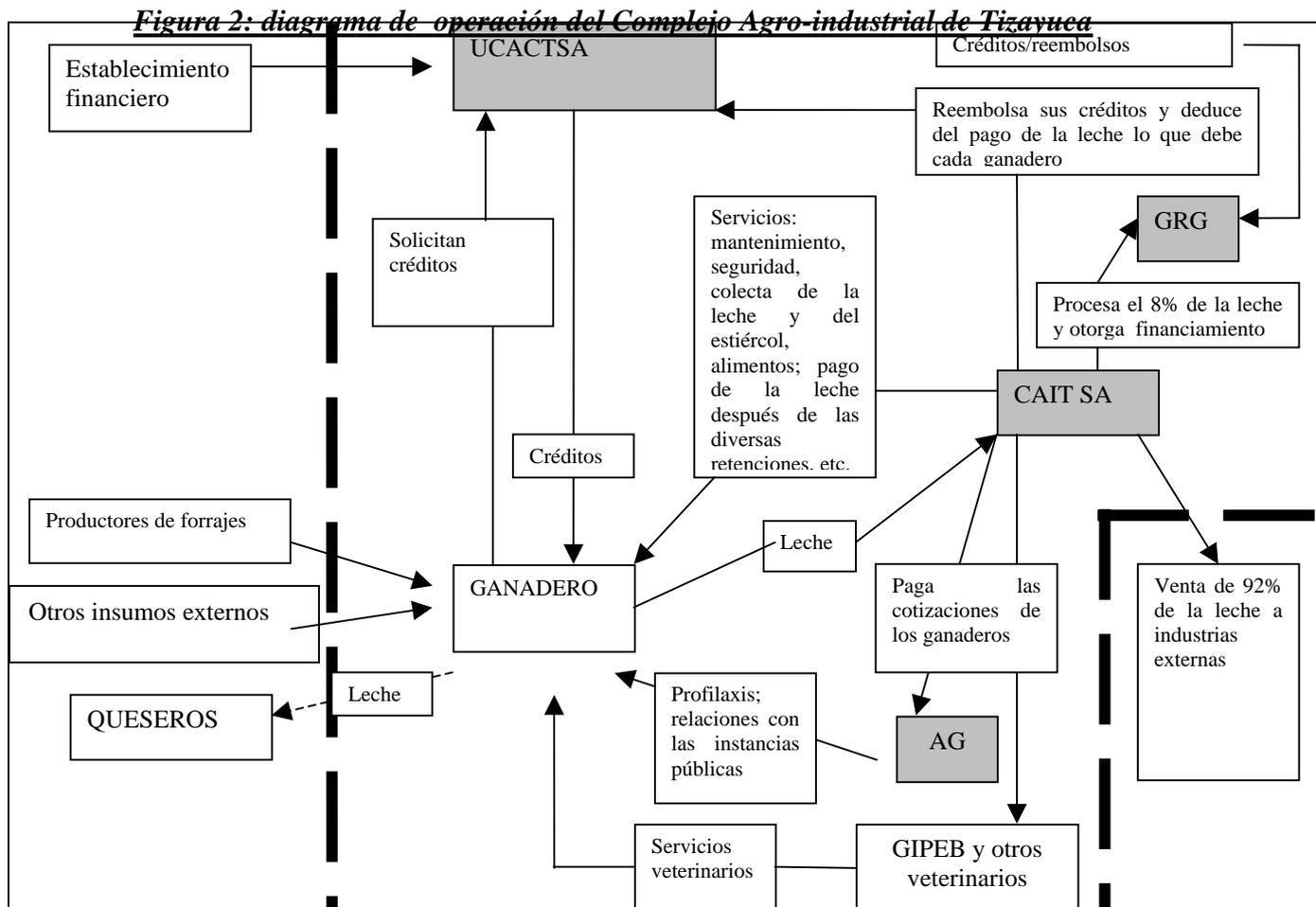
<sup>6</sup>Estimaciones propias, debido a la dificultad para obtener información precisa. La “leche de otro municipio” incluye leche de Chignahuapan (unos 5,000 L/día). Sin embargo, 3 queseros de este municipio vecino recolectan leche en Tlaxco, por lo que ésta podría considerarse también como parte de la cuenca lechera de Tlaxco.

Con los queseros ocurre más o menos lo mismo, no existe una diferencia significativa entre vender el queso a las cremerías de Tlaxco, o a otras, o en las centrales de abasto. La única solución para ellos para recuperar un mayor margen de ganancia es tener su propia cremería, pero eso implica poseer recursos para invertir, además, ya existen 9 cremerías en Tlaxco a lo largo de la carretera, y parece difícil establecer otra. Así, la cuenca de Tlaxco es bastante homogénea en términos de condiciones técnico-económicas de los actores en un mismo eslabón, sean productores o queseros.

**Tabla 2: las diferentes estructuras colectivas presentes en las cuencas lecheras estudiadas**

	<b>Tlaxco</b>	<b>Tizayuca</b>
<b>Estructuras colectivas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 centro de acopio : 13 ganaderos</li> <li>• 2 tanques de enfriamiento colectivo : 3 ganaderos en cada uno</li> <li>• AG : Asociación Ganadera inactiva desde 1997</li> <li>• 4 grupos de campesinos en las comunidades de Tlaxco organizados para captar créditos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CAIT SA : Complejo Agroindustrial de Tizayuca, Sociedad Anónima, proporciona servicios a la producción y administración de los establos, y recolección de la leche</li> <li>• UCACT SA: Unión de Crédito Agroindustrial y Comercial de Tizayuca, Sociedad Anónima, institución propiedad de los ganaderos</li> <li>• GRG : Grupo Real de Tizayuca, creado en 1993, con su propia planta de pasteurización desde el 2002</li> <li>• AG : Asociación Ganadera, vinculada con los niveles regional y nacional.</li> <li>• La Vaca Ahorcada: organización para cabildeo de los productores de leche, creada por productores del CAIT, se desarrolló a nivel nacional pero quedó reducida a nivel del CAIT</li> </ul>

Los detalles de las estructuras colectivas se presentan en la tabla 3. Se destaca la poca presencia de éstas en Tlaxco, mientras que Tizayuca dispone de una organización fuerte. De hecho, la cadena productiva de esa cuenca se articula totalmente alrededor de esas estructuras, como aparece en la figura 2.



