

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICA, A.C.



**IMPORTANCIA DE LOS FACTORES ESPACIALES E INSTITUCIONALES PARA
APROVECHAR LAS OPORTUNIDADES DEL TLCAN: EL CASO DE OAXACA**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

PRESENTA

JORGE PUGA GONZÁLEZ

DIRECTOR DE TESINA: JAVIER SÁNCHEZ REAZA

MEXICO, D.F. ENERO 2006

ÍNDICE

CAPÍTULO I.- INTRODUCCIÓN.....	5
---------------------------------------	----------

CAPÍTULO II.- METODOLOGÍA

2.1 Análisis y presentación de la información.....	12
-----------------------------------------------------------	-----------

2.2 El contexto institucional: cuáles son los factores que repercuten en el aprovechamiento del TLCAN.....	13
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

A) El Estado de derecho.....	15
------------------------------	----

B) Descentralización que permita corresponsabilidad entre los tres niveles del gobierno.....	15
-------------------------------------------------------------------------------------------------	----

C) Políticas que promueven la competencia y competitividad.....	16
-----------------------------------------------------------------	----

D) Política social.....	17
-------------------------	----

2.2.1 Compilación de Información.....	17
----------------------------------------------	-----------

2.3 Conclusiones.....	18
------------------------------	-----------

CAPÍTULO III.- MARCO TEÓRICO

3.1 Nueva Geografía Económica: la importancia de considerar los factores espaciales.....	20
-----------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

3.2 Nuevo Institucionalismos Económico: el peso de las instituciones.....	25
----------------------------------------------------------------------------------	-----------

3.3 Conclusiones.....	32
------------------------------	-----------

CAPÍTULO IV.- MARCO DE REFERENCIA: EVOLUCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO DE OAXACA: DEL ISI AL TLCAN

4.1 Breve Historia Económica del Estado de Oaxaca.....	35
---------------------------------------------------------------	-----------

4.2 Evolución del PIB estatal y de los principales sectores.....	39
-------------------------------------------------------------------------	-----------

4.3 Impacto en la estructura económica.....	44
----------------------------------------------------	-----------

4.3.1 Sector Manufacturero.....	44
4.5 Conclusiones.....	58
CAPÍTULO V.- LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO DE OAXACA FRENTE AL	
TLCAN	
5.1 Plan de Desarrollo Estatal 1998-2004	
5.1.1 Visión General.....	62
A) Estado de Derecho.....	63
B) Descentralización que permita corresponsabilidad entre los	
tres niveles del gobierno.....	65
C) Políticas que promueven la competencia y competitividad.....	67
D) Política social.....	69
5.2 Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010.	
5.2.1 Visión General.....	71
A) Cumplimiento de la ley.....	68
B) Descentralización y Corresponsabilidad.....	69
C) Políticas que promueven la competencia y competitividad.....	74
D) Política social.....	76
5.3 Análisis de Entrevistas.....	78
5.4 Análisis comparativo de las innovaciones Institucionales entre los	
estados de Michoacán, Veracruz y Oaxaca.....	90
5.4.1 Análisis de los datos.....	95
5.5 Conclusiones.....	98

CAPÍTULO VI.- CONCLUSIONES GENERALES.....	102
BIBLIOGRAFÍA.....	108
ANEXOS.....	111

INTRODUCCIÓN

A partir de 1983, México empezó a adoptar las llamadas “reformas estructurales” con las que termina el modelo de sustitución de importaciones para dar paso a uno basado en una economía abierta u orientado hacia el exterior. Un momento culminante de estas reformas es la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Mediante este, México confirma los cambios en su modelo de desarrollo y continúa el proceso de apertura comercial por medio de una estrategia de integración regional con Estados Unidos y Canadá.

Uno de los principales argumentos a favor del TLCAN era la posibilidad de atraer mayores flujos de inversión extranjera directa (IED) dada la posición estratégica de nuestro país frente al mercado americano. Indisputablemente, la IED fluyó a nuestro país, inclusive en los primeros cinco años después del TLCAN esta se triplicó en comparación al lustro precedente. En los años siguientes, el tratado siguió teniendo un fuerte impacto, no solamente en la IED sino claramente en el comercio exterior del país: para el 2003 México había triplicado sus exportaciones pasando de 51.9 (1993) millones de dólares a 164.9 (2003), más del 90% de estas estaban orientadas hacia los Estados Unidos y Canadá, ; en el mismo periodo, las importaciones aumentaron en más de 110%; el comercio entre los socios del TLCAN creció entre 120 y 130% lo que ayuda a explicar lo sucedido con el comercio de México. En materia de IED, el flujo recibido en el periodo de 1994-2004 colocó a México entre uno de los primeros receptores de los países en desarrollo del mundo y América Latina (cuarto y segundo respectivamente según De la Cruz, 2005), más del 70% de esta inversión provino de América del Norte; el promedio de inversión anual en la era del TLCAN hasta el 2004 ha sido de 13 mil millones de dólares, muy superior a los 3 mil millones de promedio anual en los años

precedentes al Tratado. Esto significa que el promedio anual creció más de cuatro veces (De la Cruz, 2005; Embajada de Estados Unidos en México, 2005; Dussel, 2003). Sin duda, esta información nos ayuda a corroborar el giro del modelo de desarrollo del país hacia una economía abierta y el alto impacto del TLCAN en esta.

A pesar de lo mencionado en el párrafo anterior, existen varios análisis que señalan que las diferentes regiones del país no han podido aprovechar estos beneficios de manera equitativa (Hugo Juan Ramón y Rivera- Batiz, 1996; Sánchez Reaza y Rodríguez Pose, 2002; Morales 2002; Esquivel, 2000, 2005; Ruiz Duran, 2004)¹. Al parecer, son las regiones del norte las que han sido las más beneficiadas. Los estados menos desarrollados, como Oaxaca, son los que menos han podido participar. Estos son los llamados “estados y regiones perdedoras”, ubicados algunos en las regiones del centro del país pero principalmente en la región Sur-Sureste (de Puebla hasta la península de Yucatán).

Sin embargo, esta polarización entre el norte y el sur no implica que el desempeño de la región centro-sur sea homogéneo. En otras palabras, es posible que dentro de esta región algunos estados puedan participar con relativamente mejores resultados que otros e inclusive aprovechen con éxito las oportunidades que el TLCAN ha traído. Si esto es así, habría que preguntarse entonces: ¿qué es lo que hace la

¹ Los análisis de estos autores nos ayudan entender más claramente por qué los beneficios no se han distribuido de manera equitativa: Juan Ramón y Rivera Batiz, Esquivel, Reaza y Rodríguez Pose nos llevan a concluir que a partir de 1940 ha existido un proceso de convergencia regional del ingreso per capita en México (los estados pobres crecen más rápido que los ricos) aun si las tasas de crecimiento han sido muy bajas, aproximadamente del 1.2% anual. No obstante, este proceso de convergencia parece detenerse a mediados de los ochentas y lo que es peor, revertirse en la década de los noventas. Como lo señala Esquivel (2005), esto es el resultado del crecimiento de entidades relativamente ricas (como el norte por ejemplo) y el rezago de las más pobres (como el sur). Si bien en el trabajo de Ruíz Duran no se menciona explícitamente, podemos también ver como las regiones y estados tiene una participación diferenciada en el nuevo modelo de desarrollo, en ambos casos, las más pobres son los menos beneficiados. Por su parte, Morales hace un análisis del impacto del TLCAN por regiones, la conclusión es la misma: son los estados y regiones más pobres las menos beneficiadas, este autor también señala algunas de las consecuencias de este efecto como la posible ruptura del tejido social.

diferencia en las capacidades de las economías estatales periféricas del centro y sur de México para aprovechar las oportunidades del TLCAN? Sobre todo si consideramos que estos estados cuentan con ubicaciones geográficas y condiciones socioeconómicas (sobre todo en la región sur-sureste) similares. En este trabajo creemos que el nivel de eficiencia del marco institucional de los estados nos ayuda a explicar esta situación. De comprobarse este supuesto, la trascendencia de este trabajo consiste en que gran parte de la responsabilidad del éxito o fracaso para aprovechar las oportunidades del tratado radica en las instituciones. Dicho de otra manera, los gobiernos estatales cuentan con la posibilidad de mejorar el desempeño económico e inclusive desempeñarse con éxito, aun en las llamadas regiones perdedoras, si se mejora la eficiencia del marco institucional.

Las implicaciones para las políticas públicas son amplias, estas tendrían que orientar una gran cantidad de esfuerzos y recursos a la promoción de la competencia y competitividad pero también a otros aspectos fundamentales para mejorar la eficiencia de las instituciones como el estado de derecho, descentralización con responsabilidad y el desarrollo social.

Para sostener los argumentos que se han presentado nos basamos en dos corrientes teóricas. La primera es la Nueva Geografía Económica (NGE), que como su nombre lo indica, otorga a los factores geográficos el mayor peso sobre las capacidades de las economías estatales. Sin embargo, esta explicación podría resultar insuficiente si consideramos que dichos factores son similares para estados de una misma región y que pueden tener desempeños económicos diferentes. El Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) nos permite tener una explicación más completa, para ésta es el

marco institucional el principal responsable de las capacidades y este si puede variar entre los diferentes estados.

Es importante señalar que el presente trabajo se lleva a cabo en el marco del proyecto de investigación: *Integración Económica en Norteamérica y Desempeño Económico Regional: ¿Qué ha ocurrido en la Periferia del Centro y Sur de México?* y como se apuntó arriba tiene como objetivo principal contribuir a la evaluación de la capacidad de las economías estatales periféricas del centro y sur de México para aprovechar las oportunidades del TLCAN. En nuestro caso nos enfocaremos en el Estado de Oaxaca. Se ha elegido este caso pues dentro de los estados que menos éxito han tenido en la era del TLCAN, Oaxaca se encuentra muy probablemente en los últimos lugares. Como veremos, durante el periodo de sustitución de importaciones esta entidad presentó altas tasas de crecimiento mientras que en el periodo de liberalización existe una contracción económica. En este sentido, la trascendencia de ayudar a esclarecer las razones que han limitado su desempeño económico. Adicionalmente, como veremos con mayor detalle más adelante, el caso tiene un alto valor explicativo pues al ser uno de los estados que menos ha aprovechado las oportunidades, los factores que determinan las limitadas capacidades del estado parecen ser más evidentes.

Con base en lo hasta aquí señalado, partimos de la siguiente pregunta de investigación: *¿Qué factores, institucionales o geográficos, influyen más en la capacidad del gobierno del estado Oaxaca para capitalizar los beneficios potenciales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte?* Tomando en cuenta la información hasta aquí presentada y basados tanto en el NIE y la NGE creemos que es la siguiente hipótesis la que responde adecuadamente a la pregunta: *Dado un impacto en general desfavorable en las entidades periféricas del Centro y Sur del país, entonces las*

capacidades institucionales, más que los factores geográficos, son los que explican mejor el desempeño del estado de Oaxaca.

El trabajo se encuentra dividido en seis capítulos incluyendo la presente introducción. En el segundo, se explica la metodología de la investigación. Básicamente, este apartado se enfocará a señalar la relevancia y pertinencia del estudio de caso para la investigación y la manera en que se obtendrá y analizará la información, un énfasis especial se dará a los factores institucionales. Nos concentramos en estos factores pues, como veremos en el marco teórico, existen diferentes estudios que nos ayudan a determinar los factores geográficos que serán incluidos en el segundo capítulo. No obstante, esto no es tan claro en el caso de los factores institucionales pues no existe un método universalmente aceptado para evaluarlos.

En el tercer capítulo se presenta el marco teórico que sustenta la hipótesis. La NGE nos ayudará a explicar el establecimiento de patrones de concentración o desconcentración de la actividad económica debido a las economías de aglomeración y la distancia con los mercados. Como ya se señaló, el NIE enriquece la explicación trayendo a la discusión el factor institucional. Bajo esta perspectiva, las instituciones son fundamentales pues permiten el establecimiento de reglas claras que al reducir la incertidumbre aminoran también los costos de transacción.

Una vez establecidos los fundamentos teóricos, en el capítulo cuatro se establece un marco de referencia del Estado de Oaxaca. En él se incluye, una breve historia económica de la entidad y se analizan diferentes series de datos estadísticos. El objetivo es entender la evolución de la economía del estado y el impacto en ella del cambio de modelo desarrollo y en especial del TLCAN. En esta sección será posible apreciar lo poco que se ha podido beneficiar de las oportunidades derivadas del libre comercio.

Asimismo, podremos distinguir la importancia de los factores señalados en la teoría para explicar esta situación, principalmente de la NGE.

En el quinto capítulo se exponen los resultados del análisis de las capacidades institucionales del Estado de Oaxaca. Estos nos llevan a corroborar la importancia de las instituciones y los pocos avances que hasta el momento se han logrado en el estado para adecuarlas al nuevo contexto. En este sentido es también posible entender la dificultad del estado para aprovechar mejor las oportunidades traídas por el libre comercio.

De esta manera, a largo de estos capítulos se presentan los principales argumentos que sostienen la hipótesis: señalando primero la metodología de la investigación enfatizando en los factores institucionales; el tercero presenta el sustento teórico; en el cuarto se analiza el impacto del libre comercio en las capacidades económicas del estado y el peso de los factores geográficos; en el quinto se analizan la importancia de los factores institucionales. Finalmente, se reserva el último apartado para las conclusiones donde se incluyen los principales hallazgos.

Sin duda, alcanzar niveles más elevados de desarrollo en México, y las regiones que lo conforman, dependerá en gran medida de la capacidad de los gobiernos locales para adaptarse a las realidades del mundo globalizado. En este sentido, el TLCAN representa una ventana de oportunidad pero también un reto mayor para los estados como Oaxaca que no se han podido beneficiar del mismo o lo han hecho muy poco. Si bien es cierto que los factores geográficos son determinantes de las capacidades estatales, y por lo tanto ayudan a explicar esta situación, los marcos institucionales juegan también un papel fundamental poco reconocido y analizado en la bibliografía actual de nuestro país. Si nuestra hipótesis es correcta, será fundamental reevaluar las determinantes de las capacidades de los estados principalmente de las institucionales. De

esta manera, será posible aportar a los gobiernos mayores elementos sobre los cuales enfocar sus esfuerzos para enfrentar con mayor éxito dicho reto, sobretodo en la regiones menos favorecidas.

CAPÍTULO II.- METODOLOGÍA

Como se señaló en la introducción, el presente capítulo tiene como objetivo mostrar la metodología de la investigación dando un énfasis especial al análisis de los factores institucionales.

En primer lugar, cabe subrayar que esta investigación se aborda por medio de un estudio de caso. Como Yin (1994) menciona, esta selección es adecuada cuando la investigación plantea las preguntas de preguntas de “Cómo” y “Por qué” respecto al fenómeno estudiado. Esto se debe a que estas preguntas tratan con nexos operacionales que deben de ser trazados en el tiempo, más que meras frecuencias o incidentes. Aunque nuestra ya señalanda pregunta de investigación² hace referencia a “Cuáles factores”, solo se busca conocerlos con la finalidad de entender “cómo” y “por qué” el estado ha tenido o no las capacidades para aprovechar las oportunidades del TLCAN, por lo tanto el estudio de caso parece una opción recomendable para nuestra investigación.

Otras dos razones por las que consideramos adecuado el caso de estudio son: la utilidad que estos tienen para examinar eventos contemporáneos así como cuando algunos comportamientos importantes del fenómeno no pueden ser manipulados (fenómeno propio de las ciencias sociales y por lo tanto de nuestro estudio); adicionalmente, permite añadir dos tipos de evidencia, observación directa y entrevistas sistemáticas. Por lo tanto, una de las fortalezas de los estudios de caso es la posibilidad utilizar fuentes cuantitativas y cualitativas. Esto último es además necesario como veremos en el caso de los factores institucionales.

²¿Qué factores, institucionales o geográficos, influyen más en la capacidad del gobierno del estado Oaxaca para capitalizar los beneficios potenciales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte?

Finalmente, solo queremos precisar que al partimos de un sólo caso los hallazgos son generalizables a las proposiciones teóricas y no a poblaciones o universos.

2.1 Análisis y presentación de la información.

En primer lugar, se introducen las teorías que nos permiten dar sustento a la hipótesis y a las principales líneas argumentativas. Con esta finalidad nos apoyamos en la Nueva Geografía Económica (NGE) y el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE). La primera nos ayuda entender la importancia de factores espaciales, la segunda nos permite apreciar el peso de los factores económicos-institucionales sobre las capacidades estatales.

Partiendo de esta base teórica, se presenta (Capítulo IV) una panorámica del impacto del cambio del modelo de desarrollo, principalmente después del TLCAN, en la economía del estado. Este ejercicio tiene la finalidad de conocer la capacidad que el estado ha tenido para aprovechar las oportunidades de libre comercio. Asimismo, se relaciona esta capacidad con los factores espaciales señalados en NGE, por esta razón estos son destacados en las diferentes secciones a lo largo del capítulo. Para alcanzar estos objetivos, se introduce con una historia económica que nos permite obtener una perspectiva general y una primera aproximación de la evolución y estructura de la economía oaxaqueña. Para dar mayor sustento a estos primeros resultados se realiza un estudio de la evolución económica del estado por medio un análisis del PIB y en tres diferentes periodos: el primero es el de sustitución de importaciones (ISI/ considerando desde 1870 a 1985); el segundo periodo va de 1985 a 1993; esta etapa es representativa del cambio de modelo de desarrollo de una economía cerrada a una abierta y finalmente la era del TLCAN, después de 1994.

Si bien el PIB es un indicador macroeconómico de gran ayuda para entender la evolución y desempeño de la economía oaxaqueña, su análisis podría arrojar conclusiones muy generales. Por ejemplo, podría ser posible que el PIB se contrajera, pero que algunos sectores de la economía fueran favorecidos por el libre mercado. En este sentido, surgió la necesidad de realizar un estudio del impacto del libre comercio en la estructura económica. Con este propósito se analizó la evolución del PIB por sectores y para obtener información más precisa y completa se utilizó un índice de concentración industrial. Se le dio un mayor énfasis al sector manufacturo pues algunos resultados sugirieron el inicio de un incipiente proceso de industrialización. Como se mencionó arriba, a lo largo de este apartado se relacionan los resultados con los factores espaciales.

Una vez analizado el impacto del libre comercio y la relevancia de los factores espaciales en las capacidades del estado, nos enfocamos en los factores institucionales (Capítulo V). Desafortunadamente, no existe una metodología de validez universal para medir su impacto. Por esta razón daremos mayor espacio para introducir el método de aproximación que hemos considerado adecuado.

2.2 El contexto institucional: cuáles son los factores que repercuten en el aprovechamiento del TLCAN.

Si queremos conocer si el contexto institucional ha sido favorable en Oaxaca para el aprovechamiento de las oportunidades traídas por el TLCAN, resulta fundamental conocer previamente cuáles son las características institucionales que permitirían obtener mayores beneficios del TLCAN. Con esta finalidad, nos hemos

basado primordialmente en el estudio de Ayala Espino (2003) pues creemos que las compila y definirlas con bastante claridad:

A) El Estado de derecho:

Se destaca la importancia de contar con un sector judicial independiente pues permite garantizar los derechos individuales, especialmente los de propiedad. En Oaxaca, esto último es de particular importancia pues un alto porcentaje de las tierras, inclusive en zonas urbanas o aledañas, son de propiedad comunal.

De igual forma ayuda a proteger a los individuos del propio Estado generando mayor confianza de los distintos grupos, por ejemplo de los inversionistas. La confianza en el gobierno es fundamental pues repercute en la inversión, el crecimiento y el empleo. Esta se logra por medio de mecanismos de control, vigilancia y rendición de cuentas y sobre todo con el cumplimiento de la ley.

Cabe también analizar los procesos burocráticos y trámites legales para el establecimiento de las empresas. Los tiempos de estos podrían ser una ventaja o desventaja para la atracción de capital.

B) Descentralización que permita corresponsabilidad entre los tres niveles del gobierno:

Esto punto no solo tiene que ver con la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia sino con la descentralización del gasto público. Es una variable muy importante en el caso de Oaxaca, pues como se señaló en la primera parte de este trabajo, un porcentaje muy alto de su presupuesto depende del gobierno central. Habrá también que analizar como encajan las políticas de desarrollo del estado con el plan

nacional de desarrollo y la coordinación entre los niveles de gobierno para alcanzar los objetivos comunes.

Adicionalmente, será significativo conocer el papel que juega el gobierno para interactuar con los principales grupos del estado, por ejemplo, en que medida se recogen las inquietudes de los grupos empresariales en las acciones de gobierno.

C) Políticas que promueven la competencia y competitividad:

Por medio de la promoción de la competencia se combate el secretismo y se incrementa la información disponible para la toma de decisiones. Es importante una política de competencia activa y regulación económica eficiente pero además de instituciones democráticas que repercutan en los consumidores para que ellos mismos promuevan y respalden las políticas de competencia. Un ejemplo importante de los efectos es que al incrementar la información, la regulación eficiente y las evaluaciones democráticas disminuye la corrupción. Como menciona Ayala (2003), muchos de los programas públicos pueden ser distorsionados por la corrupción: se modifican los objetivos originales, disminuye la eficiencia en la asignación, se pierden recursos y desincentiva la inversión.

Pero más allá de la competencia, el estado necesita ser competitivo en si mismo, en la provisión de bienes y servicios para elevar la eficiencia. De esta forma se pueden bajar costos de operación, generar innovación, impulsa la transformación de los gobiernos, entre otros.

Adicionalmente, en esta sección se agregará el impulso que se le ha dado a la competitividad del estado. Dadas las condiciones de pobreza, resulta de utilidad analizar que se ha hecho en Oaxaca para atraer más inversiones y fomentar el comercio

(infraestructura, capital humano, promoción de sus potencialidades, prestaciones o ventajas ofrecidas a la inversión). Puesto en los últimos años el turismo ha desplazado a la agricultura y el comercio como la principal actividad del estado, se analizarán con detalle las políticas en esta materia.

D) Política social

Con esta se deberá buscar igualar las oportunidades, la construcción de un capital social, inclusive incrementar el capital humano. En Oaxaca este último factor puede ser de gran relevancia pues, dado que el índice de capital humano del estado se encuentra muy por debajo del promedio nacional, es probable que sea uno de los principales limitantes para la inversión.

2.2.1 Compilación de Información:

Tomando como parámetro de condiciones óptimas las características de los cuatro factores institucionales señalados por Ayala, se ha recopilado información de tipo cuantitativa y cualitativa para lograr una aproximación más exacta de lo que sucede en las instituciones oaxaqueñas. En este tenor, hemos utilizado en primer lugar documentos de tipo oficial. Dada su naturaleza, se ha discriminado la información útil de las simples declaratorias de intenciones. Así mismo, se tuvo cuidado con el posible manejo de los datos para una mejor presentación de los resultados. En este sentido, se compra la información con otros documentos o con la obtenida en las entrevistas. Sin embargo, aun considerando estas limitantes, estas fuentes nos ayudan a conocer las perspectivas y direcciones de los últimos gobiernos y las tendencias de las instituciones del estado. En

cada uno de los documentos estudiados la información se presenta considerando los cuatro factores institucionales.

En un segundo momento, para confirmar y complementar los resultados hasta aquí obtenidos se analiza la información obtenida de las entrevistas. Vale la pena especificar que para su realización nos basamos en un conjunto de preguntas elaboradas (ver anexo 1), pero al mismo tiempo se fue flexible con los entrevistados de tal manera que puedan profundizar en la información que consideraban más importante o que nos guiaran a otros elementos que no se hubieran tomado en cuenta en el cuestionario inicial (siguiendo las recomendaciones de Patton, 2002). Asimismo, para obtener resultados más completos, los cuestionarios fueron dirigidos a actores del sector público pero también del privado y grupos sociales.

