

**CRECIMIENTO ECONÓMICO Y
DESARROLLO URBANO:
REGIONES ESPECIALES DE DESARROLLO**

Juan José Morales Ruiz

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO URBANO: REGIONES ESPECIALES DE DESARROLLO

Juan José Morales Ruiz



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala



Instituto de Investigaciones Jurídicas
Universidad Rafael Landívar
IJ/URL

eman ta zabal zazu



Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitatea

Guatemala, julio 2013

URL
338.9
M828

Morales Ruiz, Juan José

Crecimiento económico y desarrollo urbano:
regiones especiales de desarrollo / Juan José Mora-
les Ruiz, M. A. Guatemala : Universidad Rafael Landí-
var. Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJJ/URL).

xiv, 44 p. (Cuaderno de estudio ; 122)

ISBN: 978-9929-584-35-8

Incluye bibliografía.

1. Desarrollo económico Guatemala 2. Desarrollo eco-
nómico regional 3. Guatemala condiciones económicas
y sociales 4. Crecimiento económico 5. Equilibrio social
6. Desarrollo urbano Guatemala 7. Áreas metropolitanas
8. Urbanización 9. Globalización 10. Civilización urbana
I. t.

II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Ra-
fael Landívar (IJJ/URL)

III. Universidad del País Vasco /Euskal Herriko Unibertsita-
tatea.

Universidad Rafael Landívar
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cuaderno de estudio 122, julio 2013
M.A. Juan José Morales Ruiz

Crecimiento económico y desarrollo urbano: regiones especiales de desarrollo

D.R. © Instituto de Investigaciones Jurídicas
Universidad Rafael Landívar, Campus Central,
Vista Hermosa III, zona 16, Edificio "O", 2do.
Nivel, Oficina O-214
Apartado Postal 39-C, Ciudad de Guatemala,
Guatemala, 01016
Teléfono: (502) 2426-2626 Extensión: 2551
Fax: (502) 2426-2595
Correo electrónico: ijj@url.edu.gt
Página electrónica: www.url.edu.gt

Equipo editorial

Editor: Luis Andrés Lepe Sosa M.A.
Asistente: Claudia Aracely Morales Paniagua
Auxiliar: Aníbal Estuardo Samayoa Alvarado

Impreso en Serviprensa, S.A.
3ª Ave. 14-62, zona 1
PBX: 2245-8888
Correo electrónico: gerenciaventas@serviprensa.com
Ciudad de Guatemala, Guatemala

El autor de esta publicación es el único responsable de su contenido, el cual no representa ni coincide necesariamente con la posición de la Universidad Rafael Landívar ni de la Universidad del País Vasco/*Euskal Herriko Unibertsitatea*.

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

Rector

Lic. Rolando Alvarado López, S. J.

Vicerrectora Académica

Dra. Lucrecia Méndez González de Penedo

Vicerrector de Investigación y Proyección

Dr. Carlos Rafael Cabarrús Pellecer, S. J.

Vicerrector de Integración Universitaria

Dr. Eduardo Valdés Barría, S. J.

Vicerrector Administrativo

Lic. Ariel Rivera Irías

Secretaria General

Licda. Fabiola Padilla Beltranena de Lorenzana

CONSEJO EDITORIAL DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Rector

Lic. Rolando Alvarado López, S.J.

Vicerrector de Investigación y Proyección

Dr. Carlos Rafael Cabarrús Pellecer, S. J.

Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Dr. Rolando Escobar Menaldo

Vicedecano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

M.A. Pablo Hurtado García

Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas

Dr. Larry Andrade-Abularach

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

Director

Dr. Larry Andrade-Abularach

Jefa Académica e Investigadora Principal

M.A. Patricia Jiménez Crespo

Jefe Administrativo

Lic. Manuel Enrique Tecum Ajanel

Investigador

M.A. Luis Andrés Lepe Sosa

Investigadora de Acción para el Desarrollo

M.A. Nina Alejandra Carbonell Ricci

Asistente del Doctorado en Derecho

Lic. José Miguel Gaitán Grajeda

Asistente de Investigación

Claudia Aracely Morales Paniagua

Asistente Administrativa

Rosa Mariela Ortiz Ralón

Repcionista

Dara Andrea García Batres

Alumno Auxiliar de Investigación

Aníbal Estuardo Samayo Alvarado

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO / EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA

Rector

Sr. Iñaki Goirizelaia

Secretaria General

Sra. Eva Ferreira

Vicerrector/Vicerrectora del Campus

Vicerrector del Campus de Álava

Sr. Eugenio Ruiz Urrestarazu

Vicerrector del Campus de Bizkaia

Sr. Carmelo Garitaonandia

Vicerrectora del Campus de Gipuzkoa

Sra. Cristina Uriarte Toledo

Vicerrectora de Alumnado

Sra. Elena Bernaras

Vicerrectora de Calidad e Innovación

Sra. Itziar Alkorta

Vicerrector de Coordinación

Sr. Juan José Unzilla

Vicerrector de Euskara y Plurilingüismo

Sr. Gidor Bilbao

Vicerrector de Investigación

Sr. Miguel Ángel Gutiérrez

Vicerrector de Ordenación Académica

Sr. Francisco Javier Gil Goikouria

Vicerrector de Profesorado

Sr. Jon Irazusta

Vicerrectora de Proyección Internacional

Sra. Miriam Peñalba

Vicerrectora de Responsabilidad Social y Proyección Universitaria

Sra. Amaia Maseda

Gerente

Sr. Xabier Aizpurua Tellería

**DOCTORADO EN DERECHO DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y
SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD
RAFAEL LANDÍVAR Y DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA
UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO/
EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA**

**Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad Rafael Landívar**

Dr. Rolando Escobar Menaldo

**Decano de la Facultad de Derecho de la
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea**

Dr. Demetrio Loperena Rota

Responsable

Dr. Francisco Javier Caballero Harriet

Responsable

Dr. Larry Andrade-Abularach

Comisión académica

Presidente

Dr. Francisco Javier Caballero Harriet

Presidente

Dr. Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas

Vocal

Dr. Ignacio Muñagorri Lagua

ÍNDICE

Presentación	XIII
I. La búsqueda del crecimiento económico.....	1
II. Factores de crecimiento económico.....	5
A. Modelo Solow-Swan.....	5
B. Factores de Kaldor.....	5
C. “Nuevos factores de Kaldor” propuestos por Romer y Jones.....	6
1. El rol de las ideas en el desarrollo.....	8
2. Instituciones y normas.....	9
3. Población y capital humano.....	9
D. Desarrollo en las ciudades.....	10
III. Leyes, instituciones y metanormas.....	13
A. Metanormas para el desarrollo de “ <i>charter cities</i> ”.....	13
B. Instituciones, flexibilidad y cambio.....	16
C. Diseño y evolución de las instituciones.....	18
IV. Definición del territorio postfordista y su identificación con la “ciudad global”.....	23
A. Enfoque territorial de desarrollo.....	23
B. La “tercera ola” de Toffler.....	25
C. Especialización flexible.....	28
D. Gestión global de las ciudades.....	31
V. La era de las ciudades.....	35
A. La nueva civilización urbana.....	35
B. Planificación de la ciudad global.....	37
VI. Bibliografía.....	43

PRESENTACIÓN

El desarrollo económico, social y humano es un anhelo de los habitantes de aquellos países denominados “pobres”; el término más común para referirse a ellos es el de “países en desarrollo”, aunque ese “desarrollo” a veces no sea aparente ni tangible, especialmente para los grupos más vulnerables de la sociedad.

A primera vista, el derecho no juega un papel protagónico cuando se habla de desarrollo; otras disciplinas, como la economía y la política, parecen tomar un rol de mucha mayor trascendencia y la ciencia jurídica se limita a mantenerse en la periferia. Sin embargo, las normas jurídicas son determinantes para el éxito o fracaso de cualquier proyecto o plan de acción que los economistas y políticos diseñen e implementen.

Del sistema jurídico de un país depende la flexibilidad o rigidez con que se puedan llevar a cabo los cambios estructurales que a menudo son necesarios para acabar con el círculo vicioso que lo mantiene en el estancamiento; asimismo, las normas jurídicas determinarán la capacidad del país para adaptarse a dichos cambios.

Así lo entiende Juan José Morales Ruiz,* autor de esta investigación, quien es un abogado y notario que además cuenta con una sobrada preparación para abordar investigaciones que involucran aspectos económicos de carácter internacional.

* *Juan José Morales Ruiz* es estudiante del doctorado en derecho por la Universidad Rafael Landívar y la Universidad del País Vasco; M.A. en derecho económico mercantil, y operaciones bancarias y bursátiles por la Universidad Rafael Landívar, 1997; y M.A. en finanzas y tributación, por la Universidad Francisco Marroquín, 2006. Ha laborado como consultor y notario autorizado en el Banco Centroamericano de Integración Económica, 2008; como consultor del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, 2007-2008; y como consultor de USAID y del Banco Mundial, 2006; así como asesor jurídico en la Secretaría General de la Presidencia, 2009-2011; asesor en el Congreso de la República, 2012; y director jurídico del Instituto de Fomento Municipal, 2006-2007. Dedicado al ejercicio liberal de la profesión de abogado y notario. Es catedrático titular de los cursos de derecho mercantil I, II y III, 1997-2011 en la Universidad Rafael Landívar; y catedrático titular del curso de derecho bancario y financiero, 2007-2012 en la misma universidad. Ha sido catedrático de los cursos de derecho mercantil I y II, 2008-2009 en la Universidad del Istmo.

En su investigación, el autor analiza la creación de entidades autónomas subnacionales de carácter urbano como una alternativa para el desarrollo de países como Guatemala y Honduras. En esta propuesta, las normas y “metanormas” que regulen a dichas entidades son de esencial importancia para establecer y mantener un marco institucional sostenible y que permita un desarrollo adecuado, sin ser muy rígidas ni demasiado flexibles.