En Tizayuca los ganaderos están en medio de las coordinaciones. De los 90 ganaderos, solo 3 están totalmente fuera del sistema y entregan su leche directamente a grandes empresas de pasteurización o a queseros. También existen muchos productores que venden de vez en cuando una parte de su leche a queseros, cuando proponen buenos precios (aunque está prohibido por CAIT SA). Entonces la leche es entregada en su gran mayoría (más del 90%) al CAIT SA, que después se encarga de venderla a las grandes empresas de pasteurización (el GRG u otros). El pago es igual para todos, aunque existen algunas empresas de pasteurización que otorgan una prima en el precio a una mejor composición y a una mejor calidad. En esta cuenca tampoco aparecen diferencias técnico-económicas significativas entre los actores del mismo eslabón. Lo que sí hace diferentes a los ganaderos es que algunos tienen varios establos (de 1 a 6 por persona). Además existen 3 o 4 ganaderos que concentran gran poder económico, ya que poseen de 4-6 establos cada uno, y controlan las estructuras directivas y económicas. Sin embargo, se puede pensar que esa homogeneidad es un elemento favorable para la cooperación por lo menos la horizontal. Pero esto realmente no sucede, y aunque es un grupo constituido por actores de la misma condición técnico-económica, existen muchas divergencias que obstaculizan la cooperación.

## 2.2 Las dinámicas colectivas

### ***Ventajas pasivas y activas vinculadas a la concentración espacial de una cadena productiva***

La concentración de una producción en un territorio limitado puede generar dos tipos de ventajas competitivas (SCHMITZ, 1996): economías de escala, y acciones conjuntas intencionales. Como lo destaca Mc CORMICK (1999), esas economías de escala conciernen principalmente a la atracción de clientes y al desarrollo del mercado; la formación y concentración de mano de obra calificada y especializada; la aparición y el desarrollo de un conjunto de proveedores de bienes y servicios; el mejoramiento de los procesos de aprendizaje, de difusión de la información y del saber-hacer. El acceso a esas ventajas competitivas dependerá del tamaño y densidad de unidades que caracterice a cada concentración, la cual es baja en Tlaxco y alta en Tizayuca (vease tabla 3).

Pero los efectos “pasivos” de la concentración geográfica no son sus únicas características. De hecho se deben considerar los elementos dinámicos, es decir, los comportamientos individuales y colectivos de los diferentes actores que conducen a definir las modalidades de coordinación dentro de las cuencas, generando o no proximidad entre actores y favoreciendo o no la cooperación. Se puede entonces hablar de acción colectiva, bi o multilateral, vertical u horizontal, la cual puede permitir el desarrollo de una eficiencia colectiva.

Así, la acción colectiva es el resultado de la convergencia de las estrategias e intereses de un grupo de actores, con objetivos y herramientas comunes. Se descompone en dos fases (BOUCHER, 2004):

- Acción colectiva estructural, que corresponde a la creación de un grupo organizado;
- Acción colectiva funcional, vinculada a la construcción y/o activación de un recurso territorializado en lo referente a la calidad (por ejemplo: etiqueta, marca colectiva, ...).

Para la acción colectiva, se tiene que crear un grupo relativamente homogéneo en cuanto a sus valores o por lo menos sus objetivos, y también manejar procesos de exclusión y/o penalización si es necesario. De lo contrario, la acción colectiva enfrentará el riesgo de ser desestabilizada o aun destruida por “pasajeros clandestinos” (los “free riders”) que solo utilizan al grupo con fines exclusivamente personales.

#### **Tabla 3: principales relaciones voluntarias e involuntarias**

	Tlaxco	Tizayuca
Relaciones involuntarias : Ventajas pasivas	Formación de mano de obra y transmisión del saber hacer a los obreros por parte de los queseros	Disponibilidad de bienes y servicios (atracción de proveedores/clientes/mano de obra) ; acceso a la innovación
Relaciones voluntarias : Acciones conjuntas	Poca acción colectiva	acción colectiva estructural fuerte ; acción colectiva funcional inicial (marca colectiva : leche Real de Tizayuca, propiedad del GRG)

La acción colectiva, es decir la cooperación entre un grupo de actores, puede ofrecer ventajas que sería difícil conseguir en forma aislada. Por ejemplo, la compra colectiva de insumos con economías de escala, asimismo, mayor poder de negociación con clientes y proveedores; otras ventajas son: la organización de talleres de capacitación y la circulación de información; la integración vertical, creando por ejemplo una quesería o una cremería compartiendo la capacidad de inversión y el acceso al crédito; la representación de los intereses de un grupo frente a las instituciones publicas; etc. Entonces parece obvio el interés potencial que representa la acción conjunta, generando eficiencia colectiva. A pesar de eso, la acción colectiva no siempre existe o por lo menos no siempre está totalmente desarrollada. Por otra parte, la simple acción colectiva no basta para describir la complejidad de las relaciones voluntarias, que también tienen un componente invisible, informal. Esto es lo que se analiza de manera mas profunda en los siguientes párrafos.

### ***Fisonomía de las formas de coordinación y cooperación***

#### ***Relaciones entre actores del mismo eslabón: homogeneidad relativa y desconfianza***

La acción económica está encastrada en las relaciones sociales (GRANOVETTER, 1994); así, las dinámicas presentes en las cuencas se basan en las relaciones que se tejen entre actores de todo tipo. Esto es aun más relevante cuando se trata de concentraciones espaciales de empresas, de cadenas productivas localizadas, articuladas con territorios específicos. En ese sentido, entender las relaciones entre actores permite caracterizar y explicar en parte el funcionamiento económico. Esas relaciones pueden ser de varios tipos, como lo proponen DUPUY y TORRE (1998): relaciones verticales y horizontales; voluntarias o involuntarias; formales o informales; con un carácter mercantil o no.