Finalmente, para precisara a un más nuestro análisis, se realiza un análisis comparado de las innovaciones institucionales entre Michoacán, Veracruz y Oaxaca. Los dos primeros forman también parte de la región centro-sur y son asimismo considerados como estados “perdedores” del libre comercio. El objetivo, es confirmar la información obtenida en las dos fuentes anteriores apreciando en que medida las instituciones oaxaqueñas han presentado innovaciones frente al libre mercado de manera comparada.

2.3 Conclusiones:

En el presente apartado se expuso la metodología de la esta investigación. En primer lugar se justificó la pertinencia del estudio de caso, entre otras razones se argumentó que se busca realizar generalizaciones de una teoría (s) y no para poblaciones universo. Posteriormente se señaló como se analizaría y presentaría la información; se pasará del sustento teórico a la búsqueda de la evidencia del impacto del tratado del libre

comercio en la economía del estado y de la relación de los factores espaciales e institucionales en las capacidades estatales para aprovechar las oportunidades de libre mercado. Puesto que no existe un método de validez para medir el peso de los factores institucionales, hemos dedicado un espacio más amplio para explicar la metodología seleccionada. Una vez revelada la manera en que se ha recopilado la información para sustentar nuestros argumentos, en el siguiente capítulo iniciamos presentando el sustento teórico de los mismos.

CAPÍTULO III.- MARCO TEÓRICO

En el presente capítulo se presentarán las teorías que nos permiten dar sustento a la hipótesis y a las principales líneas argumentativas de esta investigación. Se revisarán dos corrientes teóricas relativamente recientes: la Nueva Geografía Económica (NGE) y el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE). El caso de la NGE nos ayuda a entender la importancia de factores espaciales como la distancia con los mercados. En cuanto al NIE, nos permite ver con mayor claridad el peso de los factores económicos-institucionales sobre el ajuste de la industria al contexto. En este sentido, ambas perspectivas tienen un peso relevante en las capacidades de los estados para aprovechar las oportunidades del TLCAN.

3.1 Nueva Geografía Económica: la importancia de considerar los factores espaciales

Analizaremos en primer lugar la Nueva Geografía Económica (NGE). Como ya se señaló, esta teoría nos ayudará a entender el peso de los factores espaciales sobre las capacidades de los estados.

Sánchez señala (2004) que a diferencia de la teoría neoclásica, donde la concentración o dispersión de la actividad económica en lugares determinados no tiene relación con el comercio, la NGE se fundamenta en aspectos territoriales como: los costos de transporte, las características del mercado laboral (principalmente movilidad) y los rendimientos crecientes a escala. Aunque las relaciones entre la geografía y la economía han sido ya consideradas en las teorías económicas (por ejemplo en los modelos de Lösch y Christaller en Fujita, Krugman Venables, 1999), los teóricos

neoliberales llegaron a crear modelos tan rígidos y determinados principalmente por la perfecta competitividad de los mercados, que los factores espaciales perdieron importancia o fueron excluidos. Sin embargo, frente al incremento en los fenómenos de concentración económica, dado el actual proceso de globalización³, las explicaciones se habían visto limitadas desde las perspectivas puramente neoliberales.

La NGE trata entonces de responder a la siguiente pregunta: ¿dónde ocurre la actividad económica y por qué? (Fujita, Krugman Venables, 1999). Krugman (1991) la define como el estudio de la localización de los factores de producción en el espacio. De esta forma, esta perspectiva nos otorga un marco teórico para el análisis de “los mecanismos de aglomeración de las actividades económicas y el impacto de las disparidades geográficas sobre las disparidades económicas” (Toral Arto, 2001). En otras palabras, esta teoría nos ayuda a entender por qué las actividades económicas se concentran en ciertas regiones internacionales como al interior de los estados (“Aglomeraciones Económicas”); dónde se generan esas regiones; y cuál es el efecto de las diferencias geográficas en la economía.

Un punto de partida fundamental en esta teoría es el modelo de Dixit-Stiglitz (en Fujita, Krugman y Venables, 1999) en el que se incluyen dos regiones-dos sectores: uno tradicional perfectamente competitivo que produce un bien homogéneo sin costos de transporte. El segundo, es un sector industrial con rendimientos crecientes, con una

³ Ramirez (2005, p.15) señala refiriéndose a Krugman, Fujita y Venables, teóricos fundamentales de la NGE, que una de sus principales preocupaciones consiste en entender las aglomeraciones en el contexto actual: “cuando los planes para la unificación europea se incrementan, cuando los bloques económicos acentúan sus conflictos y la globalización aparece para algunos como la coyuntura del momento y la gran solución a la crisis y al estancamiento contemporáneos, y sobre todo, cuando el espacio aparece como un referente nuevo en la discusión de dichos fenómenos. A los procesos anteriores habría que agregar también los problemas que resultan de la restructuración económica de América Latina a partir del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá y la del Mercosur que están generando reorganizaciones importantes en la relaciones entre los países del continente, así como también dentro de los mismos”. Cabe resaltar que el contexto se encuentra determinado por un proceso de globalización guiado por la economía donde el libre mercado tiene un rol fundamental.

producción de bienes finales diferenciados y con costos de transporte. Solamente el trabajo, cuya oferta es resultado de una provisión exógena y fija, es el único factor en ambos sectores (Sanchez, 2004). Con base en este modelo Krugman añade un peso determinante a los costos de transporte. Asimismo, la mano de obra se considera móvil y se presume que se transportará a las regiones donde los salarios sean más altos (Fujita, Krugman y Venables, 1999). Los salarios agrícolas son iguales en las dos regiones. Adicionalmente, no se consideran costos para el transporte del sector primario, cabe señalar que inclusive cuando se le introducen costos el modelo parece mostrar las mismas tendencias.

En este modelo llamado de “Centro-Periferia”, la concentración de la actividad dependerá de la interacción de dos fuerzas, la centrípeta y la centrífuga (Krugman, 1991). Las primeras se encuentran determinadas por la proximidad al mercado, economía externa, polarización del mercado del trabajo y bajos costes de transporte. La consecuencia de esta fuerza es disminuir la divergencia, es decir, es la responsable de la aglomeración. Puesto que estas concentraciones hacen crecer la economía, se incrementa la demanda de mano de obra y el crecimiento en los salarios reales. Dada la movilidad en la mano de obra, el resultado de este fenómeno es la atracción de trabajadores que a su vez incrementa la concentración industrial en la región: no solo existen mayores salarios como consecuencia del crecimiento de la actividad industrial además se incrementa la variedad de los productos industriales ofrecidos bajando los precios generando mayor aglomeración. Estas zonas son llamadas centros, en un nivel internacional los países desarrollados serían ejemplos. Sin embargo, estas situaciones pueden repetirse inclusive al interior de cada estado, en el caso de México algunas regiones del Norte serían una ilustración.

Por otro lado, las fuerzas centrífugas generan el efecto contrario: dispersión de las actividades económicas. Estas tienen que ver con externalidades negativas (renta de la tierra, inmovilidad, entre otros) que ocasiona que las firmas y trabajadores tengan que salir de la región en búsqueda de condiciones más favorables a sus intereses (Fujita, Krugman y Venables, op. cit).

Como señalamos arriba, los costos del transporte tienen un gran peso en este modelo. En este sentido, cuando son altos se genera un equilibrio simétrico estable (no hay aglomeraciones). La explicación es que los trabajadores migrarán a las zonas con mayores salarios. Éstas serán aquellas donde existe menos oferta laboral y de esta forma se genera equilibrio. Cuando los costos son bajos se crea un equilibrio estable de la interacción entre el centro y periferia (la aglomeraciones permanecen e inclusive crecen). La razón es que las firmas tienen incentivos para ubicarse en una región determinada lo que, como señalamos arriba, aumenta los salarios generando mayor concentración. Podría también generarse un equilibrio simétrico pero inestable pues al momento de iniciarse la aglomeración en una zona sucedería el efecto señalado arriba. Finalmente, en el caso de los costos intermedios, se generan un equilibrio simétrico estable no único; siempre y cuando no se hubieran previamente aumentado o reducido los costos, es decir, una situación de costos intermedios como condición inicial.

Adicionalmente, como menciona Toral Arto (2001) podemos también encontrar otras variantes en esta teoría:

... se han ido derivando otros modelos geográficos a través de la modificación de ciertas hipótesis y de la introducción de nuevos elementos. Por ejemplo, los intercambios del bien homogéneo pueden tener coste (Calmette y Portier, 1995) o resultar imposibles (Helpman, 1996). Puede introducirse también, en cada región, un sector público proveedor de infraestructuras que permitan reducir los costes de intercambio del bien industrial (Martin, P. y C.A. Rogers, 1994) o que permitan mejorar la productividad del sector industrial (Charlot, 1997)... Otra opción ha sido la de sustituir la fuerza centrípeta basada en la movilidad del factor trabajo por otra basada en relaciones verticales de complementariedad entre sectores industriales (vertical linkage) (Venables, 1996): las empresas productoras de bienes terminados ahorran en costes de transporte situándose cerca de aquellas

productoras de bienes semi-terminados, y éstas últimas buscan a su vez la proximidad de los mercados.

Al parecer, aun con las diferentes variables las tendencias del modelo parecen mantenerse. Un factor común parece también ser la preponderancia de una mayor estabilidad de las relaciones centro-periferia frente a la poca permanencia de los equilibrios.

Como Sanchez señala (2004) la consideración de los factores espaciales tiene importantes consecuencias en cuanto a los efectos previstos del libre comercio. Si partiéramos de la perspectiva neoclásica, dado el supuesto de que el mercado genera equilibrios óptimos (sin considerar la importancia de los factores espaciales o las instituciones), podríamos llegar a la conclusión que la oferta y la demanda alcanzarían un equilibrio por lo que las diferencias regiones se transformarían en especialización territorial y convergencia entre las regiones. Por otro lado, si consideramos que existe una relación entre geografía y el comercio, nuevos factores (fuerzas centrípetas y centrífugas) influyen en los efectos regionales en una economía de libre mercado. Puede existir convergencia o divergencia dependiendo de las dos fuerzas. Aunque entre países la movilidad de la mano de obra se encuentra limitada (se considera fija) la industria si tiene posibilidades de cambiar el lugar de ubicación generando concentraciones.

Si bien en ambas posturas (neoliberalismo y NGE) se espera un beneficio del libre comercio, podemos ver que también existe una diferencia en cuanto a la repartición. Por un lado, la teoría neoclásica predice convergencias de las regiones. Por el otro, la NGE al incluir lo factores espaciales asume que tanto convergencia como divergencia son posibles, aun si al parecer las relaciones centro-periferia son más fáciles de generar y tienen mayor estabilidad.

Por lo tanto, a partir de los supuestos de la NGE, podríamos esperar que la lejanía de los mercados principales⁴ y la interconectividad de los mercados (aglomeraciones económicas) puedan tener un peso importante en las capacidades de los estados para participar con éxito del libre mercado.⁵ En el caso de Oaxaca, como veremos con mayor claridad en el siguiente capítulo, estos dos factores podrían ser una desventaja. Como consecuencia, y aun más si tomamos en cuenta que al parecer las relaciones centro-periferia son más fáciles de generar y mantenerse, la importancia de que los gobiernos estatales periféricos traten de generar políticas en las que los factores espaciales se tomen en cuenta para generar ventajas comparativas que les permitan acercarse al centro (Krugman, 1992).

A pesar del impacto que puedan tener los factores espaciales, esta teoría no nos explica por qué estados con condiciones geográficas similares, como los del centro y la región Sur-sureste, puedan tener capacidades diferentes que repercutan en sus desempeños económicos en el nuevo contexto. En las siguientes líneas presentamos el NIE que nos ayuda a entender la importancia de las instituciones para mejorar la eficiencia del mercado.

3.2 Nuevo Institucionalismo Económico: el peso de las instituciones.

Como ya se mencionó, los neoclásicos utilizan el modelo teórico de libre mercado para analizar la realidad económica. Este supone la posibilidad de un equilibrio

⁴ Para las entidades y regiones de nuestro país sería el mercado principal sería el estadounidense.

⁵ Ver estudios como el de Díaz (2005), el autor llega a la siguiente conclusión: La distancia de las capitales de los estados a nuestro principal mercado de exportación es una variable de importancia para explicar el crecimiento económico regional.

óptimo entre la oferta y la demanda.⁶ Frente a esta postura, el NIE trae al análisis a las instituciones como un elemento central para mejorar la eficiencia con la que funciona el mercado. Adicionalmente, señala que lo óptimo no es alcanzable por lo que se tiene que seleccionar entre diferentes soluciones institucionales subóptimas posibles.

De esta forma, en el NIE se incluyen nuevos aspectos que no se consideraban en la teoría clásica como son: las estructuras de poder, los marcos jurídicos, cultura y valores de los individuos, el acceso a la información, entre los más importantes. Al considerar todos estos elementos, el NIE recupera de diferentes ciencias y disciplinas un grupo de ideas y conceptos que nos permiten obtener una visión más integral de las interacciones de estos factores en el mercado. Aunque los antecedentes son sentados por Coase (1937, 1960) y Williamson (1975), el NIE toma su forma actual a partir de investigaciones económicas históricas, como las de D. North (1981); la llamada Economía del Derecho (Alchian y Demset 1972, Nelson y Winter 1982); inclusive de estudios de Teoría de Juegos; Economía Política Internacional; Capital Humano; entre los más importantes.

Como ya se señaló, la calidad de las instituciones es básica para este enfoque. En este tenor, Villareal (1998) apunta: la importancia de las leyes, normas formales e informales, ordenamientos y disposiciones adecuadas permiten una determinada calidad del funcionamiento y operación de la economía que se mide por el nivel de los costos de transacción:

Si vemos al mercado como un simple mecanismo de precios que permite la interacción y el ajuste entre la demanda y la oferta, que coordina las decisiones de los agentes económicos en la práctica para que funcione eficientemente, debe estar apoyado en un marco jurídico FORMAL o de reglas del juego informales, pero basadas finalmente en un sistema jurídico y/o en la confianza de los agentes económicos. Si este marco no está presente, no permite operar y realizar las diversas

⁶ Asimismo, los individuos son vistos como entes racionales con la capacidad de realizar cálculos para maximizar sus beneficios. Como consecuencia, las propuestas generadas se encuentran relacionadas a la forma ideal de funcionamiento del mercado.

transacciones económicas, (comercial, financiera, productivas, etc.). Por otra parte cuando los reglamentos, trámites, contratos, etc., son muy complejos o están mal diseñados, los costos de transacción son improductivamente elevados, no agregan valor real a los productos o servicios, pero sí un costo adicional; esta es la ineficiencia operacional o ineficiencia de transacción que agrega el enfoque institucional a la ineficiencia en la asignación de recursos del enfoque neoclásico.

En este sentido, se puede concluir la deseabilidad de instituciones con reglas claras que generen bajos costos de producción y transacción. Este último es un concepto clave y una de las definiciones más aceptadas es la de North (1985). Para este autor, los costos de transacción son aquellos que sostienen en la práctica los derechos de propiedad (“Property Rights”) dadas la necesaria división del trabajo, la especialización motivada por la complejidad del mercado o el impacto de las tecnologías, etc. En otras palabras, son aquellos necesarios para que el mercado funcione permitiendo a la vez acuerdos contractuales entre los actores que en él interactúan. De esta forma, se les facilita hacer los cálculos necesarios (no solo beneficios sino también costos) para alcanzar sus intereses.

A partir de análisis como los de Villareal (1998), Ayala (1999), Rodríguez (2005), y revisiones propias, en las siguientes líneas se identifican los que consideramos los elementos más importantes del NIE:

En primer lugar, se mantiene la idea de que el cálculo individual precede a la “decisión racional”. No obstante, la racionalidad es considerada como “limitada” en el sentido simoneano, es decir, con limitantes en las capacidades conocimiento, información inexacta, incierta e incompleta y dificultades para controlar acuerdos o cooperación con otros actores. Además se afirma que sólo los individuos deciden y actúan, los fenómenos a nivel de agregados sociales son el resultado de acciones de seres humanos buscando sus propios intereses. En consecuencia, se consideran los cálculos individuales de los actores y no de los agregados. En este sentido, la asignación

de recursos es vista como un proceso de ajuste y negociación entre individuos, el Estado, grupos, etc. y no normativamente.

Por otro lado, si bien es cierto que las instituciones son un elemento fundamental, estas son concebidas no como el objeto de la explicación sino como la causa explicativa. Es decir, las reglas más o menos claras son las que explicarán el funcionamiento del mercado más o menos eficiente y no al revés. En este sentido, la unidad central del análisis son los “costos de transacción”(los cuales se vuelven más o menos altos de acuerdo a la claridad de las reglas), este supuesto es fundamental puesto que los individuos realizan sus cálculos de acuerdo a los beneficios y costos implicados. Adicionalmente, repercuten en los procesos de evolución institucional y supervivencia. En otras palabras, las instituciones permanecen en la medida en que los actores que participan en ellas consideran que los beneficios y costos de transacción superan a los que podrían tener en otro tipo de colectivo contractual. De esta manera, para adaptarse a nuevos contextos y sobrevivir las instituciones buscarán reducir los costos de transacción, sin duda disminuir la incertidumbre es un factor fundamental para lograr este objetivo.

No obstante, la incertidumbre no es la única forma de reducir los costos de transacción, otros de las condicionales son: la existencia de un Estado de derecho; clara especificación de los derechos de propiedad ya que estos ofrecen incentivos para el crecimiento productivo; bajo costo de la obligación de cumplimiento de los contratos; la existencia de capital social; la confianza en las instituciones y organizaciones; políticas que promuevan la competitividad; entre los más importantes.

Adicionalmente, el mercado es también visto como una institución con un marco jurídico de reglas, normas, etc., tanto formales como informales (costumbres, cultura,

etc.) las cuales van determinado las reglas del juego (instituciones) y jugadores (organizaciones). En consecuencia, para crear confianza y credibilidad en los actores nacionales y extranjeros son necesarias también reglas claras y transparentes (Villarreal, Op Cit).

Las instituciones que no logran reducir los costos de transacción por medio de reglas claras se vuelven ineficientes e impactan negativamente no solo los niveles macro, sino también el nivel de la empresa, la estructura de la organización industrial y la eficiencia en la asignación de recursos en la microeconomía.

Otros aspectos importantes son:

- Puesto que las organizaciones se conducen como jugadores, estos son los agentes de cambio, como actores compiten resistiéndose a las reglas institucionales, institucionales

o buscando cambios en ellas.⁷

- Los agentes económicos buscan soluciones a problemas de asignación de recursos y distribución del ingreso por medio del mercado pero también del proceso político y jurídico para los cuales el mercado no ofrece respuestas o soluciones eficientes.

- Ayala (1999) añade respecto la visión de la cultura en el NIE:

“Introduce el papel de la cultura en el proceso de evolución de una economía como un proceso acumulativo de conocimientos, hábitos y valores. La cultura es importante en la formación de las identidades individuales y colectivas, las preferencias sociales y económicas en cuanto al ahorro, el trabajo, la inversión, etc. Los individuos son formados y moldeados por las reglas que acepta y que la sociedad sanciona. Su comportamiento y elecciones contribuyen a reforzar o cambiar las reglas del juego existentes”.

⁷ Las organizaciones están formadas por grupos de individuos unidos entre sí por un objetivo común. Algunos ejemplo son: económicas, como las empresas; o organizaciones políticas, como los partidos políticos.

En otras palabras, el factor cultural se encuentra presente en las instituciones por lo que es fundamental considerarlo cuando se pretende modificar o reforzar las reglas del juego.

Frente a los principales señalamientos de NIE hasta aquí presentados podemos obtener algunas conclusiones que aplican directamente a este trabajo. Para alcanzar un buen desempeño económico tanto el mercado como el estado resultan importantes: las instituciones estatales y de mercado pueden ser más o menos eficientes dependiendo de la capacidad que estas tengan para adaptarse al momento histórico y entorno. En consecuencia, la explicación de los equilibrios óptimos generados por el mercado se ve limitada frente a la necesidad de instituciones eficientes y adaptadas al entorno concreto y contexto histórico. Por lo tanto, una ventaja comparativa para poder aprovechar las oportunidades de una economía abierta se relaciona con instituciones adecuadas capaces de reducir los costos de transacción.

En el caso de Oaxaca, lo señalado en el párrafo anterior nos ayuda a entender por que el ni el cambio de modelo de desarrollo ni el TLCAN significó que los mercados se volvieran eficientes automáticamente como consecuencia de la apertura y desregulación de las actividades económicas. Aunque estos cambios sean necesarios se vuelve además fundamental tomar en cuenta cómo las reglas establecidas (instituciones) influyen en los jugadores. Hay que considerar que éstos deciden dadas las condiciones de sus contextos histórico-institucionales para maximizar sus beneficios. En los países en desarrollo, el contexto institucional a veces no llega a contar con un mínimo necesario para un adecuado funcionamiento del mercado generando altos costos de transacción. Esta explicación también nos ayuda a entender porque estados con situaciones geográficas similares han podido participar de manera diferenciada del libre mercado. Oaxaca ha

sido de los estados que menos se ha podido beneficiar de las oportunidades del TLCAN, se profundizará al respecto en la próxima sección, aun si lo comparamos con estados con condiciones geográficas similares, (por ejemplo: Veracruz o Michoacán como se verá en el último capítulo), en este sentido la importancia de entender el peso de las instituciones en las capacidades del estado, al respecto también en el último capítulo se realizará un análisis más amplio.

El NIE cuenta también con algunas limitantes, de estas retomaremos en cuenta dos por creerlas de mayor importancia para el presente trabajo. A pesar de la definición de North, no existe un consenso y tampoco es clara la forma de medir e identificar los costos de transacción.⁸

Otro punto de controversia de esta teoría es el carácter “funcional” de las instituciones; es decir, la finalidad principal atribuida a las instituciones es la de reducir costos de transacción para incrementar la eficiencia del mercado (hacer funcionar mejor al mercado). Sin embargo, existen dudas respecto a que las instituciones diseñadas de esta manera puedan producir mejores efectos de bienestar social a otras que no lo son. Inclusive, en este tenor, el NIE supone que sólo las instituciones eficientes sobreviven aunque existen ejemplos relacionados con prácticas sociales, inercias institucionales y rituales religiosos que señalan lo contrario. Muy probablemente en nuestro caso, el arraigo en los valores y costumbres de la práctica del *Tequio*⁹ en comunidades indígenas se encuentre dentro de este rango de ejemplos. Más allá de esta ilustración, será importante tener presente estas consideraciones en el momento de juzgar las capacidades

⁸ En nuestro caso en el capítulo precedente se ha explicado con más detalle como pretendemos superar estas limitantes.

⁹ El tequio es una práctica social de algunas comunidades indígenas del estado de Oaxaca y que consiste en realizar obras públicas, eventos sociales, responder ante situaciones de emergencia, entre otras, por medio de acciones comunales coordinadas.

de las instituciones y sus posibilidades de cambio. En otras palabras, este trabajo buscará principalmente enfatizar las capacidades institucionales que puedan generar mayor bienestar al volverlas principalmente “funcionales” pero sin dejar de lado factores como la trascendencia de los cambios en materia, por ejemplo, de democracia o cohesión social.

3.3 Conclusiones

Como señalamos al principio de este capítulo, el objetivo de esta sección se centra en presentar el marco teórico que sostiene la hipótesis y que nos permite entender las principales líneas argumentativas de la investigación.

En la introducción se mencionó que partimos de la siguiente hipótesis: Dado un impacto en general desfavorable en las entidades periféricas del Centro y Sur del país, entonces las capacidades institucionales, más que los factores geográficos, son los que explican mejor el desempeño del estado de Oaxaca. En este apartado pudimos primeramente observar que el tanto NGE como el NIE introducen en el análisis económico factores que la sustentan y que la teoría neoliberal pura había dejado de lado.

A diferencia de los neoclásicos que predicen convergencias de las regiones en condiciones del libre mercado, la NGE incluye en el análisis a los factores espaciales y llega a la conclusión que también la divergencia es posible. A partir de estas consideraciones podríamos esperar que la distancia de los mercados principales, en el caso de la integración de nuestro país con América del Norte sería el mercado estadounidense, así como las economías de aglomeración en el nivel regional puede tener un peso importante en las capacidades de los estados.

En el caso de Oaxaca estos dos factores podrían ser una desventaja en las potencialidades del aprovechamiento de los beneficios del libre mercado. Como

consecuencia, y aun más si tomamos en cuenta que al parecer las relaciones centro-periferia son más fáciles de generar y mantenerse, la importancia de que los gobiernos estatales periféricos traten de generar políticas en las que los factores espaciales se tomen en cuenta para generar ventajas comparativas que les permitan acercarse al centro (Krugman, op. cit).

No obstante, las explicaciones de la NGE se pueden encontrar limitadas cuando consideramos regiones con características similares o con diferencias no tan significativas en los factores espaciales como en los estados del Centro y Sur del País. En este sentido, el NIE ayuda a complementar la explicación.

Se podría pensar que las instituciones cuentan con muy pocos recursos frente a las dinámicas económicas, o inclusive, desde una perspectiva puramente neo-clásica, que su intervención podría afectar de manera negativa el desempeño del mercado. Sin embargo, el NIE no solamente rescata la importancia de las instituciones sino de trabajar en ellas para hacerlas eficientes. Desde esta perspectiva remarcamos que el cambio de modelo de desarrollo no implica que los mercados se vuelvan eficientes automáticamente por la apertura y desregulación de las actividades económicas. Aunque esta es una premisa necesaria (la apertura y desregulación), se vuelve además fundamental tomar en cuenta a las instituciones (reglas establecidas) que influyen en los diferentes jugadores que participan en el mercado. De esta manera, un diseño adecuado de instituciones, reglas claras que disminuyan los costos de transacción, permitirá un mayor aprovechamiento de las oportunidades del mercado.

El analizar estas dos teorías, nos ayudan en entender con mayor claridad por qué en nuestra hipótesis se han relacionado las capacidades del estado de Oaxaca para

aprovechar los beneficios del NAFTA con factores espaciales y institucionales pero dando mayor peso a estos últimos.

Cabría ahora preguntarse: ¿qué ha sucedido en la era del TLCAN en las capacidades del estado para aprovechar las oportunidades del libre mercado y como ha influido los factores espaciales y los institucionales?. Para responder a esta pregunta, en el siguiente apartado se presenta un Marco de Referencia de la economía Oaxaqueña donde podremos ver tanto se han podido aprovechar las oportunidades del libre mercado en el estado de Oaxaca y empezar a relacionarlas con los factores espaciales. En el capítulo 3 y 4 nos enfocaremos más a la segunda variable independiente.

CAPÍTULO IV.- MARCO DE REFERENCIA: EVOLUCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO DE OAXACA: DEL ISI AL TLCAN

En el presente capítulo se busca presentar de manera breve cual ha sido la evolución económica del estado de Oaxaca en tres diferentes periodos: el primero es el de sustitución de importaciones (ISI/ considerando desde 1870 a 1985); el segundo periodo va de 1985 a 1993; esta etapa es representativa del cambio de modelo de desarrollo de una economía cerrada a una abierta y finalmente la era del TLCAN, después de 1994. El objetivo de este ejercicio es obtener una panorámica del impacto del cambio de modelo de desarrollo, especialmente a partir del Tratado de Libre Comercio. Esto nos permitirá conocer la capacidad que el estado ha tenido para aprovechar las oportunidades del libre comercio. Adicionalmente, se tratará de esta capacidad se tratará de relacionar con los factores espaciales señalados por la NGE y ya mencionados en el capítulo anterior. Para alcanzar los objetivos del capítulo se realiza el análisis de diversas series de datos (INEGI), aunque consideramos necesario presentar en primer lugar una Breve Historia Económica.

4.1 Breve Historia Económica del Estado de Oaxaca

El estado de Oaxaca se localiza en la zona sureste de la república mexicana, tiene una superficie de 95,364 kilómetros cuadrados ocupando 4.8% del territorio del país y se encuentra dividido en siete regiones geoeconómicas: Cañada, Costa, Ismo, Mixteca, Papaloapan, la Sierra y Valles Centrales. Actualmente cuenta con una población de más de tres millones de habitantes y se ha caracterizado por ser uno de los estados que menos aporta al PIB nacional (en la actualidad el penúltimo con aproximadamente 1.52% del PIB nacional). En las últimas décadas, Oaxaca ha sido uno de los estados con menos

desarrollo económico del país. Entre otras razones, factores políticos, históricos¹⁰ y geográficos han dificultado potencializar económicamente sus recursos. Vale la pena señalar los factores geográficos, la orografía es muy accidentada generando dispersión de la población y dificultando la conectividad entre los mercados. Desde aquí podemos empezar a remarcar las restricciones de los factores espaciales.

La mayoría de la población se ha dedicado históricamente de manera primordial a la agricultura, que junto con las actividades pecuarias, silvícola y pesqueras son las que históricamente más han aportado al PIB del estado¹¹. Cabe señalar que la mayoría de la agricultura es de subsistencia y se encuentran insuficientemente trabajadas por las siguientes razones: munifundación o pulverización de la tierra debido al régimen de propiedad de la tierra (ver nota al pie de página), falta de créditos, factores ambientales, la falta de canalización de recursos dada la evolución del contexto económico nacional, carencia de sistemas de riego y mala utilización del suelo. Como consecuencia, en los últimos años aproximadamente entre una cuarta y tercera parte de las tierras agrícolas (400,000 hectáreas en total) han sido abandonadas lo que a su vez ha generado desempleo, subempleo y fuertes flujos migratorios a ciudades en el país y hacia los Estados Unidos. Entre los principales productos se encuentran: el maíz, café, caña, hortalizas y básicos para la subsistencia. Solamente algunas regiones como la costa o el Istmo se dedican a cultivos de alto rendimiento. Dentro del mismo sector, la ganadería es también una actividad relevante que actualmente ocupa un millón de hectáreas (INEGI, 2005; Gobierno del estado, 1998a; Gobierno del estado, 2004).

¹⁰ En lo político se ha caracterizado por cierta inestabilidad sobre todo en poblados y regiones como el Istmo de Tehuantepec, presencia de grupos armados, poca claridad de los procesos electorales (las últimas elecciones estatales fueron controvertidas y dentro de un clima de enfrentamiento); Históricamente, situaciones como la tenencia de la tierra (70% aprox. es comunal o ejidal) impiden el desarrollo de la agricultura.

¹¹ No obstante, como veremos en secciones posteriores, actualmente esta actividad ha sido desplazada por los servicios y comercio.

La evolución de la industria del estado se ha distinguido por la presencia de micro, pequeña y mediana empresa de manufactura y un gran número de talleres artesanales. En este último caso, sigue siendo una de las principales fuentes empleo para la población indígena. En la actualidad estas empresas han presentado un crecimiento que podría estar relacionado con algunas acciones de gobierno como fideicomisos o el apoyo a la producción y comercialización de Artesanías prestado por ARIPO (Artesanías e Industrias Populares del Estado de Oaxaca).¹² Al igual que el conjunto de la economía, el ritmo de crecimiento del sector manufacturero ha presentado una caída en los últimos 30 años. En este caso ha reducido sus tasas de crecimiento anual promedio en casi tres puntos (pasando de 5.54 en el periodo 1970-85 a 1.69 en el periodo 1994-2002). Entre otras, las principales empresas son: productoras de alimentos, textiles, beneficios de café, muebles de madera, textiles, prendas de vestir, plásticos, cementos, bebidas (entre las que destaca una planta cervecera y empresas refresqueras locales). El crecimiento de este sector se ha visto limitado por la falta de mano obra calificada, incipiente tecnología, poca promoción y la poca interconexión con los demás sectores productivos. No obstante, cabe señalar que recientemente se ha presentado un repunte del sector y que incluso se han instalado 15 plantas maquiladoras, aun si estas últimas están basadas en la utilización intensiva de mano de obra (INEGI, 2005; Gobierno del estado, 2004).

Por otro lado, uno de los sectores que mayor dinamismo ha presentado es el de los servicios. Mención especial merece el turismo que es el que mayores ingresos reporta al estado y que ha tenido una tendencia creciente en la economía. Solamente la

¹² Cabe sin embargo señalar que en el caso de las artesanías, los mayores beneficios son obtenidos por los comercializadores mientras que los artesanos, con algunas excepciones, siguen percibiendo bajos ingresos por sus productos.

inversión hotelera se incrementó en 20% en el 2003 representando el subsector completo una cuarta parte del PIB estatal (Gobierno del Estado, 2004).

Otra actividad relevante es la forestal, destacan las regiones de la Sierra Norte y Sur, el Istmo y Papaloapan. A finales de los ochentas y principios de los noventas presentó tasas de crecimiento de más de tres por ciento. Aunque actualmente ha decrecido sigue siendo una actividad destacada como podremos ver con mayor detalle en secciones posteriores. La explotación adecuada de este recurso se encuentra restringida por la falta de tecnología, poca reforestación y tala inmoderada (INEGI, 1998, 2005)

Existen también en el estado una potencialidad de minerales metálicos que no han sido explotados o minimamente como oro, plata, zinc, cobre, titán, antimonio, fierro; y no metálicos como: asbesto, caliza, yeso entre otros. Asimismo en la Costa se encuentran salinas que tampoco han sido aprovechadas.

Oaxaca ha venido desarrollando vías de comunicación. Actualmente cuenta con aproximadamente 15, 000 kilómetros de carretera de los cuales 2,787 son caminos federales. Vale la pena destacar la supercarretera que une la ciudad de Oaxaca con la capital de país y la conecta con Puebla y Veracruz. Adicionalmente, se construye una nueva vía Oaxaca-Huatulco que podría aprovechar la posición estratégica del estado enlazando los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos. Dentro de los principales puertos se encuentran el de Puerto Escondido y precisamente Salina Cruz. Este último destaca por contar con calado para buques de hasta más de 30, 000 toneladas. Además, este es el único puerto petrolífero del Pacífico y la refinería más grande del país. Por otro lado, los principales aeropuertos son el Aeropuerto de la Cd. de Oaxaca y el de Huatulco. No obstante, aunque los costos de transporte se pueden haber reducido con la construcción

de vías de comunicación, esta por demás señalar que frente al principal mercado de México, el estadounidense, Oaxaca se encuentra en posición desventajosa frente a los estados del Norte. Cabe también señalar que inclusive los puertos tampoco habían representado una opción. De hecho, dada la poca rentabilidad para las compañías navieras estas habían suspendido sus servicios en el Puerto de Salina Cruz para reanudarlos solo en el 2003. En la actualidad el servicio se ha restablecido pero con una sola compañía y aproximadamente con un solo viaje por semana.

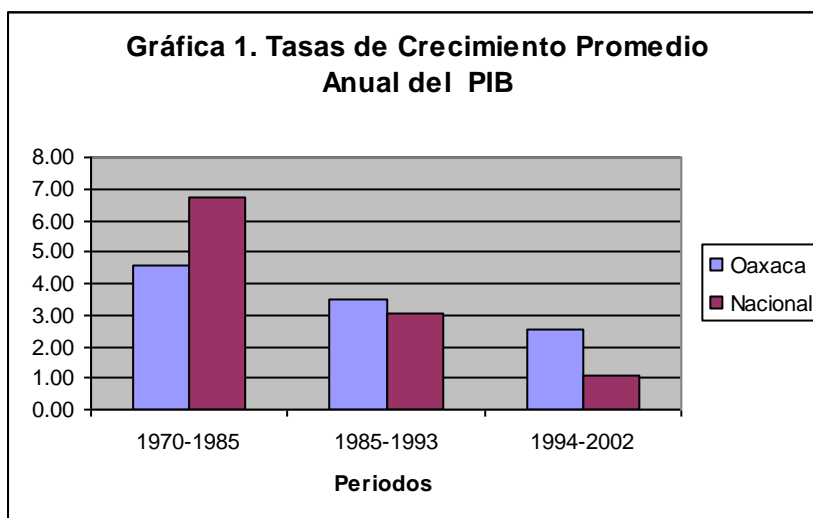
Finalmente es necesario tener presente la situación de las finanzas públicas. Aproximadamente, el 80% de los ingresos utilizados para la inversión pública tienen como origen aportaciones federales. Un porcentaje similar de los recursos fiscales provienen de aportaciones por impuestos federales. Dada esta situación es necesaria la modernización de la hacienda pública para el saneamiento de las finanzas.

4.2 Evolución del PIB estatal y de los principales sectores

Como podemos ver en la Gráfica 1, el PIB de Oaxaca creció a tasas elevadas durante el periodo de sustitución de importaciones, inclusive mayores a las del promedio nacional. Sin embargo, con el cambio de modelo, el crecimiento del PIB cayó en más de la mitad, de 6.72 a 3.03), esta tendencia ha continuado durante la era del NAFTA hasta llegar a 1.08 de crecimiento promedio anual. En otras palabras, la liberalización económica ha tenido como efecto una contracción de la economía en Oaxaca, inclusive mayor a la que se experimentó a nivel nacional.

Esta contracción puede estar también sugerida en el Cuadro 1. Hasta 1985 el estado había venido incrementando su participación en el PIB nacional, de esta manera llegó a representar hasta 1.77 de la producción del país. Como podemos ver esta

tendencia se revierte a partir de la apertura comercial, hasta llegar en el 2002 a un nivel ligeramente inferior al de 1970.



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 1971; 1993;1998;2005.

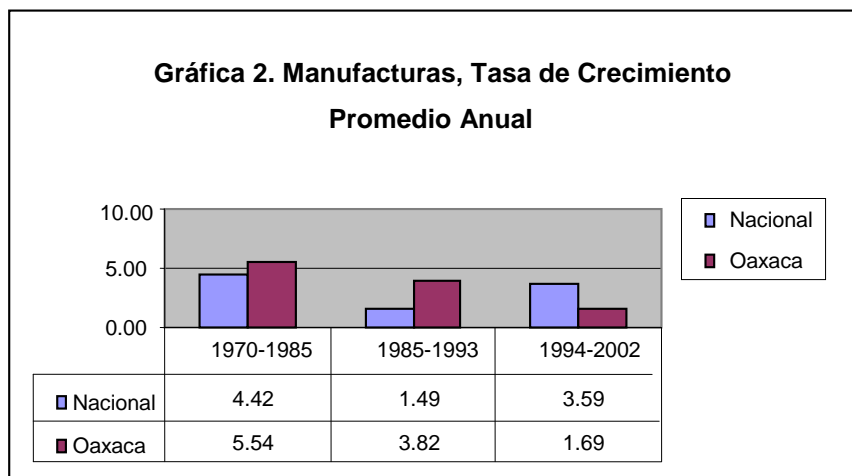
Cuadro 1.- Estructura Porcentual del PIB estatal respecto al total nacional

	1970	1975	1980	1985	1988	1993	1994	2002
Oaxaca	1.48	1.51	1.41	1.77	1.71	1.71	1.65	1.47

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI 1971; 1993;1998;2005.

Adicionalmente, si realizamos un análisis sectorial podemos observar que la liberalización económica ha generado cambios en las tasas promedio de crecimiento anual. El sector de las manufacturas presenta una disminución continua de la tasa. Aunque en los dos primeros periodos continúan estando por arriba de total nacional, en la era del TLCAN se vuelve inferior. No obstante, cabe señalar (Cuadro 2) que la

aportación de este sector al PIB nacional fue aumentando de manera continua hasta 1994 para después presentar un retroceso.



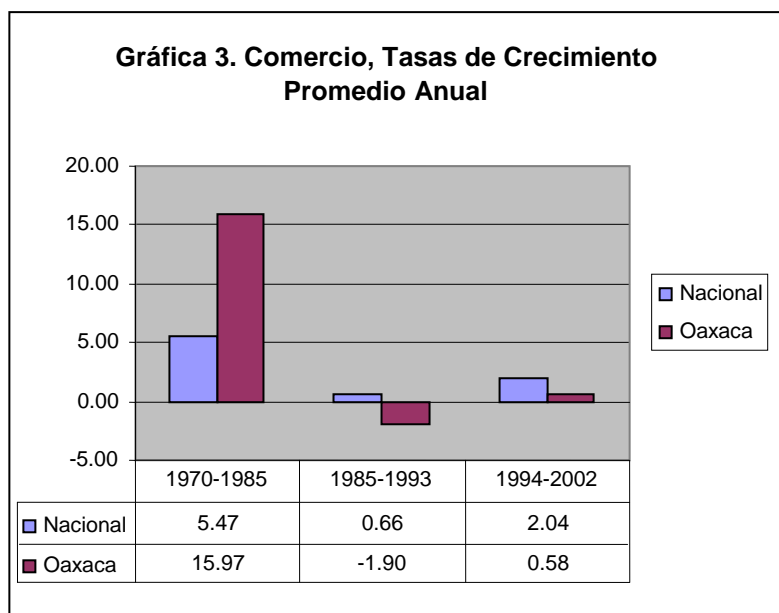
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI 1971; 1993;1998;2005.

Cuadro 2.- Manufacturas, Estructura Porcentual del PIB estatal respecto al total nacional

	1970	1975	1980	1985	1988	1993	1994	2002
Oaxaca	0.77	0.81	0.95	0.85	0.98	1	1.08	0.94

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI 1971; 1993;1998;2005.

Con relación al comercio (Gráfica 3), podemos apreciar para el periodo de apertura una caída drástica de la tasa de crecimiento, que empieza a presentar signos de recuperación durante la era del TLCAN. Se puede también remarcar (cuadro 3) que su participación del PIB nacional se mantiene casi constante hasta 1993 donde podemos notar un decrecimiento.



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI 1971; 1993;1998;2005.

Cuadro 3.- Comercio, Estructura Porcentual del PIB estatal respecto al total nacional

	1970	1975	1980	1985	1988	1993	1994	2002
Oaxaca	0.99	1.08	0.99	1.87	1.86	1.46	1.27	1.13

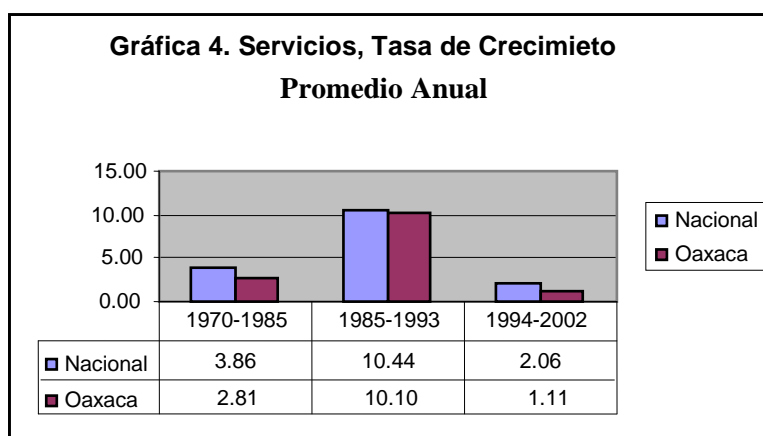
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI1971; 1993;1998;2005.

En el caso de los servicios (Gráfica 4) observamos un incremento de la tasa de crecimiento que se acentúa fuertemente durante la apertura (2.81 a 10.01). No obstante, ésta decae en el periodo del NAFTA. Finalmente, podemos remarcar que existe una disminución constante de la participación en el PIB nacional del área.

A partir del análisis de estos sectores podemos notar que desde la liberalización económica hasta el TLCAN, disminuyeron las tasas de crecimiento en todos los casos. En cuanto a las manufacturas la evolución fue de manera constante hacia la baja, de una tasa inicial de 5.54 a 1.9. En el comercio podemos apreciar una fuerte caída, incluso

decrecimiento, en el segundo periodo con una ligera recuperación en el tercero (aunque con niveles finales muy inferiores a los del primer periodo: más de 15 puntos porcentuales).

El caso de los servicios merece una mención especial pues si bien es cierto que la tasa de crecimiento es mucho menor en el último periodo que en el primero (2.81), en el segundo periodo la tasa de crecimiento se dispara con relación al primero (por más de 7 puntos porcentuales).



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI 1971; 1993;1998;2005.

Cuadro 4.- Servicios, Estructura Porcentual del PIB estatal respecto al total nacional

	1970	1975	1980	1985	1988	1993	1994	2002
Oaxaca	2.01	1.85	1.73	1.80	1.71	1.77	1.75	1.63

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI 1971; 1993;1998;2005.

En general podemos comprobar la tendencia presentada en el análisis del PIB del estado de una contracción general, con la posible excepción o con una contracción menor del sector servicios, a lo largo de los tres periodos.

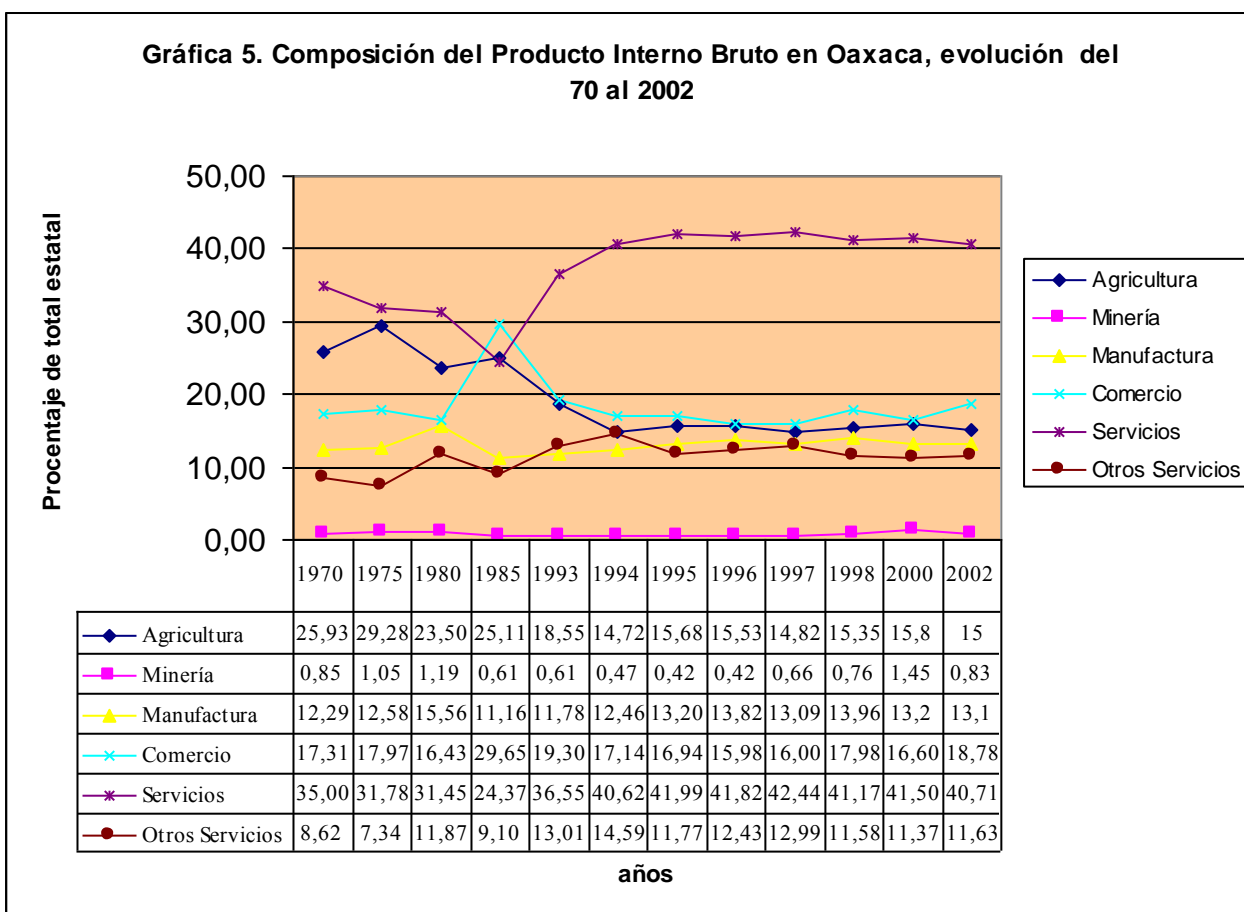
4.3 Impacto en la estructura económica

Además de lo señalado en la sección anterior, podemos observar (Gráfica 5)¹³ que se presenta un cambio en la composición de la estructura económica del estado. Podemos denotar las siguientes tendencias: el sector que más ha crecido en el porcentaje del PIB estatal (actualmente más del 40%) es el sector de los servicios. Es muy probable que este fenómeno se encuentre relacionado con el turismo que, como ya se ha mencionado en la parte de la historia económica, esta es la actividad que mayores ingresos reporta en la actualidad para el estado. Por otro lado, el comercio ha crecido hasta ocupar el segundo lugar en la participación estatal del PIB, desplazando a la agricultura que, como podemos ver, ha sido la actividad cuya participación en el total estatal ha disminuido más (10 puntos porcentuales). Asimismo se puede apreciar que después de una caída que alcanza un punto mínimo en el 1985, las manufacturas repuntan, incluso con un porcentaje más elevado que el inicial. Finalmente, aunque con una participación mínima en el PIB estatal, el sector minero presenta una caída después de 1985 que solo se revierte hasta 1997, sin recuperar el porcentaje de participación inicial (de .85% a .83%).