El mercado es el punto central de las relaciones, el foco de todas las actividades productivas realizadas a lo largo de la cadena productiva. Así, esta en el corazón de las opciones técnicas y económicas que eligen los actores y en sus comportamientos. De cierta manera entonces, se puede decir que en una cadena productiva localizada, una pequeña diferenciación en los mercados se vincula con cierta homogeneidad de los actores<sup>7</sup>. En Tlaxco, la coordinación en la cadena se realiza a través de esa cierta homogeneidad en las prácticas, y en la convergencia de las estrategias. En Tizayuca, además de eso, las estructuras colectivas actúan como un elemento importante para la coordinación de actividades. Esa aparente convergencia de estrategias y objetivos en las dos cuencas, indica que la cooperación es necesaria y benéfica. Sin embargo, lo que se constata es que la acción colectiva es más bien débil (especialmente en Tlaxco, donde se identificaron muy pocas acciones conjuntas), y una ausencia de proyectos colectivos a largo plazo. Contrario a lo esperado, en las dos concentraciones se destaca una fuerte tendencia a elegir el oportunismo y la desconfianza. Esto se concretiza en pocas cooperaciones, además no muy intensas, en la existencia frecuente de pasajeros clandestinos en los grupos y en un ambiente competitivo muy individualista.

**Tabla 4: algunos ejemplos de cooperación en los principales temas**

	<b>Tlaxco</b>	<b>Tizayuca</b>
Transmisión del saber-hacer e innovaciones	Capacitación de los obreros por el quesero-dueño Intercambios entre familiares y amigos Capacitación por algún especialista de la leche (con un pago de por medio)	Revistas especializadas Proveedores de insumos y servicios Ganaderos externos al CAIT (amistades)
Mano de obra	Ayuda entre familiares (poca mano de obra asalariada)	No hay intercambios
Compra colectiva de insumos	No se realizan compras colectivas; Algunos casos de creación de grupos de productores para captar préstamos, para la compra de ovinos	Producción colectiva de alimentos balanceados (70% del consumo) Compra colectiva de medicinas (1/3 de los establos) Gestión colectiva de las necesidades en medicina veterinaria
Comercialización	3 casos de tanques de enfriamiento colectivo	El 90% de la leche es recolectada vía CAIT SA

<sup>7</sup> Existen diferentes opciones de mercado, pero dentro de cada caso estudiado existe en realidad poca diferenciación.

La tabla 4 destaca que la cooperación entre actores se basa más bien en relaciones familiares o amistosas, más que en organizaciones colectivas. Así, en las estructuras colectivas presentes en Tizayuca, las relaciones dentro de estas estructuras suelen ser bastante tensas: unos pocos ganaderos concentran todo el poder<sup>8</sup> y la información. Otros por el contrario se sienten excluidos de las decisiones y consideran que no tienen toda la información en su poder, lo que aumenta la desconfianza mutua. Se puede decir entonces que la desconfianza es la regla general de las relaciones entre actores, tanto en Tlaxco como en Tizayuca.

### ***Coordinación vertical: oportunismo, nivel de integración y asimetría de poder***

Desde un enfoque vertical, la cooperación se torna más difícil cuando los intereses entre los eslabones divergen mucho. La convergencia vertical de los intereses es aún menor cuando se trata de productos estandarizados, sin valorización particular. Entonces, con la inexistencia, o por lo menos la no aplicación de regulación en los mercados lácteos, lo que domina es el oportunismo. Incluso prevalece sobre la cooperación aún cuando el actor esté directamente involucrado con la empresa con la cual hace negocio<sup>9</sup>.

De alguna manera, lo que prevalece es la ley del más fuerte. En agricultura y alimentación, es generalmente el eslabón de la distribución, el que concentra el poder (REQUIER DESJARDINS, 2004). Los de abajo (de la cadena) dominan a los de arriba: con ausencia de formas de regulación y con la escasa circulación de información sobre los mercados, más el peso de las importaciones de leche sobre la producción nacional, algunos pocos compradores importantes deciden las condiciones de compra de una multitud de vendedores. Además, el aislamiento organizacional de los actores disminuye su poder de negociación, lo que se observa muy bien en Tlaxco. Así, los recolectores de leche y queseros imponen precio y condiciones de compra a los productores de leche. En paralelo, ellos mismos se someten a las condiciones dictadas por los que compran sus quesos: cremerías y mayoristas.

Siendo la calidad un criterio no primordial, para la leche o el queso, las posibilidades de diferenciar el producto son muy escasas. Es muy difícil tener una estrategia diferente a la del mínimo costo de producción, por ejemplo adulterando el

---

<sup>8</sup> En el CAIT, desde hace 10 años los consejos directivos son dominados por un grupo de 5-6 líderes.

<sup>9</sup> Caso de Tizayuca, donde algunos ganaderos no respetan los contratos que tienen con el CAIT SA, empresa donde son accionistas.

producto<sup>10</sup> (más o menos intensivamente). La pequeña fama de los quesos de Tlaxco es al final aprovechada solo por algunos agentes al final de la cadena productiva, es decir, las cremerías. Ellos se benefician al vender el queso como un producto artesanal y típico del lugar, sin tener que pagar más al productor, ya que la mayoría de los quesos a quienes compran no son de Tlaxco. Además, no hay contratos en las relaciones comerciales: todo se hace caso por caso, según la voluntad de los dos actores involucrados.

En Tizayuca, la concentración de ganaderos y la estrategia de comercialización común por parte de CAIT SA les permiten tener una mayor capacidad de negociación. Pero siguen sometidos a los riesgos del mercado y la voluntad de las grandes empresas de pasteurización, puesto que solo tienen capacidad para industrializar el 8% de la leche que producen.

En su relación hacia atrás, los productores de leche de las dos cuencas (y los queseros de Tlaxco) no se asocian para la compra de insumos en común. En Tizayuca, exceptuando algunos insumos proporcionados parcialmente por CAIT SA así como los servicios veterinarios, la mayor parte de productos y servicios se adquieren de manera individual. Está claro entonces que estos agentes pierden así la ventaja de potenciales economías de escala debido a la escasa cooperación.

Estar en una concentración no basta para aprovechar al máximo las economías de escala y mejorar su capacidad y poder de negociación. Es necesario coordinarse (o cooperar en lo posible) horizontalmente y verticalmente para obtener beneficios que mejorarán la eficiencia colectiva. Las malas relaciones entre eslabones aumentan los riesgos de fraudes y adulteraciones, así como los costos de transacción. Desde un punto de vista colectivo, eso puede plantear problemas de imagen e impedir el reconocimiento de la calidad asociada a un territorio.

## **2.3 Proximidad y confianza como factores de cooperación**

Proximidad y confianza ayudan al funcionamiento de las dinámicas colectivas, destacando los vínculos que unen a los actores, o los que por el contrario los separan.

---

<sup>10</sup> En Tlaxco, consiste en agregarle agua a la leche, o agua mezclada con harina. Los queseros también adulteran el producto, descremando la leche y usando grasa vegetal, o leche en polvo. También a veces usan leche de baja calidad, muy ácida. En Tizayuca esto es más escaso, ya que los industriales analizan cada día la leche, en cuanto a muchos parámetros. Pero eso no impide que algunos ganaderos traten de vez en cuando de adulterarla.

También permiten tener una mejor comprensión de las causas de la debilidad en los fenómenos de cooperación en las cadenas estudiadas. La proximidad genera el establecimiento de relaciones entre actores. Es un motor de la confianza, y de la constitución de redes sociales, lo que permite intervenir mejor en las actividades económicas. Se considera en la literatura que en un Sial, al igual que en los clusters o los SPL, la proximidad es la base de la eficiencia colectiva (BOUCHER, 2004; RALLET, 2002; CERDAN y SAUTIER, 2001), expresándose en ventajas activas y pasivas. Los conceptos de proximidad, desarrollados en particular en la economía de los enfoques territoriales, distinguen dos tipos (TORRE y GILLY, 1999):

- La proximidad geográfica: se refiere a la distancia y su percepción entre dos unidades de producción.
- La proximidad organizacional u organizada: trata de las interacciones favorecidas en el sentido amplio por el hecho de ser miembros de la misma organización, funciona según una lógica de pertenencia o de similitud.

En los dos casos estudiados, existe proximidad geográfica: los diferentes actores se concentran en un área delimitada, disponiendo de infraestructuras concretas. Esto favorece la repetición de los intercambios (COURLET, 2002), facilitando el desarrollo de una confianza interpersonal (o por lo menos la disminución de la desconfianza) (DUPUY et TORRE, 1998). Por lo tanto, los costos de transacción disminuyen. También permite tener costos de transporte más bajos: transporte de la leche hacia las unidades de procesamiento, también de los insumos y agua (particularmente cierto en Tizayuca). Sin embargo, esa proximidad no es suficiente para asegurar la sostenibilidad de relaciones y cooperaciones fuertes. No implica de hecho garantías ni visiones compartidas, como lo destacan FILIPPI y TORRE (2002) y RALLET y TORRE (2004). Los primeros proponen entonces activar la proximidad geográfica en proximidad organizada. Pero la proximidad geográfica también puede tener efectos negativos: puede acentuar los conflictos, pues al igual que favorece la repetición de intercambios positivos también facilita los negativos.

La proximidad organizada puede ser dividida en dos ramas: proximidad comunitaria y profesional (FOURNIER *et al.*, 2005; FOURNIER y MOITI, 2004). La primera expresa los enlaces existentes entre los miembros de un mismo grupo, compartiendo una historia y valores comunes. Esa pertenencia a una misma comunidad origina normas y reglas, a menudo implícitas, que conducen a los miembros de la comunidad a tener confianza el uno en el otro. Es una confianza preexistente a la relación económica, calificada de absoluta o de doméstica (TORRE, 2001). Sin embargo, DUPUY y TORRE (1998) muestran que su

eficiencia se limita a menudo a actividades en pequeña escala y que puede ser destruida por cambios internos o externos en la comunidad.

En el marco de cadenas productivas localizadas, se supone que la proximidad comunitaria existe, ya que los actores pertenecen a la misma colectividad territorial y cultural. En Tlaxco, los actores pertenecen de hecho a la misma comunidad rural. En Tizayuca, los ganaderos son originarios de diferentes regiones geográficas<sup>11</sup>, pero poco a poco han constituido una comunidad ganadera, un sentimiento de pertenencia al complejo, que con altas y bajas, manejaron juntos. Pero en los dos casos, esas comunidades no forman verdaderas instituciones. De hecho, no existen muchas reglas ni procesos de penalización y exclusión. La comunidad no tiene un papel de regulador de las relaciones, no constituye de manera sistemática un cuadro favorable a la cooperación. Las lógicas en estas cuencas son más individuales que comunitarias.

Esta idea es validada porque no se identificó ninguna confianza absoluta. Solo a nivel de la familia (limitada al primer círculo padres-hermanos), se puede encontrar alguna forma de proximidad y confianza, generando intercambio de materiales, de saber-hacer o de mano de obra. Es el caso sobre todo de las queserías y las cremerías de Tlaxco. Pero esos vínculos familiares son insuficientes para una activación colectiva de una cuenca en su conjunto, y su estabilidad.

La proximidad profesional parece ser la más importante en el marco de un desarrollo sostenible de una cuenca lechera, y más aun en la producción de un bien colectivo o común. Es la manifestación de enlaces que se establecen entre profesionales ejerciendo la misma actividad y animados por su interés común en cooperar. Se puede también considerar que es más fuerte entre actores con características productivas y técnico-económicas similares. Es una construcción social, abierta a nuevos actores. En términos de confianza corresponde a la confianza organizada. Se concretiza por normas y reglas explícitas y/o implícitas en las relaciones y los intercambios, y en marcos formalizados (organizaciones de productores, sindicatos, etc.) (TORRE, 2001).

En Tlaxco, esa proximidad se constituyó en los años ochenta a través de los centros de acopio de la leche, con venta en común del lactificio y compras colectivas. Pero el comportamiento de algunos “pasajeros clandestinos”, y los cambios ocurridos en el sector lechero nacional y regional, causaron su quiebra. Así, esa mala experiencia tuvo un efecto negativo sobre la proximidad entre ganaderos. La confianza organizada que se estaba

---

<sup>11</sup> De hecho todos son de la Ciudad de México, pero cada uno declara ser originario del estado de donde llegaron sus padres (Jalisco, Aguascalientes, ...).

construyendo se cambió en desconfianza generalizada y en una negación sistemática a cooperar y participar en grupos organizados. Los queseros y comerciantes, a menudo originarios del campo y de familias de ganaderos, adoptaron una idéntica postura individualista, con la meta de protegerse de sus homólogos, que no representan para ellos una oportunidad de trabajo, sino un riesgo para el mantenimiento y el desarrollo de su negocio.