Del párrafo anterior, es importante subrayar la importancia que han tomado los servicios y comercio, así como la escasa participación del sector minero en términos generales. Mención especial requiere el desplazamiento de la agricultura, que se ha visto compensada con un incremento de la actividad manufacturera. Esta situación es por demás importante pues podría ser un indicador del inicio de un proceso de industrialización en el estado como consecuencia de la apertura. En otras palabras, es probable que Oaxaca está perdiendo su composición esencialmente rural distintiva en la

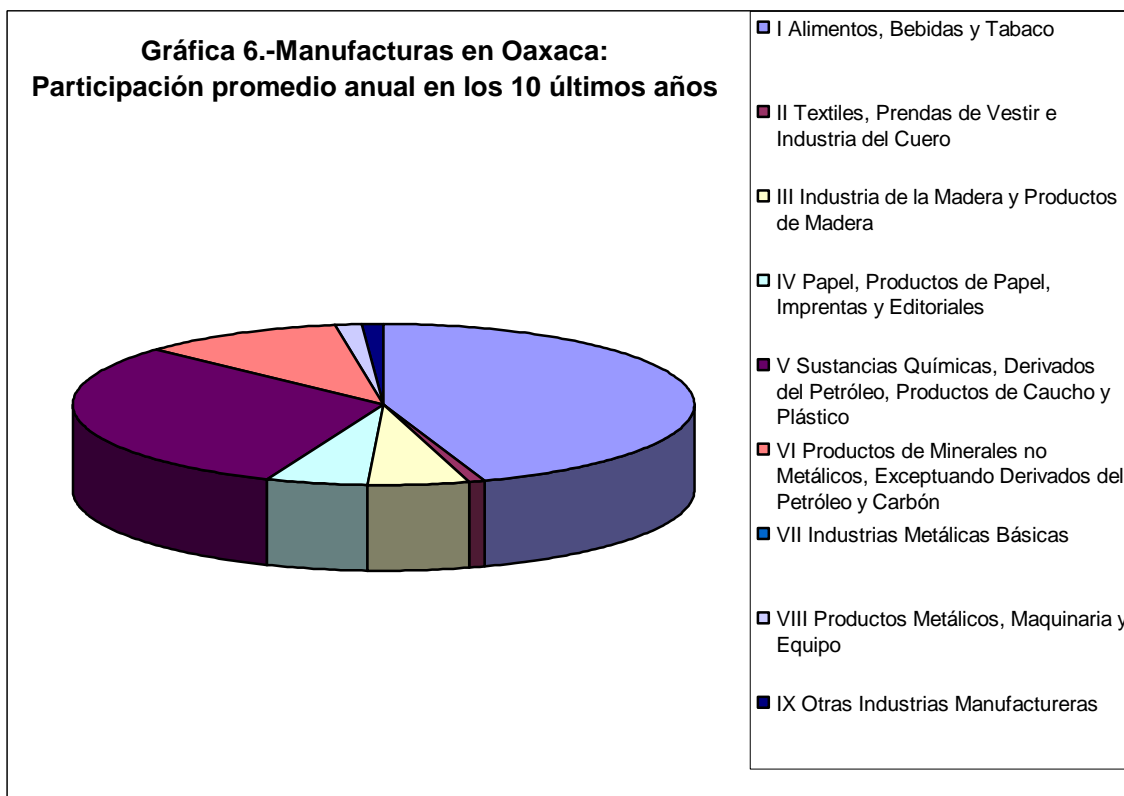
¹³ Para efecto visuales, en esta gráfica se ha eliminado la fila correspondiente al PIB del estado, es decir la suma de cada año (o columna) en el cuadro y que es equivalente al 100%.

etapa anterior a la apertura económica, al mismo tiempo que crece el sector de la manufacturas. Inclusive como ya se mencionó arriba, se ha dado un crecimiento de empresas pequeñas y medianas además de que las primeras empresas maquiladoras se instalaron en el estado durante este periodo. Sin embargo, para poder tener mayores referencias de este fenómeno resulta de utilidad analizar la evolución del sector manufacturero.



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 1971; 1993;1998;2005

4.3.1 Sector Manufacturero



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2005

Como podemos apreciar en la gráfica número 6, los subsectores más importantes en las manufacturas del estado fueron el número I (44.6% de la participación) seguido por el número V (30.8%) y VI (10.4%).

Cuadro 5. Porcentaje de Participación por sectores.

Sectores	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
% de Participación	44.621	0.98	5.251	5.359	30.861	10.486	0	1.323	1.119

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 1998; 2005.

Un indicador que nos permiten continuar con nuestro análisis de la evolución del sector con información más completa es el índice de concentración industrial. Este nos permite relacionar el sector o subsectores con el personal ocupado y compararlo con el nivel nacional:

$$LQ = \frac{L_{ij}/L_i}{L_j/L}$$

Donde: L_{ij} es igual al total del personal ocupado en el subsector estatal;

L_i es el total del personal ocupado en las sector de manufacturas en el nivel estatal;

L_j es el total del personal ocupado en el subsector en el nivel nacional;

L es el total del personal ocupado en el sector manufacturero en el nivel nacional.

Los datos se interpretan de la siguiente manera: cuando el indicador es mayor a uno, supone que en ese sector o subsector existe mayor proporción de personal del sector manufacturero que en el nivel nacional. En el cuadro 6, se incluyen solo aquellos subsectores y ramas donde este índice es superior uno por considerarse significativos para el sector de las manufacturas.

Cabe también señalar que para tener un panorama más claro de la evolución de la concentración industrial del sector manufacturas, se han analizado tres diferentes periodos para poder apreciar la evolución (1970, 1983 y 1998).

En general, lo que podemos apreciar en el cuadro 6 es un aumento en los índices de concentración de los principales subsectores manufactureros en el estado. También se destaca la importancia que ha tomado el sector textil, madera alfarería. Las excepciones en este incremento son el tabaco, beneficio y molienda de cereales y otros productos agrícolas y la producción de hule. Para poder tener un análisis más detallado, con la ayuda de las gráficas 7 a la 11 abordaremos sector por sector.

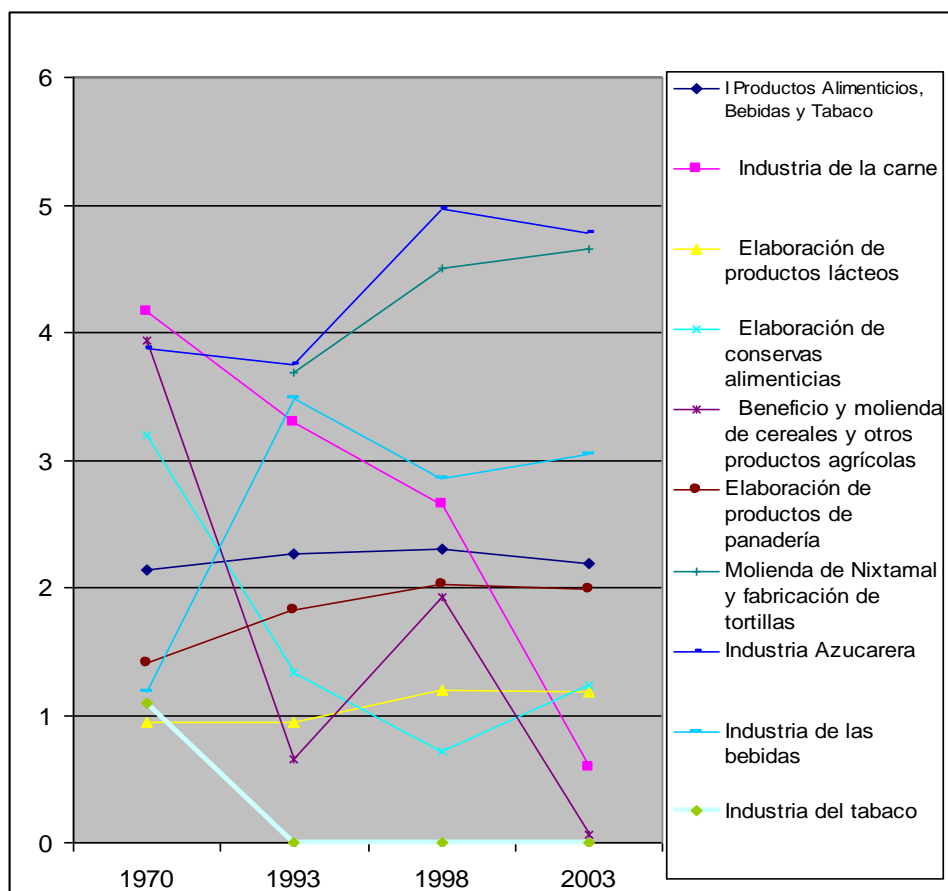
Cuadro 6.OAXACA¹⁴
Subsectores con altos índices de
concentración industrial

	1970	1993	1998	2003
Industria Manufacturera				
<i>I Productos Alimenticios, Bebidas y Tabaco</i>				
Industria de la carne	4.16	3.29	2.66	0.59
Elaboración de productos lácteos	0.94	0.94	1.20	1.18
Elaboración de conservas alimenticias	3.19	1.33	0.72	1.23
Beneficio y molienda de cereales y otros productos agrícolas	3.94	0.65	1.93	0.06
Elaboración de productos de panadería	1.41	1.82	2.03	1.99
Molienda de Nixtamal y fabricación de tortillas		3.69	4.50	4.65
Industria Azucarera	3.88	3.75	4.97	4.78
Industria de las bebidas	1.18	3.49	2.86	3.05
Industria del tabaco	1.10	0.00	0.00	0.00
<i>II Textiles, Prendas de Vestir, e Industria del Cuero</i>				
Industria textil de fibras duras y cordelería de todo tipo	0.41	0.60	0.70	0.94
Confección con materiales textiles	0.00	1.30	5.11	1.38
	0.28	1.76	1.42	7.90
<i>III Industria de la Madera y Productos de Madera</i>				
Fabricación de productos de aserradero	3.46	2.95	2.76	4.48
Fabricación de envases y otros productos de madera y corcho	9.00	5.86	5.66	8.15
Fabricación y reparación de muebles principalmente de madera	0.68	2.13	2.34	3.66
	0.43	1.71	1.80	
<i>IV Sustancias Químicas, Derivados del Petróleo, Productos de Caucho y Plástico</i>				
Refinación del petróleo	0.13	0.66	0.73	0.86
Industria del Hule	0.00	7.57	6.05	8.19
	4.28	0.48	0.16	0.11
<i>V Productos de Minerales no Metálicos, Exceptuando Derivados del Petróleo y Carbón</i>				
Alfarería y Cerámica	0.98	1.36	1.60	1.79
	1.27	4.00	3.89	3.02
<i>VI Productos Metálicos, Maquinaria y Equipo</i>				
Fabricación de estructuras metálicas, tanques y calderas industriales	0.22	0.23	0.24	0.52
	0.10	1.25	1.38	1.72

¹⁴ Puesto que la metodología ha cambiado, en el subsector de la madera los renglones referentes a envases y muebles se incluyen en el primero. Esto se debe a que la rama referente a los muebles desapareció de la metodología y suponemos que junto con la de los envases y otros productos, que aun se mantiene, se encuentra ubicada en la rama “otros productos de madera”.

Gráfica No. 7. Índice de concentración industrial: Subsector Productos

Alimenticios, Bebidas y Tabacos



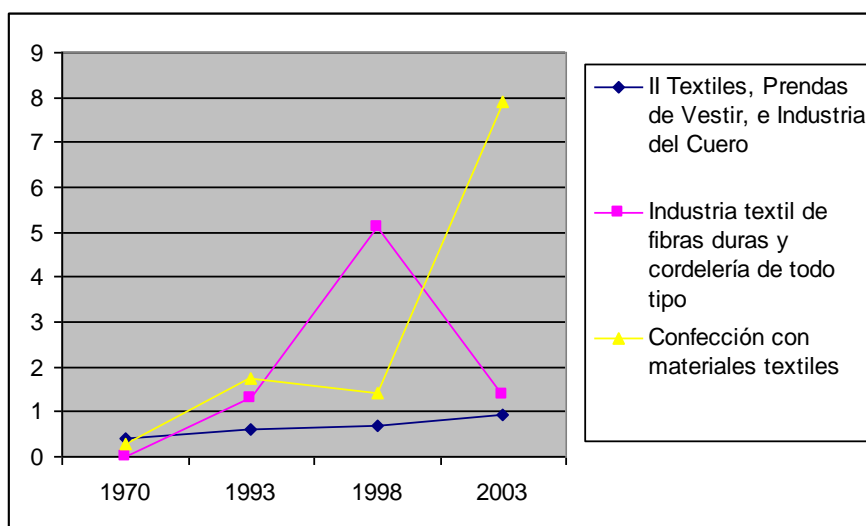
Elaboración propia con datos del INEGI, 1971; 1993;1998;2005

La industria de alimentos bebidas y tabacos (Gráfica 7) presenta un índice de concentración que indica una proporción de personal ocupado muy superior al nacional (más de dos puntos). Adicionalmente, éste se incrementa ligeramente en 1993 y 1998 y aunque tiene en ligera baja en el 2003, se sigue manteniendo superior que el de 1970. Las ramas que muestran crecimiento son las moliendas de Nixtamal, panadería, el sector

azucarero y destaca el caso de las bebidas. Contrariamente, aquellos que muestran una disminución son las del tabaco, la carne, los productos lácteos, el tabaco, el beneficio y molienda de cereales. Primero que nada, es importante señalar que este sector ha mantenido en las diferentes etapas un índice de concertación alto. En otras palabras pueden ser las mismas industrias a lo largo del tiempo las que expliquen estos resultados. Dentro de los casos que disminuyen su nivel de concentración destacan: el tabaco y la molienda de cereales. Es muy probable, sobre todo en el caso del tabaco (TABAMEX operada por el estado), que estos productos se encontraran ligados a políticas proteccionistas, intervención por parte del estado en las empresas o a subsidios otorgados a los sectores primarios, mismos que al abrirse la economía disminuyeron o terminaron afectando negativamente a las ramas. En el caso de la industria de las bebidas su alto crecimiento se podría encontrar relacionado con las ya mencionadas cervecera del pacífico (del grupo Modelo) y las industrias refresqueras locales (Refrescos el Rey y Envasadora y distribuidora Gugar).

La situación del subsector de los textiles (Gráfica 8) es notable porque, a diferencia del anterior, se presenta un crecimiento sostenido. Cabe destacar que de las dos principales ramas de este subsector: la de cordelería y fibras duras presentó un salto importante en el primer periodo para recuperar el nivel del segundo en el 2003; el caso de la confección de materiales textiles se disparó en el último periodo superando por más de 300% el indicador precedente. Aun si la proporción de personal ocupado del subsector permanece por debajo del nivel nacional, este se ha duplicado y se aproxima mucho a este último nivel. En otras palabras, esta situación podría representar el establecimiento de nuevas empresas, como las maquiladoras, como producto de la apertura económica.

Gráfica 8. Índice de concentración industrial: Subsector Textiles, Prendas de vestir e Industrias del cuero.



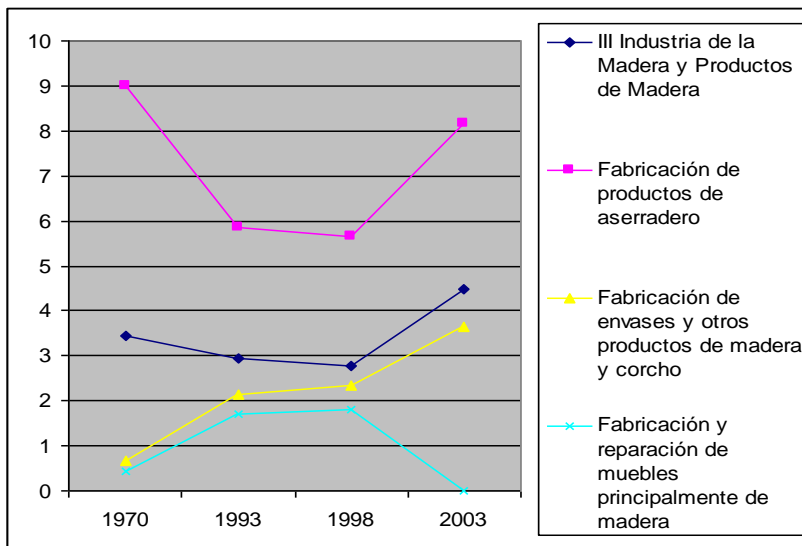
Elaboración propia con datos del INEGI, 1971; 1993;1998;2005

Otro sector importante es la industria de la madera (Gráfica 9), esta presenta una caída en los periodos intermedios pero con una notable recuperación en el 2003 alcanzado tanto en el subsector como en sus principales ramas índices muy cercanos a los de 1970 (para la rama de muebles ver nota al pie de página No. 11). En este sentido, podríamos suponer que la industria se ha mantenido.

En la Gráfica 10 se aprecia que otro de los subsectores que ha presentado un índice de concentración creciente es el de las Sustancias Químicas, Derivados del Petróleo, Productos de Caucho y Plástico. Sin embargo, esta situación podría estar relacionada con la rama de refinación de petróleo (puerto de Salina Cruz) que, como podemos apreciar en la gráfica, presenta un crecimiento elevado del índice y muy por encima del nivel nacional.

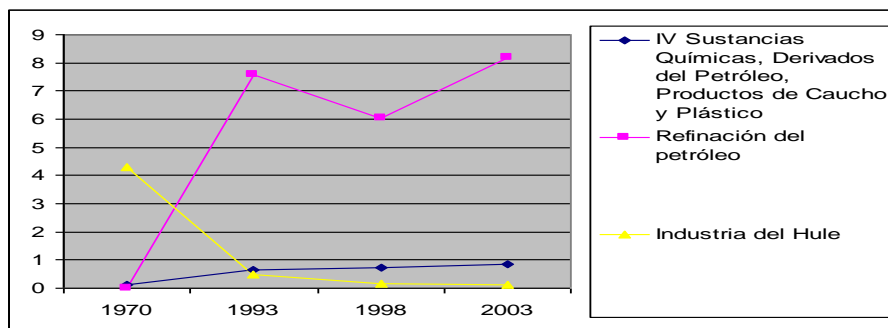
Por otro lado, una fuerte caída se presenta en la industrial que venía en descenso inclusive antes de la apertura económica.

Gráfica 9. Índice de concentración industrial: Industria de la Madera y Productos de madera



Elaboración propia con datos del INEGI, 1971; 1993;1998;2005

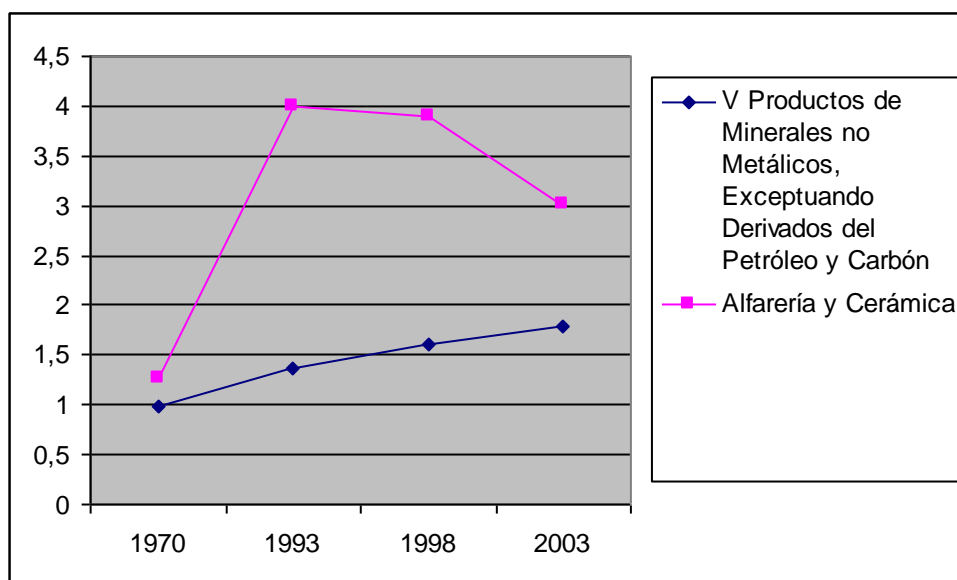
Gráfica 10.- Índice de concentración industrial: Sustancias Químicas, Derivados del Petróleo, Productos de Caucho y Plástico



Elaboración propia con datos del INEGI, 1971; 1993;1998;2005

Otro caso interesante es el de los Productos Minerales no Metálicos. En este existe un crecimiento constante del índice tanto en el nivel del subsector como en su principal rama. Este incremento de la proporción del personal en el nivel subsector puede estar relacionado con el fuerte incremento de la principal rama que es Alfarería y Cerámica. Como se mencionó en la parte de la historia económica, en los últimos años ha habido un crecimiento de empresas pequeñas y medianas, muchas de ellas en el sector artesanal (producción de barro tradicional, barro verde y principalmente negro). Cabe también señalar que es probable que este crecimiento se haya visto facilitado por fideicomisos y apoyos a las artesanías que en los últimos años ha promovido el gobierno del estado.

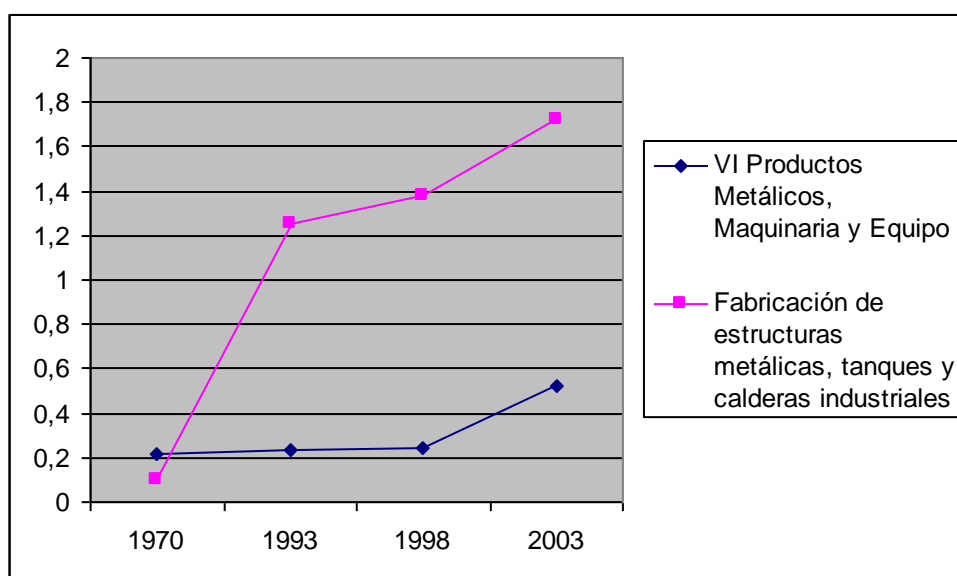
Gráfica 11. Productos de Minerales no Metálicos, Exceptuando Derivados del Petróleo y Carbón



Elaboración propia con datos del INEGI, 1971; 1993;1998;2005

Por último, en la gráfica 12 se presentan los productos Metálicos, Maquinaria y Equipo. Aunque el nivel del subsector se encuentra por debajo del nacional, la fabricación de estructuras metálicas, tanques y calderas es una de las ramas a destacar por el constante crecimiento del índice. No obstante, como podemos ver este crecimiento es menos significativo puesto que el subsector entero representa apenas el 1.3% del PIB estatal (gráfica 6 y cuadro 5).

Gráfica 12.- Productos Metálicos, Maquinaria y Equipo



Elaboración propia con datos del INEGI, 1971; 1993;1998;2005

Recapitulando, los subsectores más importantes dentro las manufacturas del estado (Gráfica 6 y Cuadro 5) son: el de los alimentos (44.6%), seguidos de las sustancias químicas (30%) y madera (5%). No obstante, como pudimos resaltar en el análisis de las gráficas 7 y 10, estos subsectores presentan altos índices de concentración en los diferentes periodos. De esta forma, es probable que su alta participación en e el sector de las manufacturas y concentración industrial se deba a la permanencia de empresas que

empezaran a operar desde el Modelo de Sustitución de Importaciones como: las bebidas (cervecera y refresqueras), lácteos, sector, los aserraderos y desde luego la refinación de petróleo.

Menos significativos para el sector son los: Productos de Minerales no metálicos derivados del Petróleo y Carbón (10.486%), textiles (.98%) y los productos metálicos (menos del 1.3%). Sin embargo, en estos subsectores si se ha presentado un crecimiento del índice de concentración lo que probablemente se encuentre relacionado con el establecimiento de nuevas empresas. Como ejemplo, ya hemos señalado la reciente instalación en el estado de plantas maquiladoras y empresas pequeñas y medianas dedicadas a los productos artesanales (alfarería y cerámica de barro). Como se mencionaba desde la historia económica del estado, es probable que la explicación de este crecimiento se encuentre relacionada con la promoción del gobierno del estado de fideicomisos y apoyo a las artesanías.

En resumen, no es claro que exista un proceso de industrialización pues como observamos con la evolución del índice de concentración industrial, la gráfica 6 y cuadro 5, es muy probable que sean las mismas empresas las que siguen aportando mayoritariamente al PIB del estado. No obstante, el establecimiento de nuevas plantas de tamaño mediano o pequeño y la aparición de maquiladoras podrían ser algunos indicios de un posible indicio de un proceso de industrializador. Aun si tomáramos como cierto lo anterior, habrá que esperar para confirmar la evolución de la economía del estado, sobre todo si en el último año cerró la empresa maquiladora que mayor número de personal empleaba (más de 600, El León de Oro, ubicada en un parque industrial cercano a la ciudad de Oaxaca).¹⁵

¹⁵ Finalmente hay que también señalar que las maquiladoras, como en el caso del León de Oro, se basan en la utilización intensiva de mano de obra. En este sentido, es necesario tener presente que en la frontera norte se empiezan a establecer empresas de segunda y tercera generación cuyo impacto en el ingreso y la

Por último, para profundizar nuestro análisis consideramos la Inversión Extranjera Directa (IED) y exportaciones del estado partir del TLCAN.

Vale la pena señalar que la IED sigue una tendencia de mayor o menor atracción de acuerdo a la tendencia nacional con excepción de los años 2000 y 2001. Como nos sugiere el cuadro 8, la IED que ha fluido a Oaxaca parece ser mínima en comparación del total nacional aunque con incremento en los tres últimos años. Este cuadro nos confirma que las tendencias de industrialización del estado son todavía poco claras también en relación a la IED pues existe un bajo grado de atracción sobre ésta (aún si se incrementó en los últimos años).

Cuadro 7. Inversión Extranjera Directa (Total/Oaxaca)
(Millones de Dólares)

PERIODO	Total ^{av}	Oaxaca
1994	10,661.3	0.1
1995	8,344.9	-2.0
1996	7,815.7	0.3
1997	12,181.7	6.1
1998 ^{pp}	8,317.3	0.4
1999	13,207.4	1.1
2000	16,781.2	-1.7
2001	27,634.7	-1.7
2002	15,129.1	2.4
2003	11,372.7	0.4
2004	15,846.4	1.6

Fuente: Secretaría de Economía del Estado de Oaxaca. Dirección General de Inversión Extranjera.

Cuadro 8.- Exportaciones Totales del Estado de Oaxaca.
(Millones de Dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Oaxaca	70.60	44.07	45.10	45.10	33.81	29.79	37.12	34.01	64.30	62.83	71.89	533.75
Nacional	60817	79540	96003	110236	117459	136391	166454	158442	160762	165355	189200	1440665
%	.12%	.06%	.04%	.04%	.02%	.02%	.02%	.02%	.04%	.038%	.038%	.037%

Fuente: Secretaría de Economía del Estado de Oaxaca.

economía en general suele ser mayor que en las primeras. Por lo tanto, habría que analizar si la brecha entre norte y sur no se incrementaría de esta manera.

En el cuadro 8 se puede apreciar que en materia de exportaciones ha sido poco lo que se ha podido aprovechar la apertura comercial. A partir de la entrada en vigor del TLCAN el valor de las exportaciones disminuye, esta tendencia continua hasta el año 2000 cuando empieza presentar signos de recuperación. A pesar de esto, en el 2004 apenas se encuentra por encima del nivel de 1994. Si observamos lo que las exportaciones del estado representan del total nacional, con excepción de 1994, estos niveles están muy lejos de alcanzar al menos el .1% lo que nos habla del poco éxito en este sector.

En la actualidad son 60 empresas las exportadoras: 13 de alimentos frescos (mango, jamaica, plátano, limón, piña, entre otros); 13 de alimentos procesados (básicamente piña y café procesado, mole, chocolate); 13 de bebidas (10 de mezcal, jugos, refrescos y otras bebidas alcohólicas); 14 de Artesanías; 7 otros (madera, zapatos, textiles, madera). De esta composición, podemos observar que con excepción de los productos frescos, la mayoría de los productos exportados se ubican dentro del sector manufacturero. Aun si no se tienen las cifras con las que cada subsector participa del total de la exportación y a pesar de lo relativamente poco que se exporta, esta orientación podría incluirse dentro de los indicios de un naciente proceso de industrialización. Asimismo, podemos ver también el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, señalado ya en arriba, reflejado, por ejemplo, en las artesanías o alimentos procesados. Como podremos ver en la parte de las entrevistas es muy probable que esta recuperación y composición de las participaciones también tenga que ver con la promoción y apoyo del gobierno.

4.5 Conclusiones

El objetivo de este capítulo consistió en obtener una panorámica del impacto del cambio de modelo de desarrollo, especialmente a partir del Tratado de Libre Comercio. De esta forma se esperaba apreciar la capacidad del estado para aprovechar las oportunidades traídas por el TLCAN y relacionarla con factores espaciales. Con esta finalidad se presentó primeramente una breve historia del estado y se analizaron diversas series de datos con los siguientes resultados:

Para la NGE, la distancia con los mercados y las aglomeraciones económicas son factores determinantes de las capacidades para aprovechar las oportunidades de libre comercio. Como se señaló desde la historia económica, Oaxaca se encuentra en una posición de desventaja frente a los estados del norte y algunos del centro dado a su relativa lejanía del principal mercado mexicano (Estados Unidos). Adicionalmente en esta parte se señaló que el estado, esencialmente rural, es uno de los menos desarrollados del país por condiciones políticas, históricas y los mismos factores geográficos. La accidentada orografía del estado ha ocasionado dispersión de la población y dificulta la interconexión entre los mercados. Bajo estas condiciones es de esperarse que en la etapa de libre comercio el estado no tenga las capacidades suficientes para desempeñarse con éxito.

Los supuestos anteriores se comprueban con los estudios del PIB, esto nos permiten observar tasas elevadas de crecimiento durante el periodo de Sustitución de Importaciones. Sin embargo, desde la liberalización la economía del estado se contrae, esta tendencia continúa durante el periodo del TLCAN. En general, a partir del análisis de las manufacturas, servicios y comercio se comprobó la tendencia presentada en el

análisis del PIB total del estado: una contracción general con la posible excepción, o con una contracción menor, del sector servicios a lo largo de los tres periodos.

En cuanto a la estructura económica también existen importantes cambios. Los sectores que más aportaron al PIB fueron los servicios y comercio aunque se mantuvo una escasa participación del sector minero. Mención especial requiere el desplazamiento de la agricultura que se ha visto compensada con un incremento de la actividad manufacturera. Esta última situación es por demás importante, pues podría ser un indicador del inicio de un proceso de industrialización en el estado como consecuencia de la apertura. Con la finalidad de analizar con más detalle este suceso se estudió la evolución del sector manufacturero.

Desafortunadamente, no es claro que exista un proceso inicial de industrialización del estado. A partir de nuestro análisis pudimos ver que muy probablemente son las antiguas grandes empresas las que más siguen aportando a la producción manufacturera. Sin embargo, empresas medianas y pequeñas se integraron principalmente en los sectores artesanales y textil. Este último se destaca por la aparición de algunas plantas maquiladoras. Con todo, su participación dentro del total de las manufacturas es todavía diminuta. Aunado a esto la maquiladora más importante del estado cerró en el transcurso del último año. En consecuencia, será muy importante seguir observando la evolución de la economía del estado para poder confirmar o desmentir estos indicios de un posible proceso de industrialización.

Analizamos también la IED que ha fluido al estado a partir del TLCAN, la cual parece ser mínima en comparación del total nacional. Esta propensión nos confirma que las tendencias de industrialización del estado son también poco claras con relación a la IED, pues se tiene un bajo grado de atracción sobre esta (aún si se incrementó en los

últimos tres años). Finalmente, con relación al comercio es poco o nada lo que ha crecido a partir del TLCAN. Sin embargo, y contrariamente a lo que sucede con la IED, la composición de las industrias exportadoras parecen dar indicios de un proceso de industrialización.

Dadas estas observaciones, el impacto de la apertura de la economía no parece haber traído grandes beneficios a Oaxaca, ni en términos del PIB, ni de la inversión extranjera, ni de las exportaciones. Vale la pena enfatizar como los factores espaciales nos ayudan a dar una explicación: es muy probable que un estado que había dependido básicamente de la agricultura hasta antes del TLCAN, con dispersión geográfica y poca interconexión entre los mercados haya desarrollado pocas aglomeraciones económicas. Aunado a lo anterior podemos sumar su desventajosa posición frente al mercado estadounidense. En consecuencia era de esperarse que la Inversión Extranjera Directa fluyera muy poco al estado y que el comercio y crecimiento industrial manufacturero se mantuviera en las grandes empresas instaladas hasta antes del TLCAN. Esta situación puede explicar que, la evolución de la estructura económica tampoco nos señala con claridad si existe una tendencia, al menos incipiente, hacia un proceso de industrialización. Este último, podría ser otro de los beneficios esperados del cambio del modelo de desarrollo y el TLCAN. No obstante, existen pequeños indicios de capitales que han empezado llegar a la entidad, como las empresas maquiladoras.

Una notable excepción es el caso de los servicios que reflejan la importancia del turismo. Este ha venido creciendo de manera constante aun desde antes de la apertura y en la actualidad es el que más reporta al PIB del estado.

De esta forma, en este capítulo se ha podido apreciar que definitivamente el estado de Oaxaca no ha contado con las capacidades para aprovechar el Libre Comercio

y que el peso de los factores espaciales parece importante en ello (las excepciones notable son el caso del turismo y la posibilidad de un naciente proceso de industrialización). Por otro lado, esta explicación consta de ciertas limitantes. Por ejemplo, no revela porque estados, como los de la región sur-sureste, con factores espaciales similares pueden tener diferentes desempeños. Asimismo, como se mencionó, el surgimiento de las medianas y pequeñas empresas en la entidad se vio acompañado por fideicomisos y programas de promoción a las artesanías por parte del gobierno que no se consideran dentro de los factores espaciales. En este sentido, como se ha venido señalando las instituciones juegan también un rol esencial para completar la explicación. Con la finalidad de introducirnos en el análisis de estos factores, en el último capítulo se presentarán los resultados del análisis institucional.

CAPÍTULO V.- RESULTADOS: LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO DE OAXACA FRENTE AL TLCAN

El presente apartado tiene la finalidad de realizar una primera aproximación sobre análisis de las capacidades institucionales con las que cuenta y se propone desarrollar el estado de Oaxaca para aprovechar las oportunidades que ha traído el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Con base en el señalado en la metodología, nos enfocaremos principalmente a los cuatro aspectos institucionales señalados por Ayala Espino (2003) pues creemos que compila y define con bastante claridad algunas las características principales para aprovechar el contexto traído por el TLCAN: cumplimiento de las leyes; descentralización que permita corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno; políticas que promueven la competencia; y Política Social.

Para alcanzar nuestro objetivo nos enfocaremos en el análisis de los siguientes documentos: los dos últimos Planes Estatales de Desarrollo (1998-2004 y 2004-2010) el último informe de Gobierno de la administración anterior (puesto que la presente administración todavía no termina su primer año de gobierno no se cuenta con ningún informe de gobierno de esta). Adicionalmente, se incluirá la información obtenida de las entrevistas realizadas. Por último, se incluye un cuadro comparativo entre los estados de Michoacán, Veracruz y Oaxaca con el objetivo de poner en perspectiva la profundidad de las innovaciones institucionales realizadas en este último.

5.1 Plan de Desarrollo Estatal 1998-2004 y último informe de gobierno.

5.1.1 Visión General:

En este documento podemos apreciar que el gobierno ve al libre mercado más como una amenaza que como una fuente de nuevas oportunidades. Por ejemplo, podemos encontrar frases como “Mercados globales despiadados” (p.14). Sin embargo, la administración reconoce la necesidad de generar mayor confianza para incrementar los niveles de capital, redefinir las relaciones entre los agentes económicos, abrir las puertas a la inversión, aprovechar las potencialidades del estado, generar mayores equilibrios entre las regiones internas del estado, una “modernización económica”. Vale la pena señalar que en ningún momento se reconoce de manera explícita la necesidad de generar nuevas instituciones o reformarlas para adaptarlas al nuevo contexto. Al parecer solo se agregan nuevas necesidades sobre el viejo funcionamiento institucional. En este sentido, podemos suponer desde aquí que los cambios propuestos, si bien pueden ser importantes, difícilmente podrían (y pretendían) llegar a transformar de manera importante el funcionamiento institucional.

A) Estado de Derecho

Como se había señalado, en este punto se destaca la importancia de contar con un sector judicial independiente que garantice los derechos individuales, especialmente los derechos de propiedad. En Oaxaca resaltamos que este último es de particular importancia debido al alto porcentaje de tierras de propiedad comunal. Adicionalmente, se mencionó que ayuda a proteger a los individuos del propio estado generando mayor confianza de los distintos grupos a las instituciones. Esta confianza es fundamental pues

repercute en la inversión, el crecimiento y empleo. La misma se logra con mecanismos de control vigilancia y rendición de cuentas pero sobre todo con el cumplimiento de la ley.

En este Plan de Desarrollo podemos constatar que se pretende mejorar y eficientar la procuración de justicia para que la sociedad Oaxaqueña “recobre la confianza en las instituciones”. Si bien esta perspectiva es muy coincidente con el mejoramiento institucional que buscamos, vale la pena hacer varios señalamientos. En primer lugar, se excluye por completo una visión de innovación frente al contexto de libre mercado. En este sentido, ninguna estrategia es propuesta de manera directa para mejorar el cumplimiento de la ley frente a las oportunidades del TLCAN como por ejemplo: dar mayor seguridad a las inversiones, o inclusive, en un nivel puramente de trámites administrativos, ni siquiera se menciona alguna propuesta para hacerlos más ágiles y atraer mayor inversión. De hecho, en el informe del último año de este gobierno, tampoco se reportan de manera específica acciones o resultados en este sentido.

En cuanto a la cuestión de los derechos de propiedad y de la propiedad comunal tampoco existe una referencia explícita para regularizar la tenencia de la tierra ni en el Plan ni en el Informe.

Existen también un gran número de metas muy generales pero en las que no se mencionan, los mecanismos de control, vigilancia, rendición de cuentas o qué se pretende hacer para mejorar el cumplimiento de la ley y alcanzar estos objetivos. En el informe es poco lo que podemos encontrar sobre estas metas generales (reforzar el área jurídica, dar cumplimiento a recomendaciones de la comisión de derechos humanos, fortalecer el sentido de la función social y buena fe de la Procuraduría, entre muchos

otros), lo que es entendible por la falta de mecanismos específicos para alcanzar su cumplimiento.

Finalmente, es necesario reconocer, que al menos al nivel de propuesta, en el tema de Seguridad Pública se incluye una reforma más completa. Inclusive se propone desde una reforma de la ley (cambio estructural) hasta un cambio en los incentivos, y por ende en los comportamientos, del cuerpo policiaco para hacerlo más eficiente. En este tenor, parece posible dar una interpretación positiva a los resultados presentados en el informe. Al parecer se ha alcanzado mayor eficiencia, cobertura y las instituciones de seguridad pública han iniciado una transformación al menos del nivel estructural (leyes, normas, procesos). Es en consecuencia entendible que la entidad se califique como una de las más seguras del país (entre los tres primeros según el informe).

En general podemos ver que Oaxaca presenta ventajas en materia de seguridad pública. Sin embargo, hasta esta administración no se había adoptado un enfoque de reforma o innovación institucional que buscara adaptarse para aprovechar las oportunidades del libre comercio. Esto lo podemos ver en cuestiones tan elementales como la agilización de trámites para la inversión, derechos de propiedad de la tierra y la ausencia de mecanismos estratégicos de control, vigilancia, rendición de cuentas que permitan garantizar un mayor cumplimiento de la ley.

B) Descentralización y Corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno

Como se mencionó, este punto no solo tiene que ver con participación ciudadana y democratización sino con la descentralización del gasto público. Esta es muy importante en el caso de Oaxaca pues un porcentaje muy alto de su presupuesto depende del

gobierno central. Resultaba también importante analizar la concordancia de las políticas federales y estatales.

Aunque a lo largo del Plan se señala la necesidad de coordinar esfuerzos con el gobierno federal, no existe un apartado específico donde se trate este tema. En este sentido, no existen acciones ni estrategias específicas para mejorar la corresponsabilidad con el gobierno federal. Esta situación se refleja de la misma manera en el último informe de gobierno.

En cuanto a la coordinación entre el proyecto de desarrollo federal y el del estado de Oaxaca, los documentos llegan a reflejar la percepción de que el estado ha sido excluido o no contemplado de manera adecuada en el proyecto nacional. Al parecer, más que una búsqueda de coordinación, existe una demanda del gobierno del estado al federal para que considere las desventajas y potencialidades con las que el estado cuenta para participar de manera más exitosa en el actual modelo de desarrollo.

Es importante tener presente que esta administración se encuadra en la transición del régimen de partido hegemónico. Al iniciar esta todavía no se presentaba la alternancia en el poder del gobierno federal. Es posible que por esta razón no se incluyera en Plan de Desarrollo Estatal un esfuerzo específico para mejorar las relaciones entre los gobiernos (teniendo presente la manera en que establecían las relaciones entre gobierno central y local cuando ambos pertenecían al partido hegemónico). Esta situación también se refleja en el informe que reporta resultados a lo largo del documento pero no de manera puntal. Como sabemos los esfuerzos para el federalismo se incrementan a partir de la actual administración federal, aunque todavía con resultados limitados, y es posible que el gobierno de Oaxaca al convertirse en uno de oposición haya realizado esfuerzos en este tenor.

En conclusión podemos observar una carencia de una estrategia definida para coordinar y generar corresponsabilidad entre el gobierno local y federal. No obstante, será necesario continuar el análisis del tema para poder entender y sostener con mayor evidencia este argumento. Es posible que en la práctica el estado de Oaxaca, al convertirse en oposición, haya participado activamente en la redefinición del nuevo federalismo.

C) Políticas que promuevan la competencia

La idea es combatir el secretismo e incrementar la información disponible en la toma de decisiones. De igual forma se busca combatir la corrupción. Adicionalmente, se incluye aquí el esfuerzo del gobierno para incrementar su competitividad y de esta manera atraer más inversiones y fomentar el comercio (infraestructura, capital humano, promoción de sus potencialidades, prestaciones o ventajas ofrecidas a la inversión). Mención especial merece el caso del turismo que es el sector que más ha crecido en los últimos años.

Cabe señalar que no se menciona ninguna iniciativa que se enfoque a generar información disponible para la toma de decisiones de los agentes económicos. En cuanto al combate a la corrupción, este es incluido dentro de los objetivos del marco legal pero tampoco se implementa algún programa o medidas específicas para combatir este fenómeno. En ambos casos (información y corrupción) no se reportan en el Informe resultados que podamos considerar.

Finalmente con relación al incremento de la competitividad, el plan dirigió sus esfuerzos bajo cuatro estrategias principales:

- 1.- Instalar empresas que sean intensivas en mano de obra en las áreas de Valles Centrales, Zona del Istmo de Tehuantepec y la Mixteca, conforme con las ventajas y avances que ya ofrecen las cadenas productivas.
- 2.- Generar autoempleo en actividades de oficios en todas las regiones del estado.
- 3.- Impulsar la consolidación y generación de autoempleo en los sectores artesanales y microempresarial representando la vocación productiva microregional.
- 4.- Consolidar el empleo y autoempleo formal en las ramas de mayor rentabilidad.

Mención especial merece el caso del turismo, esta actividad es descrita como una oportunidad real para mejorar las condiciones del estado. Alrededor de ella se establece toda una amplia gama de estrategias para seguir desarrollando esta actividad.

Como podemos ver, con excepción del primer punto, las estrategias del gobierno se enfocan a consolidar las actividades ya establecidas dentro del estado. Inclusive cuando se quiere conocer más sobre la estrategia número uno, el documento se limita a señalar que se promoverá la inversión principalmente en los parques industriales ya establecidos. En consecuencia, podemos apreciar que el gobierno no deposita muchas esperanzas, ni esfuerzos, en incrementar la atracción de inversión nacional o extranjera. Es muy posible que esta sea una de las causas de los resultados tan pobres presentados en el informe, por ejemplo: en este año (2003-2004) se instalaron 14 empresas manufactureras en el estado. Sin embargo, estas solo generaron un poco más de 700 nuevos empleos, muy por debajo de las necesidades de la entidad (aprox. 30 mil empleos por año).

Igualmente, en este apartado podemos confirmar que el turismo ha sido la actividad que más se ha desarrollado¹⁶. Es por lo tanto entendible que sea vista como la actividad con mayor potencialidad y a la que más esfuerzos se dedican para incrementar la competitividad de la entidad. Según el informe estos esfuerzos se han capitalizado en resultados. El incremento en la derrama económica por este concepto es 273% mayor en el año 2004 a la del año 1998 (pasando de 2.8 miles de millones en el 98 a 7.2 miles de millones en el 2004). De igual forma, el número de turistas que visitó la entidad se incrementó de manera significativa (en 93%, alcanzando casi dos millones de turistas en el 2004).