En Tizayuca, aunque la situación sea diferente en la forma, en el fondo existen similitudes. A partir de los años ochenta los ganaderos, se involucran cada vez más en la vida del CAIT, después de una cierta pasividad vinculada a una gestión paternalista del gobierno. A partir de su privatización en 1990, empiezan a controlar y manejar completamente el complejo. A través de este dispositivo organizacional, la proximidad profesional se ve reforzada entre ellos. Así, las cooperaciones se multiplican: técnicas, económicas, financieras. Las reglas se deciden explícitamente y son validadas por contratos escritos. Se podría pensar que eso permitiría la aparición de una fuerte confianza organizada. Pero debido a la falta de suficientes mecanismos de control, penalización y exclusión, esa proximidad profesional no se desarrolló rápidamente y muestra escasa consistencia.

Después de los años de prosperidad, garantizados por el apoyo de subsidios públicos, la rentabilidad de los establos disminuyó: los costos subieron, el precio de la leche se mantuvo bajo. La crisis económica de 1994 en México acentuó la situación. Pero en lugar de unirse más para enfrentarla, los ganaderos se volvieron más y más individualistas.

Por un lado la situación en el contexto sectorial y nacional es muy difícil para los ganaderos, por lo que éstos prefieren sacrificar los intereses colectivos (lo que a mediano plazo acabará causándoles problemas a ellos mismos), por otro lado, nadie quiere tomar la responsabilidad de castigar a tal o cual miembro de la comunidad<sup>12</sup>. De hecho, existen muchos enlaces familiares (directamente o por unión) y amistosos, o al contrario, un ambiente de violencia de parte de algunos. Así el diálogo se deteriora entre ganaderos, por lo “no dicho” y por la mala situación del sector. También algunos pocos concentran el poder, por lo que muchos se sienten excluidos de las estructuras colectivas y su manejo, otros no respetan su contrato con CAIT SA (actuando como pasajeros clandestinos). Así la proximidad profesional se desvanece y es reemplazada por la desconfianza y la desilusión.

---

<sup>12</sup> Podemos referirnos a los trabajos que apuntan a los problemas fuertes de relaciones comunitarias, que impiden el desarrollo económico (WOOLCOCK y NARAYAN, 2000) y a los problemas para poner en marcha procesos de exclusión para garantizar la sostenibilidad de la acción colectiva (REQUIER-DESJARDINS, 2004).

Aún así, la mayor parte de los ganaderos se han quedado en las estructuras colectivas, pero más por costumbre y porque la situación lo exige, que por una real motivación y ambición. De hecho, los proyectos colectivos avanzan muy lento, nadie quiere invertir. No aparecen metas, ni estrategias colectivas, sino más bien un manejo de día a día, a corto plazo. El déficit de una empresa o departamento representa los beneficios de otro, comprometiendo las inversiones potenciales y por lo tanto el futuro. La desconfianza impide la cooperación entre ganaderos: la poca circulación de la información entre ellos, y la ausencia de compras en grupo (fuera del marco de CAIT SA) son claros ejemplos.

En las dos cuencas lecheras, destaca el hecho de que aunque las cooperaciones entre actores abran nuevas alternativas, éstas no se aplican sistemáticamente. Las relaciones interpersonales y las redes familiares no bastan para el desarrollo y la sostenibilidad de la acción colectiva en una cuenca. La proximidad organizada parece ser la única opción para promover la eficiencia colectiva y activar de manera sostenible los recursos en una concentración geográfica de empresas. La formalización de las relaciones de cooperación permite aumentar la proximidad, en particular la profesional, y la confianza entre actores, pero no es suficiente. De hecho, los cambios ocurridos en el contexto socio-económico, la llegada de nuevos agentes o el comportamiento de algunos pocos pueden destabilizar las estructuras colectivas “borrosas” e incapaces de imponer reglas claras y procesos de penalización. Todo lo que necesitó años para construirse puede desaparecer en poco tiempo. Cuando la confianza desaparece, la desconfianza y el individualismo, los cuales caracterizan el oportunismo, retoman un papel dominante.

## **2.4 Influencia de las políticas y del funcionamiento del Estado en las dinámicas colectivas**

Los enlaces interpersonales como vectores de las relaciones sociales, y de las coordinaciones para la acción colectiva se pueden también interpretar a través del concepto de capital social como *las normas y reglas que permiten la acción colectiva* (WOOLCOK y NARAYAN, 2000). DURSTON (2001) precisa la noción de capital social como el *contenido de algunas relaciones y estructuras (redes) sociales, caracterizadas por actitudes de confianza y comportamientos de reciprocidad y cooperación*. En un marco más amplio esto se vincula con los conceptos desarrollados previamente de confianza y proximidad. Además, así el capital social se caracteriza realmente como un factor

económico en la producción y abre nuevas perspectivas de análisis. En él se encuentran dos lógicas (WOOLCOK y NARAYAN, 2000):

- El capital social “de unión” (*bonding*) o “de puente” (*bridging*), según que concierne enlaces adentro o afuera de un grupo;
- El capital social “cívico” o “gubernamental”: el cívico es el que caracteriza a la sociedad civil. El gubernamental está relacionado con el Estado y sus relaciones con la sociedad (respeto de los derechos, aplicación de la ley, instituciones públicas y su vinculación con el ciudadano, etc.).

En México el capital social “cívico” es en general débil. Sin embargo esta debilidad puede estar relacionada con un frágil capital social “gubernamental”. Años de corrupción, clientelismo, y la perpetuación de un único partido en el poder, probablemente no favorecieron un clima de confianza y la acumulación de capital social. La debilidad de las proximidades (pocas y con escasa intensidad) frena la acción colectiva. El Estado no ha cumplido con el papel que puede tener de iniciador o promotor de relaciones y su regulación (reglamentación, gestión de los conflictos, apoyo al desarrollo técnico y comercial, etc.) (GOMEZ *et al*, 2003)

La implicación del Estado para apoyar a los productores fue muy heterogénea en el tiempo. Así, en las décadas de 1970 y 1980, el Estado tuvo un papel importante en el sector lechero, apoyó su desarrollo con recursos financieros y técnicos, y estimuló a todo tipo de productores, además, implementó la compra de leche para personas de escasos recursos a través de Liconsa. De hecho, el Estado era el único regulador de precios. Su implicación en el subsector culminó con la creación del CAIT en 1976, el cual manejó hasta 1990.

La década de los noventa marcó un cambio radical y brutal en la intervención del Estado en el sector agropecuario en general y en el subsector lechero en particular. Se pasó de una intervención exacerbada en el marco de una política económica de sustitución de importaciones, a una política neoliberal marcada por la retirada del Estado del sector productivo. De hecho, el gobierno se desliga del CAIT, deja de fijar el precio de la leche, y disminuye fuertemente las ayudas financieras. La creación del espacio de libre comercio norteamericano (TLCAN) y la crisis económica de 1994 vinieron a influir aún más en un sector lechero debilitado, particularmente los pequeños productores.

La intervención del Estado fue inadecuada o por lo menos incompleta, tanto en la fase intervencionista como durante la era neoliberal. En la primera, el Estado impuso un control que estranguló las iniciativas. De hecho, el precio controlado de la leche era

demasiado bajo, lo cual impidió el desarrollo y crecimiento de las unidades de producción ya que no pudieron capitalizarse (solo el CAIT tuvo un tratamiento preferencial, pero la postura muy paternalista y dirigista tuvo efectos negativos la capacidad de los ganaderos de asumir de manera autónoma su futuro). Pero también apoyó la modernización del sector, (importaciones de ganado con alto potencial genético, centros de acopio, etc.). Sin embargo, las nuevas tecnologías se adoptaron sin que el Estado instalara o promoviera estructuras técnicas e industriales verdaderas y sostenibles, creando una dependencia del sector hacia el extranjero. Institucionalmente, faltó pluralidad: una administración de un mismo partido desde 1929 hasta 2000<sup>13</sup> y una confederación de ganaderos única y muy politizada. Lo cual ha favorecido el clientelismo y la corrupción.

A partir de los años noventa el Estado interviene poco, y casi no se ha involucrado en la producción y agroindustria de las zonas rurales. En Tlaxco, por ejemplo, solo distribuye el subsidio de “PROCAMPO<sup>14</sup>”. Existe una brecha muy importante entre lo que se escribe en el escritorio y la realidad, simbolizada por el desconocimiento que la administración tiene de la misma<sup>15</sup>.

En Tizayuca el Estado decidió separar la planta de pasteurización del CAIT, con esta medida dio un duro golpe a la sostenibilidad del complejo. Esto generó tensiones entre los ganaderos y sobretodo los debilitó económicamente. Esa planta producía una leche líder en el mercado de la Ciudad de México. Sin embargo, a pesar de los problemas notorios, la administración, logró a través de la gerencia del CAIT, empujar y preparar a los ganaderos para organizarse y ser autónomos (creación de la primera organización, la AG; ayuda técnica y económica; montaje del proyecto CAIT SA; etc.), y es gracias a ello que han podido mantener su actividad hasta la actualidad.

Otra debilidad del Estado está la reglamentación sobre productos lácteos, o mas bien en su aplicación, ya que esa reglamentación existe. Los sucedáneos de leche, a menudo con muy poco “vinculos” con la leche natural, son vendidos como productos lácteos. Hasta la fecha, la reglamentación es relativamente flexible y no permite un reconocimiento claro de los productos. Pero una ley aprobada en abril de 2004 (TREVINO R., 2004) obliga al Estado a comprar leche producida nacionalmente respetando estándares de calidad estrictos, en particular a través de Liconsa. Cabe destacar que en 2001 las

---

<sup>13</sup> Perdió ese año la Presidencia, pero sigue muy poderoso tanto en el congreso como a nivel de los gobiernos estatales.

<sup>14</sup> Programa de subsidio a la agricultura, que se materializa en una ayuda económica fija por hectárea.

<sup>15</sup> Las administraciones locales y regionales agropecuarias en Tlaxco casi no tienen datos sobre la ganadería lechera, aun menos sobre la producción de queso. No existen apoyos o programas específicos para estos asuntos.

compras de Liconsa representaron el 10% del consumo nacional, y un tercio de las importaciones de leche en polvo, ejerciendo un presupuesto 8% mayor al del programa “Alianza para el Campo<sup>16</sup>” (CERVANTES *et al.*, 2001). Con esos recursos disponibles se esperaría que Liconsa también realizara esfuerzos para promover los productos locales, sin embargo no lo está haciendo (o no suficientemente). De la misma manera, no se promueve la calificación de los productos lácteos (leche y queso) locales a nivel de las instancias administrativas responsables de promover los productos primarios, como la SAGARPA<sup>17</sup>.

El Estado tuvo un papel importante en la evolución del sector lechero. Su influencia no siempre fue positiva y sostenible debido a políticas muy centralizadas, inadecuadas e inestables, pero podría ser el motor de nuevas dinámicas: creación de estructuras de concertación y diálogo (horizontal y vertical); legislación sobre productos lácteos clara y respetada; acceso a crédito y financiamiento de proyectos individuales o colectivos; estructuras de apoyo, seguimiento y capacitación para la producción, etc. La implicación del Estado no debe diluirse, por el contrario debe conllevar soluciones específicas en el marco de políticas territoriales coherentes. Así, Tlaxco necesita apoyos para crear estructuras y promover organizaciones (capital social tipo “unión”, en particular alrededor de la cuestión de la calificación de los productos, y crear puentes con otras cuencas (capital social tipo “puente”). En Tizayuca, deben acompañar los cambios estructurales necesarios para la modernización del complejo (como dar solución al preocupante problema del estiércol) y promover al GRG como eje de un proyecto colectivo fuerte.

### **3. Conclusiones**

Tlaxco y Tizayuca son dos cuencas lecheras muy distintas en sus características: estructurales, técnicas, medio ambientales, etc. A pesar de eso, el análisis de las dinámicas colectivas permite destacar algunas tendencias comunes, que dan pie a una reflexión más amplia sobre las formas de coordinación y cooperación en esas cadenas productivas localizadas. De hecho, los dos casos se caracterizan por una cierta inercia en la acción colectiva donde más bien se observan marcadas tendencias hacia el individualismo, el oportunismo y la desconfianza. A pesar de la presencia de estructuras colectivas desarrolladas, el CAIT padece la falta de proyectos colectivos claros que se conviertan en

---

<sup>16</sup>Uno de los programas mas importantes en la política de apoyo al sector agropecuario del gobierno del Presidente Fox (2000-2006).

<sup>17</sup> Secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación

motores de la eficiencia colectiva. Por su lado la cuenca de Tlaxco se destaca por la casi total ausencia de acciones colectivas a todos los niveles.