En resumen, en este apartado podemos apreciar que tanto en la visión general como en las propuestas, el plan se encuentra limitado en cuanto a las innovaciones institucionales para adaptarse al nuevo contexto; la ausencia de estrategias específicas para disminuir la corrupción, generar información y los relativamente pocos esfuerzos para promover la inversión son un ejemplo de ello. No obstante, una excepción muy importante es el caso del turismo. Esta actividad no solo se ha vuelto fundamental en la economía del estado, además por las tendencias que ha venido presentando representa un área de oportunidad real en la que las instituciones del estado han depositado esfuerzos con resultados bastante positivos.

D) Desarrollo Social

El objetivo principal de la sección dedicada a Educación, Salud y Asistencia Social es incrementar el capital social y buscar igualar las oportunidades, inclusive incrementar el

¹⁶ Ya en el momento de la elaboración de este plan era la actividad que mayor mano de obra por unidad de inversión ocupaba, además del 1993-1998 había presentado un crecimiento del 8.5% anual.

capital humano. Esta situación es fundamental en Oaxaca pues el índice de capital humano sigue estando entre los más bajos. Esta es probablemente una de los principales limitantes a la inversión.

La política social del estado se encontró dirigida por dos ejes principales: la educación y salud. Aunque en el primer caso se menciona la intención de incrementar el valor de la educación por medio de carreras técnicas, no se incluye ningún esfuerzo que especifique cuáles son las necesidades de formación requeridas por el estado o si la política de educación deberá prestar atención a las capacidades requeridas por el contexto y/o las que mayor valor agregado presenten. En otras palabras, la formación de capital humano de acuerdo a las necesidades del estado para aprovechar las oportunidades y afrontar los retos del contexto actual. Cabe señalar que existe cierta intencionalidad de vincular la educación con la demanda de mano de obra pero las referencias se hacen de manera muy general sin establecer ni los objetivos ni estrategias de manera claras. Es por lo tanto entendible que los resultados del informe no son presentados en esta dirección y en consecuencia es muy difícil formarse en criterio de los logros. Sin embargo, vale la pena mencionar que la cobertura absoluta de los centros educativos aumenta y el promedio escolar de la entidad se eleva en casi en un año (alcanzando el 6 grado en promedio). Algunas las posibles mejoras que el documento si propone es la descentralización de las funciones educativas hacia los municipios, el incremento en la calidad y atención de la infraestructura.

En materia de salud se hace un diagnóstico basado en las principales carencias y enfermedades de la entidad. Al parecer se trata de establecer estrategias focalizadas. Aunque los resultados en el Informe señalan que existe un incremento en la cobertura de los servicios no se presentan indicadores de los resultados alcanzados con base en las

estrategias presentadas en el Plan. De cualquier forma, cabe subrayar que a pesar de los esfuerzos, Oaxaca se mantiene entre los estados con más bajos índices de desarrollo humano.

En conclusión uno de los principales retos del estado de Oaxaca es mejorar en materia de desarrollo social. Es posible que la pasada administración haya tenido algunos logros, sin embargo estos se encuentran muy distantes de las necesidades del estado. En este sentido será fundamental entender que las innovaciones en las instituciones deberán dar un fuerte peso a incrementar el desarrollo social teniendo en cuenta el contexto y las demandas de capital humano que este presenta. Al parecer este enfoque no había sido considerado de manera significativa en esta administración.

Para finalizar este apartado podemos ver que las innovaciones y los cambios en las instituciones del estado se encuentran muy distantes del enfoque de mejora que se presenta en la teoría. Con contadas excepciones, como es el caso de la seguridad y el turismo, es poco (a partir de este documento) lo que el estado había propuesto y realizado para adaptarse las instituciones al contexto y aprovechar de mejor manera las oportunidades del libre mercado.

5.2 Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010.

5.2.1 Visión General

En este proyecto se puede ver una modificación de la perspectiva con la que se observa el contexto. Si bien se sigue viendo a la globalización como una amenaza, también se le ve como una ventana de oportunidades. Se menciona también que aunque Oaxaca ha sido relegada del reparto de la riqueza nacional esta en manos del estado participar de manera más exitosa del actual modelo de desarrollo. Aunque en este Plan tampoco se

hace referencia de manera explícita a la necesidad de generar las capacidades institucionales en el conjunto de la administración para adaptarse al nuevo contexto, resulta interesante que en diferentes áreas se pretenden innovaciones de profundidad para la mejora de las capacidades institucionales. Inclusive, se destina un apartado exclusivamente para proponer “Un gobierno transparente y de calidad, bajo una nueva cultura de servicio público y combatiendo a la corrupción”. En este sentido podemos esperar que las propuestas de mejora institucional sean mucho más ambiciosas que en el plan anterior.

A) Cumplimiento de la ley

Aunque tampoco se plantea una reforma integral para adecuarse a las necesidades del nuevo contexto, en este documento existen diferentes elementos que concuerdan de mayor manera que el anterior con las innovaciones esperadas en las instituciones que tienen que ver con este factor.

En primer lugar, es importante señalar que se reconoce que la procuración de justicia y seguridad es un eje estratégico para el desarrollo del estado. En este tenor se espera recuperar la confianza de los diferentes sectores de la sociedad.

Otro de los elementos remarcables es que se propone el fortalecimiento de la separación de poderes y una estrecha coordinación para la eficaz y eficiente procuración de justicia.

Adicionalmente se apunta que una de los principales objetivos en esta área será garantizar la seguridad de la inversión.

En este sentido, las líneas de acción son más claras, corresponden con varios de los puntos que en teoría se esperan en esta área y consideramos que las innovaciones que se proponen, de llegarse a cumplir, pueden tener un alcance importante. Dentro de éstas

se proponen reformas del marco legal, profesionalización de los cuerpos encargados de brindar seguridad, estrategias para hacer más eficientes la prestación de servicios, un fortalecimiento del poder judicial (profesionalización y reformas legales) para modernizarlo frente a las demandas democráticas y del estado, entre otras.

Vale la pena también señalar que una vez más no se contemplan cuestiones como la regularización de la propiedad y algunos mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas no se establecen en la profesionalización del poder judicial (No obstante como veremos en el apartado C, estos mecanismos si se presentan para el conjunto de la administración).

A pesar de las limitaciones, es posible apreciar que al menos en un nivel de propuesta los cambios buscan tener un mayor impacto en las capacidades institucionales que en el Plan anterior. Adicionalmente, el enfoque de estas propuestas considera mayormente las necesidades institucionales frente a los mercados. Muy probablemente, la mayor ausencia en estas consideraciones tenga que ver con los derechos de propiedad en el caso de las tierras comunales.

B) Descentralización y Corresponsabilidad

En este documento podemos ver que se señala de manera explícita que las políticas del gobierno federal muchas veces se encuentran en contra de las aspiraciones del estado. Sin embargo, también se menciona de manera explícita desde la introducción del texto, que es indispensable coordinar y concertar acciones con el gobierno federal. A pesar de este reconocimiento, en este plan tampoco se presenta un apartado que se encuentre destinado a establecer estrategias para mejorar las relaciones con el gobierno federal.

Por otro lado, si existe una sección destinada para el desarrollo municipal. El objetivo principal consiste en coordinar esfuerzos y modernizar la administración municipal. Estos elementos pueden resultar fundamentales en materia de desarrollo y aprovechamiento de oportunidades cuando tratamos con estados con un amplio número de municipios (570 de los cuales 418 son de usos y costumbres) y se puede presentar una atomización de las políticas.

Las estrategias son variadas, desde convenios para la coordinación con los municipios para orientar las inversiones del ramo 33 a proyectos productivos, hasta programas de capacitación e innovación en las prácticas municipales, profesionalización de los funcionarios, integración de contralorías sociales en los municipios, entre otras.

En resumen podemos destacar que en la perspectiva de este plan si se reconoce la necesidad de fortalecer las relaciones con el gobierno federal aunque tampoco se establecen estrategias específicas para lograr avances en este sentido. En el caso de los municipios se presentan un conjunto de estrategias que pueden fortalecer las capacidades institucionales de ambos niveles de gobierno para alcanzar mayor desarrollo en el contexto actual.

C) Políticas para promover la competencia.

Como ya se señaló, este documento contempla un apartado titulado “Gobierno Transparente y de Calidad”. Muy indicativa del enfoque de esta sección es la siguiente frase: “Vivimos una intensa época de cambios y en un mundo globalizado que ejerce una formidable presión para incrementar la *competitividad institucional*”. En este tenor, en esta sección se plantea la necesidad de crear claridad en la acción gubernamental (lo que disminuye el secretismo) para mejorar los servicios a la comunidad. Con esta

finalidad se desea un gobierno transparente, innovador y de calidad, eje primordial de una administración que se propone transitar a la modernidad, cuya base será el combate a la corrupción, la transparencia en el actuar de los servidores públicos, la cultura en la calidad del servicio, innovando y revisando los procesos próximos a la gente. Se propone un cambio profundo, planeado hacia la profesionalización (p. 127).

Como podemos ver en el párrafo anterior, al menos al nivel de declaración existe aquí también un cambio de enfoque bastante fuerte. En este parecen incluirse la mayoría de los elementos mencionados que se esperan idealmente de las instituciones en este aspecto (promoción de competencia). Además, las líneas de acción propuestas parecen corresponder con los objetivos planteados por lo que al parecer si se pretende un cambio institucional amplio, por ejemplo: encontramos propuestas que van desde cambios en el marco legal, hasta un programa específico para combatir la corrupción, estrategias para incrementar la competitividad de la administración pública, adopción de nuevos valores, actualización tecnológica, uso eficientes de recursos, indicadores de rendimientos, evaluación de resultados, entre otros.

Vale la pena tener presente que todavía no se ha completado un sólo año de esta nueva administración por lo que resulta difícil evaluar cuales son los cambios reales que se han presentado. Sin embargo, no podemos dejar de remarcar este cambio de enfoque y la concordancia con lo que se espera del cambio institucional en la teoría presentada en otro capítulo de esta investigación.

Con relación al incremento en la competitividad del estado también parece haber un giro en el enfoque. Para empezar se parte de la idea de que el estado se encuentra inmerso en un proceso de globalización en el que es imperativo mejorar la estructura industrial y comercial promoviendo actividades que puedan competir en precio, servicio

y calidad tanto en el mercado nacional como internacional. De tal manera se proponen políticas de estímulo, protección y atracción de la inversión teniendo presente el mercado norteamericano, el nacional y el estatal. Dentro de las principales líneas de acción se encuentran: políticas para la atracción y localización de la actividad industrial, integración de cadenas productivas, rescate y equipamiento de parques industriales, promoción de denominaciones de origen de algunos productos tradicionales, garantizar la seguridad a las inversiones, otorgar incentivos fiscales, intensificar campañas de promoción de productos oaxaqueños, concertar modelos de financiamiento adecuados con la banca, entre otros. Cabe también señalar que en este proyecto el fomento al turismo es prioritario, de hecho se le trata de consolidar como el eje de desarrollo económico estatal. En este sentido, un amplio conjunto de estrategias y esfuerzos están destinados para esta área.

En general podemos observar en este apartado que la perspectiva del gobierno si contempla el fortalecimiento institucional para incrementar la competencia y la competitividad. Otro aspecto remarcable es la consolidación del turismo como el principal eje de desarrollo económico del estado aunque al parecer esta administración también destinará esfuerzos importantes para promover la industria y el comercio. En este sentido, en este último punto también se refleja claramente la visión de aprovechar más las oportunidades del libre mercado.

D) Política Social.

En este aspecto también se presenta un cambio en la perspectiva de la administración. La política social se incluye en un apartado llamado: “Combate frontal a la marginación y pobreza”. En este se comienza señalando que solo una mejora en el desempeño

económico, considerando iniciativas sociales y privadas, además de un sistema educativo consistente, es la única manera de superar la pobreza y marginación. En este tenor se afirma que la política social deberá aumentar la calidad de vida y reforzar la formación de capital humano. Ante las limitaciones presupuestales se propone una focalización de las políticas.

Aunque la perspectiva es más clara que en el Plan anterior, tampoco se especifica de manera precisa la forma en la que se pretende vincular las políticas educativas con la formación de capital humano acorde a las posibilidades de desarrollo regional. En otras palabras, aunque existe la intencionalidad, las líneas de acción no son tan claras como, por ejemplo, si lo son en el punto anterior (promoción de la competencia).

En el caso de la salud, las metas son más amplias. Estas proponen alcanzar una cobertura universal real y en esta ocasión si se incluyen indicadores de resultados. Habrá que esperar para poder evaluar los logros de las políticas implementadas.

En general podemos apreciar que en este plan existe un cambio de postura en las propuestas de la administración. El contexto de libre mercado es no solo visto como una amenaza sino también como una oportunidad. Esto se refleja en los cambios buscados, que al menos al nivel de propuesta, intentan transformaciones más profundas en el funcionamiento de las instituciones para poder participar con más éxito en el nuevo contexto. Cabe señalar que a pesar de lo anterior, las innovaciones propuestas sufren de ciertas carencias, por ejemplo: en cuestión de cumplimiento de la ley, con relación a los derechos de propiedad en el caso de las tierras comunales; en el caso del federalismo todavía no se plantean estrategias para mejorar las relaciones con el gobierno central; o en materia de política educativa no se han establecido claramente cuáles son las

estrategias para orientar la formación de capital humano hacia las necesidades del contexto.

A pesar de estas limitantes parece existir un cambio de perspectiva claro que favorece al fortalecimiento de las capacidades institucionales. Como ya se señaló, habrá también que esperar para poder evaluar en que grado estas propuestas son llevadas a la práctica. Puesto que todavía no se cumple el primer año de este gobierno, por lo tanto aun suponiendo que se estuvieran implementando las innovaciones los logros serían aun mínimos, y a partir de la revisión del Plan de Desarrollo anterior, es muy posible que las instituciones del Estado de Oaxaca tengan todavía un largo camino que recorrer para mejorar sus capacidades y aprovechar mejor las oportunidades del TLCAN. Como veremos este supuesto se corrobora con los resultados de las entrevistas y la evaluación de innovación institucional.

5.3 Análisis de Entrevistas.

Se realizaron 13 entrevistas diferentes: entre los entrevistados se encuentran: Juan Enrique Lira, director del Instituto de Innovación y Calidad Gubernamental; Ana Cecilia Ruíz, Jefe del departamento de las Pequeñas y Medianas Empresas Exportadoras (PYMEXPORTA) de la división de comercio de la Secretaría de Economía; otro funcionario de puesto medio-alto de la Secretaría de Economía, división de Desarrollo Industrial, que prefiere que su nombre se mantenga anónimo; Al entonces presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Sergio Segreste; un funcionario de puesto medio de la Secretaría de Turismo que prefiere también permanecer anónimo; 4 empresarios de la entidad de entre los que destaca el Presidente de la CANACINTRA,

Adalberto Castillo González¹⁷; y por último, se conversó también con al menos cuatro representantes de Organizaciones no gubernamentales.¹⁸

En las siguientes líneas se presentan los principales resultados. Cabe señalar que estos son desalentadores y que no solo confirman la tendencia que se venía presentando respecto a los incipientes avances en la construcción de un marco institucional eficiente, en algunos casos los resultados son preocupantes pues los entrevistados, inclusive algunos dentro del sector público, plantean situaciones contrarias a las que se buscarían para generar capacidades que permitan aprovechar la apertura económica. Aun si como se mencionó en el estudio del Plan de Desarrollo de la actual administración es muy pronto evaluar los avances y cabe el beneficio de la duda, la mayoría de los entrevistados coincidieron en apuntar que muy poco ha cambiado en las instituciones y se mostraron escépticos a que esto se logre:

A) Estado de Derecho

Respecto al marco legal, el Dr. Segreste señaló que si bien se han logrado algunos avances todavía el gobierno del estado deberá realizar mayores esfuerzos para fortalecer la independencia del poder judicial. Otros entrevistados, principalmente empresarios, mencionaron que en realidad no existe independencia alguna entre el poder judicial y el gobierno del estado.

Adicionalmente, un el elemento que surge de manera recurrente como un limitante es la alta proporción de tierras comunales del estado de Oaxaca (aproximadamente el 70%). Al respecto se considera que esta situación condiciona fuertemente las potencialidades del estado para aprovechar las oportunidades del nuevo

¹⁷ Se escogió esta cámara pues al parecer es la que más independencia muestra del gobierno del estado.

¹⁸ Respetando el anonimato de los entrevistados, en repetidas ocasiones se omiten los nombres de la fuentes.

contexto, sobre todo en materia de inversión. Por ejemplo, un empresario (anónimo) señaló que en el caso del ejido, aunque se puede vender, en la práctica son los ejidatarios los que autorizan la venta y en muchos casos no lo hacen. De esta manera, los riesgos de la inversión se incrementan pues si el inversionista decide vender se encuentra condicionado a la voluntad de los ejidatarios. Adicionalmente, aún cuando ya haya comprado se tienen que rendir cuentas del uso de la propiedad y contribuir a pagos y eventos de las comunidades de manera indistinta pues no existe una reglamentación al respecto. Como es de suponerse, esto incrementa también los costos. Esta situación no es de importancia menor pues los empresarios perciben que en los municipios pequeños los inversionistas son vistos de una forma muy acentuada como “fuereños”, con recelo y desconfianza. En casos extremos esta situación se presta para abusos y se mencionó que algunas empresas han cerrado cuando se les ha exigido demasiadas contribuciones y/o intentado manipular políticamente¹⁹. Según Alejandro Sánchez (director de SANDI, empresa empacadora de carnes) a partir de 1994 menos del 2% de los ejidos se han liberalizado lo cual nos habla de los pocos avances en esta materia. En gran medida existe una percepción que estos pocos logros son consecuencia de que es un tema muy delicado políticamente.

Una limitación más es que los municipios de la zona urbana de la capital (donde se concentra gran parte de las inversiones), no tienen claras las zonas de sus atribuciones. En consecuencia los pagos y trámites se tienen que hacer a veces en distintos municipios. Esto incrementa los costos en cuestiones de tiempo y pagos que se

¹⁹ Por ejemplo se buscan beneficios o apoyos para los gobiernos locales a cambio de mantener a los ejidatarios de acuerdo con la instalación de las empresas. Se señala como ejemplo el caso de Zaáchila, municipio cercano a la ciudad de Oaxaca, donde una refreshera no pudo instalarse porque el pueblo se opuso.

tienen que hacer doble. Al respecto un empresario menciona “No esta mal que el gobierno “intervenga” sino que no existan reglas claras”.

Aunado a lo anterior, en general se percibe que no hay seguridad de que el marco legal garantice la inversión, algunos llegan a señalar que esto solo se logra si la empresa establece vínculos con el gobierno. En este sentido, parte del sector privado se encuentra ligado con el sector público en una relación clientelista, inclusive, algunos empresarios llegan a formar parte del gobierno y algunos funcionarios públicos aprovechan su posición para volverse empresarios.

El mismo Segreste apunta, las instituciones garantes de la aplicación de la ley no generan confianza suficiente en los distintos sectores de la población. Afirma que en Oaxaca la aplicación de la justicia se ve comúnmente asociada a los abusos de poder y prácticas de corrupción. En general, son los grupos sociales más pobres los que se ven más desfavorecidos, no obstante, considera que esta situación puede repercutir en la confianza de los sectores productivos en las instituciones del estado.

En cuanto a los trámites son percibidos como demasiados largos y engorrosos, se considera como más prudente “dar dinero al encargado”. Otra de las vías que se menciona es: “Para establecerse es mejor gestionarlo por medio de líderes políticos, encargados o palancas”. Se añade: “No se conocen los procedimientos que se deben seguir en el interior de los municipios (para autorizar a una empresa a establecerse). En zonas conurbanas a veces no se sabe a cual de los municipios dirigirse”.

B) Descentralización que permita corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno

En cuanto a la centralización se reconoce que existen algunos avances, si bien limitados, entre el gobierno federal y estatal. Algunos de ellos se han generado en programas compartidos para la promoción a las inversiones y salud. A pesar de lo anterior, dentro del mismo gobierno del estado también se percibe que Oaxaca no se encuentra considerado dentro del proyecto nacional, ni del modelo económico. Muy ilustrativo en este sentido es la respuesta de uno de los funcionarios de la Secretaría de Economía: “La participación de México en el Libre Comercio a nosotros no nos beneficia en nada”²⁰

Al interior del estado la situación es también complicada. Representantes de la sociedad civil y empresarios no perciben descentralización del gobierno estatal hacia lo local, “sino cambios de grupos coluditos en el poder: las condiciones de pobreza del estado y la práctica de políticas sociales paternalistas continúan permitiendo al gobierno del estado imponer en la mayoría de los caso a sus líderes en los municipios y ejercer poder sobre ellos”.

En lo que respecta a la coordinación de las instituciones entre los tres niveles se sugiere que esta todavía pobre. Por ejemplo, Sánchez Díaz mencionó que en su caso, salubridad del estado y Sagarpa a veces no se organizan entre ellas duplicando los trámites para el ganado de su empresa y que además no piensa que exista un interés de cooperar. Otro empresario mencionó que más que cooperación existía una “lucha entre las instituciones”.

²⁰ Cabe señalar que este comentario también revela de manera preocupante parte de las inercias culturales de las instituciones oaxaqueñas, como vimos en la sección precedente, el nivel más difícil para alcanzar cambios.

C) Políticas que promuevan la competencia y competitividad

Se puede aquí percibir una cierta influencia de los factores espaciales, por ejemplo tanto funcionarios públicos como empresarios consideraron que hacía falta infraestructura, principalmente en comunicaciones, la cual como sabemos puede repercutir en los costos de transporte. Es decir, se considera como desventaja la distancia con los mercados. No obstante, esta no fue el principal señalamiento, se mencionaron también otras variables institucionales que nos proporcionan una explicación más compleja.

Por ejemplo, sigue faltando mucha política de promoción a la competencia, algunos empresarios perciben al mercado Oaxaqueño como solo de los oaxaqueños, como ejemplo, se mencionó que recientemente la COPARMEX bloqueó a CEMEX para establecerse en el estado. Adicionalmente, parece no haber confianza en algunos procedimientos del gobierno que buscan generar competencia como las licitaciones.

Tanto empresarios como sociedad civil e inclusive de manera implícita funcionarios del gobierno, reconocen también que existen grupos empresariales más favorecidos que otros. Claramente la COPARMEX fue mencionada en más de dos ocasiones: “COPARMEX es un apéndice del gobierno”; “No sabes donde empieza lo privado y donde el gobierno”; “Existen pocas posibilidades de negociar, las políticas benefician solamente a unos cuantos, los grupos de empresarios no funcionan como grupos de presión. El estado es visto como omnipotente.”

En cuanto a la competitividad, un funcionario de la Secretaría de Economía señaló que dentro de las principales limitantes se encuentran: los empresarios ligados a los procesos tradicionales y una mentalidad cerrada, poca promoción del estado, la infraestructura para atraer inversión no es la óptima, no se ofrecen los incentivos fiscales suficientes, sindicatos muy activos y politizados. Contrariamente, el funcionario

reconoció que se han hecho esfuerzo en cuanto a las posibilidades de pago de las instalaciones industriales, se han creado programas para facilitar la mano de obra a los empresarios y generar empleos, se ofrecen becas de capacitación, han otorgado fideicomisos. Como resultado se presume un incremento en el número de pequeñas y medianas empresa, en la actualidad se dice que la entidad cuenta además con 15 empresas maquiladoras. Otro esfuerzo que parece haber dado algunos resultados es el ya mencionado programa PYMEXPORTA (Pequeñas y Medianas empresas exportadoras) en el que actualmente participan 92 empresas, 27 de las cuales exportan otras 50 están listas para hacerlo y la mayoría del resto se encuentra en las últimas etapas. Esta situación podría también ayudar a explicarnos la recuperación de este sector a partir del 2000 (presentada en el capítulo 2, tabla 9), aun si el total de las exportaciones es todavía muy pequeño y apenas recupera los niveles anteriores a la apertura.