La concentración espacial de empresas como las que podemos encontrar en una cuenca lechera le confiere al sistema ciertas ventajas particulares. Éstas provienen de las relaciones voluntarias o no, entre los diferentes actores. Más allá de las economías de escala proporcionan un marco favorable para que se establezcan relaciones estables y formas de competencia-cooperación, que favorezcan el crecimiento de la eficiencia colectiva. Se podría pensar entonces que, por la convergencia de intereses individuales comunes, las acciones conjuntas van a aparecer casi “naturalmente” en las cuencas. Sin embargo, la realidad destaca que las lógicas individuales, colectivas o institucionales son a veces (o a menudo) antagónicas y muchas veces no convergen hacia estrategias colectivas comunes y efectivas.

La coordinación en las cuencas lecheras estudiadas se basa en la homogeneidad de las prácticas y productos, lo que hace en parte que converjan estrategias de manera horizontal. Pero esto no es suficiente para que aparezcan comportamientos cooperativos. De hecho, las relaciones sociales se enredan con los intercambios económicos. En ese sentido las relaciones entre agentes pueden entrar en un círculo virtuoso, donde la buena cohesión social, y el capital social positivo favorezcan fenómenos de cooperación, que después reforzarán los enlaces sociales; o por el contrario pueden entrar en un círculo vicioso donde la desconfianza generalizada, un ambiente de corrupción, y la ausencia de regulación en las relaciones socio-económicas impidan que surjan y se desarrollen acciones colectivas.

Los estudios sobre SIAL muestran que, como para los clusters, existen dos “trayectorias” posibles (SCHMITZ 1996; CORREA GOMEZ *et al.*, 2004):

- Una trayectoria alta, que se basa en la innovación, y calificación de los productos. En esos casos la valorización de un producto tiene entonces vínculos fuertes con la afirmación de pertenencia a un grupo y/o a un territorio.
- Una trayectoria baja, que se refiere a mejorar competitividad basándose en bajos precios, y en la voluntad de los actores de alcanzar siempre los menores costos de producción.

El tipo de producto que se vende tiene entonces una influencia sobre la coordinación de la cadena. Los productos estandarizados, no calificados, favorecen generalmente una competitividad basada en un precio bajo, a veces en detrimento de la calidad. Esa “trayectoria baja” produce difícilmente proyectos comunes alrededor de un

bien colectivo, sino que tienda a aumentar la competencia horizontal entre los agentes. De la misma manera, en una trayectoria baja las relaciones verticales en la cadena son aún más marcadas por la divergencia de intereses. Esto es lo que ocurre en las dos cuencas lecheras, donde los productos están poco diferenciados en el mercado. En Tlaxco sin embargo, existe una fama regional que repercute positivamente sobre las cremerías. Pero esa reputación no es totalmente aprovechada, regulada, y activada. La globalización tiende a favorecer el desarrollo de la trayectoria baja, especialmente en países con pocos medios para la regulación de los mercados y donde la gran mayoría de la población es pobre y busca los productos más baratos. Esa trayectoria favorece más el oportunismo que la activación colectiva de un SIAL y de sus recursos. En contrapartida una “trayectoria alta” podría ser un medio eficiente para mejorar la inserción de los productores locales en un ámbito globalizado (BOUCHER y SALAS CASASOLA, 2004).

Las malas relaciones y el escaso diálogo de los actores en las cuencas estudiadas no permiten activar los recursos de que disponen y aumentar la eficiencia colectiva. El Estado podría impulsar nuevas dinámicas territoriales sostenibles, pero debe tener cuidado de elaborar un cuadro institucional adecuado y eficientes mecanismos de regulación de los intercambios y del mercado. Por ejemplo, con el desarrollo e inducción de la cuenca de Tizayuca, sus metas eran adecuadas, y la cuenca cumplió con su cometido. Pero al desligarse del complejo, no se tuvo el cuidado de preparar y acompañar el proceso de manera adecuada ya que lo más difícil es capacitar a la gente para que pueda enfrentar un mercado liberalizado, sin apoyos, y tener los medios cognitivos e institucionales para acompañar la entrada de los productores en un nuevo ámbito.

El Estado debe ser capaz de defender y rescatar una cuenca como Tizayuca (que representa todavía el 1.8% de la producción nacional), por su importancia económica, pero también por su papel en el desarrollo de la ganadería mexicana, ya que ha constituido un experimento muy grande, y puede utilizarse como una referencia para el resto del país. Tlaxco también tiene su importancia. Es una cuenca más tradicional y pequeña, y por lo tanto de menor interés desde el punto de vista nacional. Pero es fuente de recursos para más de 3,000 familias, y de hecho es de gran importancia a nivel local y regional. La suma del bienestar de todas las regiones es lo único que puede llevar al desarrollo sostenible de toda una nación.

Más allá del papel del Estado, también está el conjunto del contexto social, económico y político que influye sobre los comportamientos individuales y colectivos de los actores en las cuencas lecheras. Las acciones colectivas son debilitadas por la

competencia de las importaciones, las crisis económicas y un tejido social deteriorado por la corrupción y el oportunismo “salvaje”. Como fue constatado por LINCK (1997), en México *las actividades agropecuarias están profundamente enganchadas a una dinámica de desterritorialización*. De hecho, se necesita cambiar esa tendencia para que las cuencas lecheras desarrollen un dinamismo basado en proyectos territoriales los cuales cuenten con un consenso colectivo y estratégico mínimo. Ello requiere de la apertura de espacios de diálogo entre los diferentes actores involucrados, para que se reduzcan las divergencias que impiden el surgimiento de un verdadero SIAL, donde puedan ser activados los recursos del territorio y el sector productivo.

## Bibliografía

- BOUCHER F. et SALAS CASASOLA I., 2004. Los desafíos de la Agroindustria Rural frente a la globalización. . In: *Congreso Internacional ARTE, Agroindustria Rural y Territorio*. Toluca, México. Dic. 2004. 12 p.
- BOUCHER F., 2003. Los Sistemas Agroalimentarios Localizados. Una opción para fortalecer las agroindustrias rurales en el marco de la globalización. Atelier de formation élaboré par BOUCHER F. pour l’UACH, l’UAM et l’UAEM à Mexico, Mexique. CD édité par le CIRAD, 2004.
- BOUCHER F., 2004. SYAL : Enjeux et difficulté d’une stratégie collective d’activation des concentrations d’agro-industries rurales. Le cas des fromageries rurales de Cajamarca, Pérou. Thèse pour l’obtention du titre de Docteur en économie, Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines, novembre 2004.
- CCDER, 2004. Análisis y estrategias para el desarrollo del cluster lechero de la Ciénega de Chapala, Mich. MUÑOZ M. et DE LUNA J. (dir.). 91 p.
- CERDAN C. et SAUTIER D., 2001. Réseau localisé d’entreprises et dynamique territoriale. Le bassin laitier de Gloria (Nordeste Brésil). In : *Études et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement*, n°32, p. 131-144.
- CERVANTES F., 2003. Bases y propuestas para renegociar en el TLCAN el apartado de lácteos. In: *¿El campo aguanta más?*. CIESTAAM-UACH. Chapingo, Méx.. p. 165-181
- CERVANTES F., SANTOYO H., ALVAREZ A., 2001. La producción de leche en el entorno nacional. In : *Lechería Familiar : factores de éxito para el negocio*. p. 59-79
- CORREA GOMEZ C., BOUCHER F. et REQUIER-DESJARDINS D., 2004. Como activar los Sistemas Agroalimentarios Localizados en America Latina ? Un análisis comparativo. In: *Congreso Internacional ARTE, Agroindustria Rural y Territorio*. Toluca, México. Dic. 2004. 20p.
- COURLET C., 2002. Les systèmes Productifs Localisés. Un bilan de la littérature. In : *Études et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement*. 2002, n°33. p. 27-40.
- DEL VALLE M., 2002. El sistema lácteo mexicano en el contexto del mercado internacional. In: *Memorias del seminario internacional “Nuevas tendencias en el análisis socioeconómico de la lechería en el contexto de la globalización”*. p. 25-40.
- DUPUY C. et TORRE A. 1998. Cooperation and Trust in Spatially Clustered Firms. In: Lazaric N; et Lorenz E. (eds), *Trust and Economic Learning*, E. Elgar, Londres.
- DURSTON J., 2001. Evaluando capital social en comunidades campesinas en Chile. 23<sup>ème</sup> Congrès de LASA. Washington.
- FAO, 2005. Données agricoles de FAOSTAT. <http://faostat.fao.org/>. Consultado el 15/01/05.
- FILIPPI M. et TORRE A., 2002. Organisations et institutions locales : comment activer la proximité géographique par des projets collectifs ? In : *Les Systèmes agroalimentaires localisés : produits, entreprises et dynamiques locales*. Montpellier. Octobre 2002. 22 p.
- FOURNIER S. et MOITÍ-MAIZI P., 2004. Proximité professionnelle et proximité communautaire: une grille d’analyse des proximités complexes dans le secteur artisanal. In: *4<sup>th</sup> proximity congress: Proximity, Networks and co-ordination*. Marseille. Juin 2004. 16 p.
- FOURNIER S., MUCHNIK J. Y REQUIER-DESJARDINS D., 2005. Proximités et efficacité collective. Le cas des filières gari et huile de palme au Bénin. In : *Proximités et changements socio-économiques dans les mondes ruraux*, Torre A. et Filippi M. (dir), Editions INRA, Paris. (à paraître en 2005).
- GOMEZ M., RINDERMANN R., CERVANTES F., WHITEFORD S., CHAVEZ M., 2003. Capital Social y pequeños productores de leche en México: los casos de los Altos de Jalisco y Aguascalientes. In: *Capital social y*

*reducción de la pobreza en América Latina: en busca de un nuevo paradigma.* Santiago de Chile, enero de 2003. p. 529-553.

GONZALES HUERTA M. y SALCEDO BACA I., 1994. El Estado y la ganadería de leche. El complejo agropecuario e industrial de Tizayuca. Universidad de Chapingo, México, México. 60 p.

GRANOVETTER M., 1994. Les institutions économiques comme constructions sociales. In : *Analyse économique des conventions.* Orléans A. (dir). p. 79-94.

LINCK T., 1997. La ruralité en miettes? : Globalisation et fragmentation des territoires et sociétés rurales du Mexique. In: *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du XXe siècle : actes de l'atelier, Montpellier, 2-3 avril 1996.* Paris : Editions de l'Orstom, 1997, p. 277-300.

Mc CORMICK D., 1999. African Enterprises Clusters and Industrialization. Theory and Reality. In: *World Development*, 27 (9), p. 1531-1551.

MUCHNIK, J., SAUTIER, D., 1998. Proposition d'action thématique programmée : systèmes agroalimentaires localisés et construction de territoires. CIRAD, Octobre 1998.

ORTEGA A., ÁLVAREZ A., DEL VALLE M., CHAUVETTE M., 2002. Caracterización de la industria quesera de la zona noroeste del Estado de México. In: Memorias del seminario internacional "Nuevas tendencias en el análisis socioeconómico de la lechería en el contexto de la globalización". p. 123-136.

RALLET A. ET TORRE A., 2004. Proximité et localisation. *Economie rurale*, 280, mars-avril 2004, p. 25-41.

RALLET A., 2002. L'économie de proximités. Propos d'étape. In : Torre A. : Le local à l'épreuve de l'économie spatiale. Agriculture, environnement, espaces ruraux. *Etudes et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement*, 2002, 33, p. 11-26.

REQUIER-DESJARDINS D., 2004. Agroindustria rural, acción colectiva y SIALES: Desarrollo o lucha contra la pobreza? In: *Congreso Internacional ARTE, Agroindustria Rural y Territorio.* Toluca, México. Dic. 2004. 12 p.

SCHMITZ H., 1996. Efficacité collective : chemin de croissance pour la petite industrie dans les pays en développement. In : *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, B. PECQUEUR (dir.), L'Harmattan, Paris, p. 73-99.

TORRE A. y GILLY J.P., 1999. On the analytical dimension of Proximity Dynamics. In: *Regional Studies*, 1999, vol. 34, n°2, p. 169-180.

TORRE A., 2001. Confiance et Territoire : de l'analyse des systèmes localisés de production à l'étude des modes d'organisation de la production agricole au niveau local. In : *Confiance et Rationalité*, F. AUBERT et J.P. SYLVESTRE (dir.), Inra Éditions, p. 249-265.

TREVIÑO J., 2004. Proposición de ley. Comisiones unidas de gobernación y desarrollo social. Cámara de Diputados del LIX Congreso de la Unión. P, 53, II. México, DF, Abril del 2004. 5 p.

WOOLCOCK M. y NAYARAN D., 2000. Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo. *World Bank Research Observer*. Vol 15, n°2. p. 225-250 .