A pesar de estos logros, cuando se le preguntó a uno de los funcionarios porque estas iniciativas no habían tenido más éxito, este citó el caso de una empresa de goma de mascar que buscaba instalarse en el estado de Oaxaca pero terminó haciéndolo en Puebla: “lo que pasa es que el gobierno debe de cumplir lo que ofrece (insinuando que no lo estaba cumpliendo)”. Este mismo funcionario reconoció que para que se lograra mayor éxito era necesario un cambio de mentalidad desde funcionarios hasta obreros pasando por los empresarios. En otras palabras, estos esfuerzos lograrían mayores resultados con un cambio mayor en la cultura institucional (como veremos con más detalle en el siguiente apartado, el más profundo e importante pues impacta en los valores y decisiones de los actores). Lo que corrobora la importancia de los marcos institucionales que de ser más eficientes podrían traer mejores resultados.

Otra de las limitantes principales a la competitividad del estado es el capital humano. Por ejemplo, un empresario mencionó que cuando alguno de sus empleados deja una empresa resulta muy difícil encontrar rápidamente un reemplazo que cumpla con los requisitos necesarios. Más allá de calificación de la mano de obra, se señala que la cultura laboral no responde a los requerimientos de los requerimientos productivos actuales: “los empleados (poco calificados) no están acostumbrados a cubrir los turnos de ocho horas de manera disciplinada”. Además, la relación demandada al empleador parece ser de mayor cercanía y de trato personal, esta puede ser una motivación importante para el empleado. No obstante, esta no siempre es posible sobre todo en las empresas medianas o grandes.

Aunque se reconoce que existen programas de capacitación, se considera que estos han sido ineficaces. Otro aspecto importante es que tanto funcionarios, empresarios y sociedad civil coinciden en que la política educativa se encuentra poco coordinada con la demanda de mano de obra en el estado.

Principalmente, la sociedad civil y empresarios pero también en parte funcionarios, inclusive el manera implícita Enrique Lira (Innovación y Calidad Gubernamental), reconocieron que el gobierno es ineficiente, disfuncional y que necesita modernizarse de acuerdo a las demandas del contexto actual. El mismo Lira mencionó que Oaxaca se encuentra en los últimos lugares nacionales en calidad de la administración, en este sentido, el objetivo del nuevo organismo consiste en modernizar la administración. A pesar de la importancia de estos esfuerzos, al preguntarle a Lira ¿Cuáles aspectos de la administración era claves para mejorar el marco institucional y de esta manera otorgarle capacidades al estado para aprovechar las oportunidades del Libre Comercio? El entrevistado no entendió la pregunta, señaló que era poco clara la

relación entre las instituciones y las capacidades para aprovechar las oportunidades. Una vez más esta situación nos refleja limitantes de la cultura institucional en el estado. De hecho, los principales esfuerzos se enfocan solo a cambios en algunos procesos se que relacionan poco con lo 4 aspectos que estamos analizando: emplacamiento, registro público, catastro, tal vez, el más afín es la profesionalización de los funcionarios públicos sin intentar crear un servicio civil de carrera²¹. Aunque importantes, los cambios que se pretenden buscan principalmente eficiencia pero se encuentran limitados a procesos particulares sin pretender alterar de manera profunda la dinámica institucional. Como veremos con mas detalle en el siguiente apartado, los procesos forman parte de un primer nivel de cambio insitucional, el funcional-estructural, muy probablemente en esta administración no se alcancen, ni se pretendan, cambios en los otro dos niveles que son los que generan cambios mayores: comportamentales ni intrarelacionales.

En cuanto a la corrupción, es percibida tanto por los empresarios como la sociedad civil como uno de los aspectos más deplorables de las instituciones del estado, para algunos es el peor de todos. El problema es percibido como una situación cultural de las instituciones “es un círculo de absorción, es parte de la naturaleza del gobierno del estado”. Aunque se mencionó que en el plan de este gobierno existe un programa de combate a la corrupción, en ninguno de los tres sectores se le conoce. No obstante, vale la penas reconocer si se perciben pequeñas mejorías.

Como ya hemos señalado, donde si creció el estado es en el sector turismo. En este también se puede apreciar el efecto de las instituciones de manera pero de manera

²¹ Según la explicación brindada por el funcionario este esfuerzo se enfoca más a los procesos, a la forma en la que hacen las cosas los funcionarios, que a crear un cuerpo profesional de funcionarios públicos (lo que implicaría cambios en los valores, un sistema de reglas e incentivos, nuevas dinámicas instra-institucionales, mecanismos de evaluación, etc)

positiva. En primer lugar, los diferentes funcionarios públicos entrevistados, aun los de otras dependencias, reconocieron que se han dedicado importantes esfuerzos para este sector identificado como estratégico: inversión en infraestructura, continua promoción nacional e internacional, se ha eficientado el funcionamiento de la dependencia (que de hecho en cuestiones de cantidad de empleados es de las más pequeñas); también se pudo observar que los perfiles de los funcionarios concuerdan con el sector,²² además de que se cuenta con gente con postgrado; se crearon programas de apoyo a la empresas medianas y pequeñas en el sector; se ha incrementado la oferta turística gradualmente en los últimos años aprovechando las potencialidades del estado; se ha logrado coordinar acciones y eventos con el sector privado; entre las más importantes. De esta manera, podemos ver que a pesar de la potencialidad del estado en este sector, su crecimiento no ha sido casual y en gran medida ha tenido que ver con esfuerzo que incluye la mejora de las instituciones del estado.

C) Política Social

Tanto los empresarios como sociedad civil perciben que la política social del estado sigue siendo clientelista y patrimonialista. Esta situación la relacionan con los bajos niveles de desarrollo humano donde la pobreza e ignorancia impacta sobre todo a las regiones rurales y las hacen vulnerables a este tipo de prácticas. Según los entrevistados, esto repercute, por ejemplo, en materia de educación y sobretodo de asistencia social. Aunque se han logrado mejoras (por ejemplo en educación), estas consideraciones políticas o de beneficios personales dificultan la coordinación entre la demanda real de mano de obra y la oferta educativa en el primer caso, o los bienes y servicios otorgados

²² Lo que no pasa siempre en otras secretarías, por ejemplo en la de economía hay ingenieros ocupados del área de finanzas.

por el estado y las necesidades de la población en el segundo. Bajo estas condiciones, es poco lo que se puede esperar de las instituciones en materia de desarrollo social y construcción de capital humano. Donde se reconocen ciertos avances, si bien limitados, es en materia de salud.

En resumen, en este apartado se han presentado las principales observaciones obtenidas en las entrevistas realizadas. Estas no solo confirman la tendencia que se venía presentando (incipientes avances en la construcción de un marco institucional eficiente), en algunos casos los resultados son preocupantes pues los entrevistados plantean situaciones contrarias a las que se buscarían en la teoría y la mayoría coincidieron en apuntar que muy poco ha cambiado en las instituciones y se mostraron escépticos a que esto se logre.

Con relación al *marco legal* los entrevistados remarcaron: poca o nula independencia del poder judicial del ejecutivo; limitantes para la inversión debido al régimen comunal de propiedad de la tierra (como se señaló en la historia económica este podría ser de hasta el 70%), poca confianza en el marco legal, imprecisa jurisdicción de los municipios en zonas conurbanas, excesivos procedimientos burocráticos para la instalación de empresas. En materia de *descentralización* se han logrado algunos avances, sin embargo, los niveles de coordinación entre los niveles estatal y federal permanecen bajos y en algunos casos se genera competencia. Al interior del estado se presenta más una relación clientelar que una verdadera coordinación entre gobiernos municipales y estatales. En materia de *competencia y competitividad*, es necesaria una política de mayor promoción a la competencia pues los entrevistados afirmaron confiar poco en los procesos que el gobierno utiliza para promoverla (como las licitaciones); adicionalmente, en el sector productivo se señala que los empresarios no compiten en

igualdad de condiciones pues algunos grupos son más favorecidos que otros. En cuanto a la competitividad del estado se apuntaron algunas de las principales limitantes como el capital humano, sectores empresariales ligados a procesos tradicionales (cerrados a la innovación), sindicatos activos y politizados entre otros. También se mencionaron algunos esfuerzos del gobierno y resultados sobre todo con el incremento de las pequeñas y medianas empresas y en el sector de las exportaciones. Vale la pena señalar que a pesar de estos logros todavía mínimos, también se señaló que estos podrían incrementarse de lograrse mayores cambios institucionales, sobre todo se pudiera llegar a un nivel cultural. En cuanto a la competitividad del gobierno, podemos ver que este presenta problemas de eficiencia y modernización. Aunque se han iniciado algunos esfuerzos, estos se encuentran enfocados más a procesos por lo que no esperan grandes cambios en la dinámica general de las instituciones. La corrupción, es señalada como otro de los problemas graves, como se mencionó en el capítulo anterior esto trasciende también seriamente en la competitividad de las instituciones. Un caso contrario y exitoso es el del turismo, se pudo notar que esto no es casualidad pues hubo mejoras institucionales que ayudan a explicar este fenómeno. Por último pudimos ver que la creación de capital social y humano por medio de la política social se encuentra muy limitada pues según los entrevistados esta presenta signos de patrimonialismo y clientelismo. Para complementar más esta información obtener conclusiones más exactas en el siguiente apartado se realiza un estudio comparativo de las innovaciones institucionales de Oaxaca con otros dos estados.

5.4 Análisis comparativo de las innovaciones Institucionales entre los estados de Michoacán, Veracruz y Oaxaca.²³

El objetivo de este apartado es poner en perspectiva el cambio institucional en Oaxaca al compararlo con otros dos estados de la región Sur-Centro del país (estados “perdedores” del TLCAN). Si las observaciones hasta aquí presentadas son correctas podemos esperar que las innovaciones institucionales realizadas disminuyan según aumente el nivel de profundidad de transformación institucional (los cambios son todavía muy preliminares o superficiales). Adicionalmente, en general el nivel de innovación gubernamental en Oaxaca deber ser menor al de Veracruz y este menor al de Michoacán considerando que estos dos últimos estados han podido aprovechar mejor las oportunidades del TLCAN (medido principalmente por el nivel de captación de inversión y comercio)²⁴.

Para realizar esta comparación nos basamos en el trabajo Arellano et al. (2000) donde se propone un marco explicativo que nos ayuda a entender las innovaciones

²³ Existen muy pocos estudios en donde se intenten realizar mediciones de las capacidades institucionales de los estados. Al menos dos referencias importantes pudimos considerar: el primero de ellos el documento presentado por el Consejo Coordinador Financiero (2004) sobre “La ejecución de contratos mercantiles e hipotecas en las entidades federativas: indicadores de confiabilidad y desarrollo institucional”. Sin embargo, la información que de éste se puede obtener es limitada pues se enfoca a los casi exclusivamente a los procesos judiciales, principalmente para los procedimientos mercantiles e hipotecarios. A pesar de lo enriquecedor del análisis, principalmente para los interesados exclusivamente en estos temas, la medición se encuentra limitada para nuestro estudio pues solamente abarca un parte de uno de los cuatro aspectos (marco legal) que estamos considerando indispensables para el buen funcionamiento institucional. Por lo tanto se excluyen cuestiones fundamentales inclusive para el mismo marco legal, por ejemplo los derechos de propiedad tan importantes en Oaxaca. Habiendo señalado lo anterior, en cuanto a los procedimientos judiciales podemos apreciar que el estado se encuentra ubicado siempre de media tabla para abajo, lo cual nos habla de un desempeño institucional entre bajo y medio. Habría que considerar lo que sucedería al completar este análisis con los demás aspectos del marco legal y los otros tres aspectos. Otra referencia, es la presentada por Enrique Cabrero (2005) que al analizar la competitividad de las ciudades, analiza algunos aspectos institucionales, económicos, socio-demográficos y urbanos de los principales centros urbanos del país, dentro de ellos la ciudad de Oaxaca. Si bien es cierto que este análisis se limita a la capital, este es de utilidad pues aquí se centralizan las instituciones públicas del estado. En esta clasificación, la ciudad se encuentra entre los dos últimos lugares de la muestra estudiada. De los cuatro aspectos medidos por Cabrero, es el sector institucional junto con el económico los que presentan indicadores más bajos.

²⁴ Este cuadro y consideraciones fue presentado por Isaí Hernández, Jorge Puga y Ricardo Segura en el ensayo, “Capacidades de los estados Michoacán, Oaxaca y Veracruz para aprovechar las oportunidades del TLCAN: factores institucionales y economías de aglomeración.”, este fue el trabajo final del Seminario de Gestión Pública coordinado por el Dr. Enrique Cabrero, CIDE, 2005.

gubernamentales considerando el nivel de profundidad de los cambios y el tipo de cambio que se logra. Tres niveles de innovación se distinguen:

- *Nivel funcional-estructural de la innovación.* Hacer nuevas cosas de nueva manera, nueva combinación de recursos, nuevas formas organizativas. El tipo de cambio se da a nivel de estructura, no solo a nivel de organizativo sino también de toma de decisiones.
- *Nivel Comportamental de la Innovación.* Nuevas actitudes, nuevos valores y arreglos intraorganizacionales en cuanto a red de influencias, alianzas y coaliciones. La transformación fundamentalmente en el proceso de toma de decisiones.
- *Nivel relacional.* Nuevas formas de relación con la sociedad, nuevo arreglos institucionales que surgen como consecuencia de los vínculos contexto y organización. Las transformaciones son de tipo institucional (Arellano y al, 2000).

Para poder medir los cambios se realizó un cuadro comparativo en el que se le asignó un valor diferente a las innovaciones según el nivel a fin de capturar el orden de importancia de cada una de ellas. Dada la complejidad del nivel comportamental, a los cambios en este nivel se le asignó el máximo valor, el cual está representado por el número 3. Al observar entre los niveles estructural-funcional y el nivel relacional, es posible apreciar que resulta más fácil a los gobiernos estatales generar nuevas leyes o firmar convenios con los otros niveles de gobierno que crear nuevas organizaciones porque ello implica asignación de recursos. Es decir, a pesar de la pluralidad democrática las innovaciones a nivel relacional son más recurrentes sin que ello

implique su cumplimiento. Por su parte, al crear nuevas estructuras implica comprometer recursos lo que en muchos casos detiene este tipo de iniciativas. Con base en estas consideraciones, a las innovaciones en el nivel estructural-funcional se le asignó un valor de 2 mientras que al nivel relacional un valor de 1.

Al final se concentran los resultados con la puntuación obtenida por cada entidad federativa. Adicionalmente, como se puede observar en el cuadro, las innovaciones se encuentran relacionadas con los principales factores institucionales a los que nos hemos venido refiriendo. Es decir, tienen que ver con cambios en las instituciones enfocados a la fortaleza del sistema legal, descentralización y corresponsabilidad entre los niveles de gobierno, promoción de la competitividad y desarrollo social.

NIVELES DE CAMBIO

Si = 1

No = 0

Factores Institucionales a los que se enfocan (FI)

1.- Fortaleza del marco legal

2.- Descentralización y

Corresponsabilidad

3.- Promoción de la competitividad

4.- Política Social

	ELEMENTO	MICH	OAX	VER	FI
Nivel Relacional	Convenios de trabajo con el gobierno federal en cuestión de exportaciones	Sí	No	Si	2 y 3
	Convenios de trabajo con el gobierno federal en cuestión de inversión extranjera	No	No	No	2 y 3
	Convenios de trabajo con el gobierno federal en cuestión de seguridad pública	Sí	Si	Si	1
	Convenios de trabajo con el gobierno federal en cuestión de competitividad empresarial	Sí	Si	Si	2 y 3
	Convenios de trabajo con los municipios para exportaciones y/o inversión	No	No	No	1 y 3
	Ley de fomento a la inversión	Sí	Si	Si	1 y 3
	Ley de fomento a las exportaciones	Sí	Si	Si	1 y 3
	Ley desarrollo sustentable	Sí	Si	Si	1 y 3
	Leyes que protegen a sectores específicos	Sí	Si	Si	1
	Ley de transparencia	Sí	No	Si	1 y 3
	Ley relativas a la organización industrial	Sí	Si	Si	1 y 3
	Ley de desarrollo regional	Sí	Si	Si	1, 3 y 4
Total		10/12	8/12	10/12	

Si= 2
No = 0

ELEMENTO		MICH	OAX	VER	FI
Nivel Estructural – Funcional	Organismo gubernamental que promueva las exportaciones	Sí	Si	Si	3
	Organismo gubernamental que promueva las inversiones	Sí	Si	Si	3
	Organismo de apoyo al sector primario para su incursión en el comercio internacional	No	No	Si	3
	Programa públicos de vinculación de las cadenas productivas	Sí	No	No	2 y 3
	Programas públicos de impulso al desarrollo tecnológico	Sí	Si	Si	3
	Programa públicos de impulso a los centros de Investigación	Sí	Si	Si	3 y 4
	Programa públicos de Mejora Regulatoria	Sí	Si	Si	1
	Programas públicos para capitalizar las remesas de los migrantes	Sí	No	No.	2, 3
	Programas privados para el desarrollo económico	No	No	No	3
	Programas de combate a la corrupción	No	Si	No	1 y 3
	Programas de Seguridad Pública	Sí	Si	Si	1
	Programas de información estadística	Sí	Si	No	1, 2, 3
	Divisiones sectoriales al interior del estado para la planeación de políticas públicas	Sí	Si	Si	2, 3
	Divisiones regionales al interior del estado para la planeación de políticas públicas	Sí	Si	Si	1, 2,3
Total		22/28	10/28	18/28	

Si = 3
No = 0

ELEMENTO		MICH	OAX	VER	FI
Nivel Comportamental	Asociación entre los tres niveles de gobierno para el desarrollo económico regional	No	No	No	2,3,4
	Asociaciones público – privadas para el fomento económico	Sí	Si	Si	3
	Asociaciones privadas que coordinen cadenas de producción	No	No	No	3
	Asociaciones del sector privado y educativo	No	No	No	3,
	Asociaciones de industriales	Sí	Si	Si	3,
	Asociaciones de comerciantes	Sí	Si	Si	3,4
	Asociaciones campesinos y ganaderos	Sí	Si	Si	3, 4
	Asociaciones de exportadores	Sí	Si	Si	3
	Asociación de Inversionistas extranjeros – nacionales	No	No	No	2,3
Total	15/27	15/27	15/27		

Concentración de Resultados

Estado	Puntuación
Michoacán	47/67
Oaxaca	33/67
Veracruz	43/67

5.4.1 Análisis de los datos.

Como era de esperarse, en el nivel número 1, puesto que este es el que menor dificultad presenta, los tres estados tiene puntajes altos: Veracruz y Michoacán alcanzan 83% de los puntos totales mientras que Oaxaca cuenta con el 66%. No obstante, desde aquí podemos empezar a observar el rezago del estado de Oaxaca respecto a los otros dos estados.

En segundo nivel podemos percibir que los puntajes empiezan a disminuir, Michoacán mantiene el puntaje más alto con el 78%, Veracruz llega a 64% mientras que Oaxaca sólo obtiene el 35% de los puntos posibles. Adicionalmente la diferencia presentada entre los estados es mayor: entre Michoacán y Veracruz la diferencia es de 4 puntos o 12% (22 a 18). Sin embargo, la diferencia con Oaxaca es amplia pues este estado apenas alcanza un puntaje de 10. La diferencia de este último estado con Michoacán es casi el doble (o 48% de los posibles puntos totales) y con Veracruz de un poco menos del doble (o 29% de los puntos totales).

En el tercer nivel, podemos apreciar que los tres estados se encuentran en igualdad de puntuación. No obstante, el porcentaje alcanzado de los puntos totales disminuye más para los dos primeros 55%. Para el caso de Oaxaca se presenta un pequeño aumento.

De lo anterior, podemos remarcar los dos aspectos señalados anteriormente. En primer lugar el nivel de innovación de Oaxaca disminuyen conforme avanzamos en la complejidad del nivel. Aún si podemos observar un pequeño aumento en el tercer nivel este no parece muy significativo²⁵. Esta información nos confirma que los resultados que hasta el momento se venían presentando: que los niveles de mejora institucional en Oaxaca todavía se encuentran en una etapa preliminar. Esto lo podemos constatar inclusive si lo comparamos con estados de la misma región y también considerados “perdedores” del TLCAN.

En segundo lugar podemos observar que los diferentes niveles de innovación institucional entre los estados corresponden con el éxito que estas economías han tenido

²⁵ Es posible que esta se explique por que en este factor estamos utilizando fuentes documentales cuando se trata de evaluar cambios en los valores y cultura. De aquí la importancia de consolidar esta información por medio de entrevistas

para aprovechar las oportunidades en era del TLCAN. Como ya se mencionó se esperaba que Michoacán fuera el más alto en puntuación seguido por Veracruz y después Oaxaca. Si observamos el concentrado Michoacán encabeza la lista con un 70% del total de puntos posibles: Veracruz los sigue con un 64%; finalmente se encuentra Oaxaca con un 49%. Si bien es cierto que los factores institucionales no son los únicos, como ya señalamos en otras secciones las distancias con los mercados y las economías de aglomeración juegan también un rol determinante, estos resultados nos ayudan a comprobar la importancia del entorno institucional para generar capacidades para aprovechar los beneficios del TLCAN.

5.5 Conclusiones

El presente capítulo se presentaron los principales resultados sobre el análisis de las capacidades institucionales con las que cuenta y se propone desarrollar el estado de Oaxaca para aprovechar las oportunidades que ha traído el Tratado de Libre Comercio del América del Norte (TLCAN).

Con esta finalidad analizamos en primer lugar: los dos últimos Planes Estatales de Desarrollo (1998-2004 y 2004-2010) y el último informe de Gobierno de la administración anterior (puesto que la presente administración todavía no termina su primer año de gobierno no se cuenta con ningún informe de gobierno de esta).

En el caso del Plan de Desarrollo 1998-2004 y el informe de gobierno 2003-2004 pudimos apreciar que parten de una visión en la cual los mercados son vistos más como una amenaza que como una fuente de oportunidades: “Mercados globales despiadados” (p.14). En las propuestas, el plan se encontraba también limitado en cuanto a las innovaciones institucionales para adaptarse al nuevo contexto; la ausencia de estrategias

específicas para disminuir la corrupción, generar información y los relativamente pocos esfuerzos para promover la inversión son un ejemplo de ello. Una muy importante excepción fue la promoción de la competitividad en el caso del turismo. Esta actividad no solo se volvió fundamental en la economía del estado, además por las tendencias que ha venido mostrando representa un área de oportunidad real en la que las instituciones del estado han depositado esfuerzos con resultados positivos.

En el caso del Plan estatal de la actual administración se pudo apreciar que existe un cambio de postura en las propuestas de la administración. El contexto de libre mercado es ahora visto no solo como una amenaza sino también como una oportunidad. Esto se refleja en los cambios sugeridos, que al menos al nivel de propuesta, buscan transformaciones más profundas en el funcionamiento de las instituciones para poder participar con más éxito en el nuevo contexto. Cabe señalar que a pesar de lo anterior, las innovaciones propuestas sufren de ciertas carencias, por ejemplo: en cuestión de cumplimiento de la ley con relación a los derechos de propiedad en el caso de las tierras comunales; en el caso del federalismo todavía no se plantean estrategias para mejorar las relaciones con el gobierno central; o en materia de política educativa no se han establecido claramente cuales son las estrategias para orientar la formación de capital humano hacia las necesidades del contexto (que tampoco se han acabado de definir).

A pesar de estas limitantes parece existir un cambio de perspectiva claro que favorece al fortalecimiento de las capacidades institucionales. Como ya se señaló, habrá también que esperar para poder evaluar en que grado estas propuestas son llevadas a la práctica. Puesto que todavía no se cumple el primer año de este gobierno, por lo tanto aun suponiendo que se estuvieran implementando las innovaciones los logros serían aun

mínimos, y a partir de la revisión del Plan de Desarrollo anterior supusimos que el nivel de innovación para la mejora institucional en el estado es todavía mínimo.

Esta información parece constatarse con las principales observaciones obtenidas en las entrevistas realizadas. Estos no solo confirman la tendencia que se venía presentando (incipientes avances en la construcción de un marco institucional eficiente), en algunos casos los resultados son preocupantes pues los entrevistados plantean situaciones contrarias a las que se buscarían en la teoría y la mayoría se mostraron escépticos a que esto se logre un cambio. Se destacaron las limitaciones del marco legal (propiedad de la tierra, poca confianza en el marco legal, poca independencia del ejecutivo y judicial, entre los más importantes); la situación del proceso de descentralización donde a pesar de algunos avances hay pocos niveles de coordinación entre los 3 niveles de gobierno y una relación patrimonialista entre el gobierno del estado y municipios; en materia de competencia y competitividad pudimos resaltar que se encuentran en niveles bajos, sin embargo, y aunque todavía muy insuficientes, los esfuerzos realizados en materia de promoción de la inversión y exportaciones han rendido algunos frutos, contrariamente, el caso del turismo ha sido exitoso debido en gran medida a los esfuerzos institucionales que en este sector se han hecho; y por último, la política social fue calificada por los entrevistados como patrimonialista y clientelista.

Por último, se han presentado el análisis comparativo en materia de innovación institucional entre los estados de Michoacán, Veracruz y Oaxaca. En este podemos verificar una vez más que las innovaciones institucionales realizadas en el estado son relativamente pocas en comparación de los otros dos estados. Además, que pocos

cambios que se han presentado se encuentran todavía en un nivel todavía muy superficial de cambio.

De esta forma a lo largo del capítulo pudimos resaltar que en el estado de Oaxaca los factores institucionales son fundamentales para generar capacidades para aprovechar las oportunidades del libre comercio. En este estado, los marcos institucionales son mínimos, y en algunos casos nulos, lo que ayuda en gran medida a explicar lo poco que ha podido beneficiarse del TLCAN. Esta explicación también nos ayuda a entender por qué la entidad ha podido participar menos que otros estados que comparten condiciones espaciales similares. Ejemplos contrafactuales nos ayudan a confirmar la importancia de las instituciones: en primer lugar el caso del turismo donde esfuerzos mayores de mejora institucional se han presentado al mismo tiempo que el sector ha crecido; un segundo caso es las pequeñas y medianas empresas, maquiladoras y exportaciones donde ciertos programas han podido rendir frutos, aun si todavía insuficientes. En este último caso los esfuerzos de mejora institucional han sido mucho menores.

VI.- CONCLUSIONES GENERALES

El principal objetivo del presente consistió en contribuir a la evaluación de la capacidad de las economías estatales periféricas del centro y sur de México para aprovechar las oportunidades del TLCAN, en nuestro caso nos enfocamos en el Estado de Oaxaca.

Con tal finalidad se partió de la siguiente hipótesis: *Dado un impacto en general desfavorable en las entidades periféricas del Centro y Sur del país, entonces las capacidades institucionales, más que los factores geográficos, son los que explican mejor el desempeño del Estado de Oaxaca.*

En las siguientes líneas resumimos la principal evidencia encontrada:

En el marco teórico pudimos apreciar las limitaciones explicativas de la NGE respecto al peso de los factores espaciales para aprovechar las oportunidades del libre comercio cuando consideramos regiones con características geográficas similares o con diferencias poco significativas (como en los estados del Centro y Sur del País). En este sentido, el NIE ayuda a complementar la explicación. Esta perspectiva no solamente rescata la importancia de las instituciones sino que además subraya la necesidad de hacerlas eficientes. En este sentido, el cambio de modelo de desarrollo no implica que los mercados se vuelvan eficientes automáticamente por la apertura y desregularización de las actividades económicas. Aunque esta es una premisa necesaria (la apertura y desregularización), se vuelve además fundamental tomar en cuenta a las instituciones (reglas establecidas) que influyen en los diferentes jugadores que participan en el mercado.²⁶

²⁶ De esta manera, un diseño adecuado de instituciones, reglas claras que disminuyan los costos de transacción, permitirá un mayor aprovechamiento de las oportunidades del mercado.

Una vez establecidos los fundamentos teóricos, se recogió la evidencia de nuestro caso de estudio. En otras palabras, del impacto de la apertura económica en Oaxaca y del peso que los factores espaciales e institucionales han tenido en las capacidades estatales para aprovechar las oportunidades del libre comercio.

En el capítulo IV observamos que la apertura no parece haber traído beneficios a Oaxaca, ni en términos del PIB, ni de la inversión extranjera, ni de las exportaciones. Vale la pena enfatizar como los factores espaciales nos ayudaron a dar una explicación: es muy probable que un estado que había dependido básicamente de la agricultura hasta antes del TLCAN, con dispersión geográfica y poca interconexión entre los mercados haya desarrollado pocas aglomeraciones económicas. Aunado a lo anterior podemos sumar su desventajosa ubicación frente al mercado estadounidense. En consecuencia era de esperarse que la IED fluyera muy poco al estado y que el comercio exterior y crecimiento industrial manufacturero se mantuviera en las grandes empresas instaladas hasta antes del TLCAN. Esta situación puede explicar que, la estructura económica tampoco nos mostró con claridad si existe una tendencia, al menos incipiente, hacia un proceso de industrialización que podría ser otro de los beneficios del cambio del modelo de desarrollo y el TLCAN. No obstante, existen pequeños indicios de que industrias han empezado a establecerse en la entidad: como el crecimiento de pequeñas y medianas empresas, entre ellas algunas maquiladoras; y la composición del comercio exterior. Otra notable excepción es el caso de los servicios que reflejan la importancia del turismo. Este último ha venido creciendo de manera constante y en la actualidad es la actividad que más reporta al PIB del estado.

En el capítulo V se exponen los resultados del análisis de las capacidades institucionales del estado de Oaxaca para aprovechar los beneficios del TLCAN. En

primer lugar, se analizaron los dos últimos Planes Estatales de Desarrollo (1998-2004 y 2004-2010) y el último informe de gobierno de la administración anterior. Ambos casos nos sugirieron que las instituciones se encuentran muy poco preparadas para aprovechar las oportunidades del libre comercio y que son muy pocas las innovaciones que en este sentido se han realizado. Más aun, las que se han hecho fueron superficiales. En el caso del Plan de Desarrollo 1998-2004 y el informe de gobierno 2003-2004 pudimos observar: la ausencia de estrategias específicas para disminuir la corrupción, generar información y los relativamente pocos esfuerzos para promover la inversión, asimismo la percepción de una amenaza en los mercados más que una fuente de oportunidades, entre otras. Una excepción muy importante fue la promoción de la competitividad en el caso del turismo.

En el caso del Plan estatal de la actual administración se pudo destacar que existe un cambio de postura en las propuestas de la administración. El contexto de libre mercado es ahora visto no sólo como una amenaza sino también como una oportunidad. Esto se refleja en los cambios sugeridos que, al menos al nivel de propuesta, buscan transformaciones más profundas en el funcionamiento de las instituciones para poder participar con más éxito en el nuevo contexto. A pesar de esto, las innovaciones propuestas sufren de ciertas carencias y habrá también que esperar para poder evaluar en que grado son llevadas a la práctica. Puesto que todavía no se cumple el primer año de este gobierno, aun suponiendo que se estuvieran implementando las innovaciones, los logros serían aun mínimos. Además, considerando la revisión del Plan de Desarrollo anterior supusimos que el nivel de innovación para la mejora institucional en el estado es todavía incipiente.

Esta información parece constatar con las principales observaciones obtenidas en las entrevistas realizadas. Estas no solo confirman la tendencia que se venía presentando (incipientes avances en la construcción de un marco institucional eficiente), en algunos casos, los resultados son preocupantes pues los entrevistados plantean situaciones contrarias a las deseables y la mayoría se mostraron escépticos a que se logre un cambio.

Por último, a partir de un análisis comparativo en materia de innovación institucional entre los estados de Michoacán, Veracruz y Oaxaca pudimos verificar una vez más que las innovaciones institucionales realizadas en el estado son relativamente pocas en comparación de los otros dos estados y que se encuentra todavía en un nivel todavía muy superficial de cambio.

De esta manera, la evidencia encontrada a lo largo de la investigación nos lleva a las siguientes consideraciones finales:

Tanto la NGE como el NIE nos proporcionaron evidencia que sustenta la hipótesis pues nos llevan a relacionar las capacidades de estado de Oaxaca para aprovechar los beneficios del TLCAN con factores espaciales pero principalmente con los institucionales.

Se pudo apreciar que definitivamente el estado de Oaxaca no ha contado con las capacidades para aprovechar las oportunidades del Libre Comercio y que el peso de los factores espaciales parece importante en ello. Por otro lado, también observamos que esta explicación consta de ciertas limitantes. Por ejemplo, no revela por qué estados, como los de la región sur-sureste, con factores espaciales similares pueden tener diferentes desempeños. Asimismo, el surgimiento de las medianas y pequeñas empresas en la entidad se vio más ligado a fideicomisos y programas de promoción a las

artesanías por parte del gobierno que a factores espaciales. De igual manera no explica el gran crecimiento en el sector turístico.

El análisis presentado en el capítulo V nos lleva a completar la explicación señalando a los factores institucionales como fundamentales para generar capacidades que permitan al estado aprovechar las oportunidades del libre comercio. En Oaxaca, los marcos institucionales esperados son mínimos, y en algunos casos nulos. Esto nos ayuda a entender también que la entidad ha podido participar menos que otros estados que comparten condiciones espaciales similares (como Veracruz o Michoacán) pero han innovado más en sus instituciones. Ejemplos contrafactuales nos ayudaron a confirmar estos señalamientos: el caso del turismo y el de las pequeñas y medianas empresas, maquiladoras y exportaciones. En ambos, cambios institucionales han tenido resultados positivos, con mucho mayor éxito en el primero que fue donde se presentaron importantes innovaciones.

De esta manera, a largo de documento hemos podido comprobar la importancia de los factores espaciales pero principalmente de los institucionales en el desarrollo de las capacidades del estado de Oaxaca para aprovechar los beneficios del Libre Mercado. Creemos que será fundamental para esta entidad generar mayores esfuerzos en este sentido para tener más éxito en el actual contexto de libre mercado.

Las implicaciones para las políticas públicas son amplias, principalmente porque deposita la mayor responsabilidad del éxito o fracaso en los propios gobierno estatales.²⁷ Asimismo, supone una mayor cantidad de esfuerzos y recursos para el mejoramiento de aspectos institucionales como los cuatro aquí analizados. A pesar de los retos, esta perspectiva de igual forma deposita en los gobiernos estatales mayor capacidad de

²⁷ Aun si como vimos, es fundamental la coordinación de esfuerzos con el gobierno federal y local dentro de un marco de adecuada descentralización.

mejorar el desempeño económico dentro de sus jurisdicciones. Esta no solo es importante para mejorar el nivel de vida de sus poblaciones, sino para el desarrollo y estabilidad de México en su conjunto, no olvidemos que la continua polarización de las regiones ha demostrado conllevar riesgos a la transición democrática, gobernabilidad y cohesión social indispensable para la supervivencia de un país.

Bibliografía.

Ayala, José, *Instituciones y Economía*, (México, FCE. Pág. 42. 1999).

Ayala, Espino, *Instituciones para mejorar el Desarrollo*, (México, FCE; 2003)

Alchian, A.A. y Demsetz, H, Production, information costs, and economic organization, en: *American Economic Review*, 62/5, 1972.

Arellano y otros. 2000. *Reformando el gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: CIDE

Cabrero, “Ciudades competitivas, Ciudades cooperativas”, ponencia presentada el seminario, *Desarrollo Regional y Competitividad*, (Mexico DF, Ibergob- CIDE, 2005).

Calmette, M.F. y J. Le Pottier, “Localisation des activités: un modèle bi-sectoriel avec coûts de transport” en *Revue Economique* 46, 3, 1995.

Charlot, S., *Dépenses publiques, localisation des activités et croissance régionale*, (Paris, 18-19, Congreso de l’ASFE, septiembre 1997).

Coase, Ronald, “The Nature of the Firm”, en *Económica*, 4, 1937.

Coase, Ronald, “The Problem of social costs” en *Journal of Law and Economics*, 3, 1960.

Consejo Coordinador Financiero, “Ejecución de Contratos Mercantiles e Hipotecas en las entidades federativas: Indicadores de confiabilidad en el desarrollo institucional local”, (México, Consejo Coordinador Financiero, 2004).

Díaz-Bautista, Alejandro, “Un modelo de Aglomeraciones, Inversión Extranjera y Crecimiento para la nueva geografía económica de México” en *Observatorio de la Economía en Latinoamérica*, texto versión pdf en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/ADB-reg2003.pdf>. fecha de acceso; marzo 2005.

De la Cruz Laso, Rafael, “Tratado de Libre Comercio de América del Norte: la experiencia de México”, presentación Embajada de México en Guatemala, Mayo del 2005, en :

<http://www.bancomext.gob.mx/Bancomext/aplicaciones/directivos/documentos/257,1>, Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), fecha de acceso; agosto 2005.

Dussel Peters, Enrique, *Condiciones y efectos de la inversión extranjera directa y del proceso de integración regional en México durante los noventas: una perspectiva macro, meso y micro*, (México; PyV, 2003)

Duquette y Laflamme, “Regiones en México y Canadá”, in Ibarra y Ruelas, *México y Canadá en la Globalización*, (Mexico, Porrúa, 2000).

Esquivel Gerardo, “Convergencia Regional en México, 1940-1995”, en *Trimestre Económico*, Num 264, Octubre-Dic 2000.

Esquivel Gerardo, Desarrollo Humano y Desarrollo local en México, ponencia presentada el seminario, *Desarrollo Regional y Competitividad*, (Mexico DF, Ibergob-CIDE, 2005).

Fujita, M., Krugman, P. And Venebles, *The Spatial Economy*, (Cambridge MA: The MIT Press, 1999).

Gobierno del Estado de Oaxaca (a), *Informe de gobierno 2003-2004*, Oaxaca, México, Gobierno del Estado, 1998.

Gobierno del Estado de Oaxaca (b), *Plan de desarrollo Estatal 1998-2004*, Oaxaca, México, Gobierno del Estado, 1998.

Gobierno del Estado de Oaxaca, *Plan de desarrollo Estatal 2004-2010*, Oaxaca, México, Gobierno del Estado, 2004.

Helpman, H., *The size of region*, Working Paper of the Foerder Institut for Economic Research, 14-95, (Université de Tel-Aviv, CEPR. 1996).

INEGI, Sitio del Estado de Oaxaca en www.inegi.gob.mx, accesado 3 de febrero del 2005.

INEGI, *Censo Económicos 1970*, (México, INEGI, 1971)

INEGI, *Censo Económicos 1993*, (México, INEGI, 1993)

INEGI, *Censo Económicos 1998*, (México, INEGI, 1998)

Juan Ramón Hugo y Rivera-Batiz, *Regional Growth in Mexico: 1970-93*, IMF, 1996.
K. Yin, *Case Study Research: Design and Methods*, (London, New Delhi, 1994).

Martin, P. y C.A. Rogers, “Industrial location and public infrastructure” en *Journal of International Economics* 39, 1994.

Krugman, *Geografía y Comercio*, (Barcelona, Antoni Bosch, 1992).

Krugman, “Increasing returns and economic geography” en *Journal of Political Economy* 99, 1991.

Morales Isidro, “*Nuevas Regiones*”, (Mexico, UDLAP, 2000).

- Nelson, R. R. y Winter, S.G, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, (Cambridge, Mass.: Belknap Press,1982).
- North, D.C., *Structure and Change in Economic History*, (New York, W.W. Norton Company Inc 1981).
- Patton, Quinn, *Qualitative Research and Evaluation Methods*, (London, New Delly, 2002).
- Ramírez, Blanca Rebeca, *Krugman y el regreso a los modelos espaciales: ¿La nueva geografía?*
En <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/mx/ADB-reg2003.pdf>, accesado en marzo del 2005.
- Rodríguez de Rivera, *Introducción al enfoque de las teorías del Neo-institucionalismo económico sobre la Organización*,
http://www2.uah.es/estudios_de_organizacion/temas_organizacion/teor_organiz/introduccion_neoinstitucionalismo.htm#_ednref8, Fecha de acceso, marzo 2005.
- Ruíz Durán Clemente, *Dimensión Territorial del Desarrollo Económico*, UNAM, 2004.
- Sanchez Reaza Javier y Rodríguez Pose Andrés, “The Impact of trade liberalization on regional disparities in Mexico” en *Growth and Change*, 33,1, 72-90, 2002.
- Sanchez-Reaza, Javier, “The Spatial Distribution of the Gains from Trade”, *Documento de Trabajo*, DAP-150. (México, CIDE, 2004).
- Saxe Fernandez, Jhon, “México’s Shock Plan: The dialectics of Macro and Microregionalization”, en *International Journal of Politics Culture and Society*, vol.10, num 3, 1997.
- Toral Arto, Ma. Amparo, “El Factor espacial en la convergencia de las regiones de la Unión Europea: 1980-1996” (España, Universidad Pontificia Comillas de Madrid, 2001).
- Venables, A.J., “Equilibrium locations of Vertically Linked Industries” en *International Economic Review* 37, 2, 1996.
- Villarreal, René, *Hacia una Nueva Economía de Mercado: Institucional y Participativa*, (México, Edit. Castillo, 1998).
- Williamson, O.E, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, (New York: The Free Press,1975).

ANEXO 1

A) El estado de derecho:

- 1.- ¿Cuál considera que ha sido el desempeño del poder judicial en el estado?
- 2.- ¿En este sentido considera que ha ganado o perdido autonomía entre las tres últimas administraciones?
- 3.- ¿Qué tan claros se encuentran los derechos de la propiedad en el estado? ¿Considera que esto afecta el crecimiento y/o desarrollo del estado positivamente-negativamente-no lo afecta?
- 4.- ¿Cuáles son los avances en materia de regularización de la propiedad en el estado?
- 5.- ¿Considera que existe imparcialidad en la aplicación de la ley?
- 6.- ¿En su opinión, que tan protegido se encuentra el individuo frente al Estado?
- 7.- ¿Considera que el sistema legal ha generado confianza en el Estado, principalmente de los inversionistas? ¿Si o no por qué?
- 8.- A su juicio ¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades del sistema legal en Oaxaca?
- 9.- ¿Cómo considera que afecta el sistema de usos y costumbres las posibilidades de desarrollo? 10.- ¿Considera que se han logrado avances en la impartición de justicia?
- 11.- ¿Cree que han sido los esfuerzos del gobierno suficientes para mejorar el sistema legal?
- 12.-¿Qué medidas cree que se deberían mejorar y/o implementar? ¿Ayuda el sistema burocrático y legal al establecimiento de nuevas unidades productivas?

B) Descentralización que permita corresponsabilidad entre los tres niveles del gobierno:

- 1.- ¿Considera que las relaciones con el nivel federal han ayudado, sido indiferentes o favorecido la consecución de los objetivos del estado?
- 2.- ¿Cómo ha afectado esta situación en el desarrollo estatal?
- 3.- ¿Cómo calificaría el plan de Desarrollo del Estado con relación al Plan Nacional de Desarrollo: coincidentes, medianamente coincidentes, divergentes?
- 4.- ¿Si existen, cuales son las principales diferencias entre ambos planes?
- 5.- ¿Cómo afecta al estado de Oaxaca la dependencia presupuestal del nivel federal?
- 6.- ¿Qué acciones ha emprendido el estado Oaxaca en materia de participación social?
- 7.- ¿Cree que han sido suficientemente considerados los diferentes grupos en las acciones de gobierno?
- 8.- ¿Cuál es la percepción de los sectores privado, trabajadores, campesinos, burócratas...?
- 9.- ¿Cuáles considera que son las principales fortalezas y debilidades de las actuales políticas del estado en materia de federalismo?
- 10.- ¿Cuáles considera que son las principales fortalezas y debilidades de las actuales políticas del estado en materia de participación social?
- 11.- ¿Cuáles considera que son las acciones que debería emprender el gobierno del estado en ambas materias?

C) Políticas que promueven la competencia:

- 1.- ¿En su opinión, funciona de manera competitiva la economía en Oaxaca: si, no y por qué?

- 2.- ¿Cuáles cree que son las principales barreras de acceso a en el mercado Oaxaqueño?
- 3.- ¿Considera que existe suficiente información de la forma en la que funciona la economía en Oaxaca?
- 4.- ¿Cuáles son las principales ventajas comparativas que ofrece la economía oaxaqueña?
- 5.- ¿Cuáles son las principales desventajas de que ofrece la economía oaxaqueña?
- 6.- ¿Cuáles han sido las fortalezas y debilidades de las políticas de promoción a la competencia?
- 7.- ¿Cuáles son los principales retos?

Corrupción

- 1.- ¿En su opinión los niveles de corrupción en Oaxaca son altos, promedio o bajos?
- 2.- ¿Considera que los actuales mecanismos de control y vigilancia del gobierno han sido eficaces en el combate en la corrupción?
- 3.- ¿Considera que el rentismo de las agentes del gobierno es alto/promedio/bajo?
- 4.-¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de las políticas de combate a la corrupción?
- 5.-¿En su opinión los resultados han sido buenos/regulares/malos?
- 6.-¿Cuáles cree que son las principales acciones que se deberían emprender?

Promoción de la competitividad del estado.

- 1.- Primeramente, dado el objeto de estudio, una pregunta fundamental que deberá forzosamente realizarse tanto al sector público como al sector privado es: ¿Cuál ha sido el impacto del TLCAN en cuanto a exportaciones, importaciones e inversión?,

2.- Adicionalmente a ambos: ¿Cuáles considera que han sido las fortalezas y debilidades de las políticas que buscan hacer de Oaxaca un estado más competitivo en el contexto del TLCAN?

3.- Con relación a la pregunta anterior ¿Cuáles considera que han sido las principales acciones emprendidas?

4.- Al sector público: ¿cuál cree que ha sido el rol que ha jugado la iniciativa privada local para mejorar la competitividad del estado?

5.- Al sector privado: ¿cuál cree que ha sido el rol que ha jugado el gobierno para mejorar la competitividad del estado?

Todas las siguientes al sector público y privado:

6.- Con relación a la pregunta 5: ¿Cuáles han sido los resultados?

7.- ¿Cuáles son las principales limitantes?

8.- ¿Cuáles son las áreas que representan mayores retos?

9.- ¿Cuáles cree que son las acciones y estrategias que el gobierno debería emprender para superar estos retos?

10.- ¿Cuáles cree que son las acciones y estrategias que el sector privado debería emprender para superar estos retos?

11.- Al gobierno de la pregunta 11 a la 13: ¿Cuáles considera que han sido los principales ejes de la política de promoción turística en los últimos años?

12.- ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades?

13.- ¿Cuáles cree que son las acciones que el gobierno debería emprender en esa materia?

14.- Tanto a los sectores público como privado: ¿cómo consideran que Oaxaca, se está posicionando vis-a-vis otras experiencias exitosas como los estados fronterizos?

15.- Tanto a los sectores público como privado: ¿qué experiencias de asociacionismo público-privada hay en la entidad? si las hay, ¿cuáles han sido los determinantes?, y si no cuáles han sido las barreras.

D) Política social

1.- ¿Cuáles considera que son las principales fortalezas y debilidades de las políticas de desarrollo social?

2.- ¿Cuáles considera que han sido las principales limitantes del desarrollo social en Oaxaca?

3.- ¿Cuáles considerar que deberán se las acciones que deberá emprender el gobierno en esta materia?

4.- ¿A su juicio cuales son las dos principales áreas de desarrollo social en la que se debe invertir (educación, salud...)? ¿Por qué?

5.- ¿Cómo considera que el modelo de desarrollo actual puede ayudar a disminuir las inequidades del estado?

6.- ¿Se ha logrado? Explique por qué si o no

7.- ¿Considera que con el modelo de desarrollo económico actual es posible superar las inequidades existentes? ¿Por qué?