Esta investigación constituye el primer capítulo del trabajo de fin de máster universitario de investigación en derecho “Sociedad Democrática, Estado y Derecho” de la Universidad Rafael Landívar y la Universidad del País Vasco/*Euskal Herriko Unibertsitatea*, titulado *Consideraciones sobre la propuesta de creación de entidades autónomas y subnacionales en aras del crecimiento económico, y la regulación de las regiones especiales de desarrollo*, el cual representa la culminación exitosa de la primera fase doctoral.

Dicho trabajo de fin de máster fue realizado bajo la dirección del doctor Gurutz Jáuregui Bereciartu, profesor de la Universidad del País Vasco/*Euskal Herriko Unibertsitatea* con una impresionante trayectoria docente e investigativa.

Agradecemos al M.A. Juan José Morales Ruiz por compartir con nosotros su enriquecedora investigación, y a la vez le deseamos lo mejor en la ardua tarea de elaboración de su tesis doctoral.

Dr. Larry Andrade-Abularach

Director

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Coordinador

Doctorado en Derecho

Universidad Rafael Landívar y

*Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea
en Guatemala*

M. A. Luis Andrés Lepe Sosa

Investigador

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Guatemala de la Asunción, julio 2013.

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO URBANO: REGIONES ESPECIALES DE DESARROLLO*

I. LA BÚSQUEDA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El presente trabajo se centra inicialmente en la necesidad de considerar que el crecimiento económico es un antecedente necesario para el desarrollo y asimismo, en considerar que el desarrollo humano requiere necesariamente de una base material que lo sustente. De esa forma, se considera que un enfoque que promueve aumentar las opciones disponibles para la gran mayoría de las personas es intrínsecamente correcto.

La primera idea que subyace en el desarrollo del presente trabajo es que las opciones u oportunidades para las personas reflejan una medida de desarrollo, y de esa forma considerar que es deseable lograr poner a disposición de un mayor número de personas una mayor disponibilidad de opciones u oportunidades en sus vidas.

De acuerdo con Paul Romer,¹ la posibilidad de escoger y tener opciones es el antídoto a la coerción y a la condescendencia hacia las personas. En la medida en que existan más opciones disponibles a las personas para poder sacar adelante sus propios proyectos de vida, se refleja un mayor grado de desarrollo, y la existencia de los bienes y servicios que a su vez sustenten esas opciones de vida se logra a través del crecimiento económico.

El conjunto de los bienes o servicios disponibles para las personas se refleja como las opciones reales disponibles para un individuo, y

* Morales Ruiz, Juan José, *Consideraciones sobre la propuesta de creación de entidades autónomas subnacionales en aras del crecimiento económico, y la regulación de las regiones especiales de desarrollo*, Guatemala, 2012, trabajo de fin de máster universitario en investigación en derecho “Sociedad Democrática, Estado y Derecho”, por la Universidad Rafael Landívar y la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, cap. I, pp. 11-44.

1 Romer, Paul, “Why the world needs charter cities”, charla impartida en 2009 dentro del foro TED, Estados Unidos, 2009, http://www.ted.com/talks/paul_romer.html

las mismas se pueden definir como el conjunto de sus capacidades.² Se observa que los bienes y servicios disponibles no proporcionan bienestar *per se*, pero abren un conjunto de oportunidades disponibles para cada individuo. Su acceso dota al individuo de un conjunto más amplio de capacidades que le permiten vivir, socializar, trabajar, disfrutar o participar en provecho de su propia reputación social, su autoestima y su relación con la comunidad.

Según la visión utilitarista del crecimiento económico, un mayor acceso a bienes conduce a un mayor nivel de utilidad a las personas, lo que a su vez logra un mayor conjunto de capacidades, opciones u oportunidades para ellas, y consecuentemente impactan sobre su bienestar general. De esa forma, al ampliar el conjunto de opciones reales³ a disposición de los individuos, se permite un mayor acceso a bienes y servicios que además refleje un mayor grado de desarrollo.

Una ampliación del conjunto de opciones reales disponibles para un individuo hace referencia no solamente a dichas opciones sino también a las condiciones económicas, institucionales, cognitivas y sociales con las que cuenta el individuo para ejercer su respectiva elección, y para poder materializar su propio proyecto de vida. En este sentido se puede definir el desarrollo como una ampliación de la capacidad de elección de los individuos o, en términos filosóficos, como una ampliación de la libertad en su sentido positivo.

De esa forma, es ilustrativo el planteamiento que realiza Amartya Sen⁴ en su obra *Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI*, quien afirma que el desarrollo es antecedido directa e indirectamente por una ampliación en las capacidades u opciones disponibles para los seres humanos, considerando que ello se logra cuando:

2 Se utiliza el término *capacidades* como sinónimo de “posibilidades”. *Nota del autor.*

3 Una opción real es la posibilidad de tomar un curso de acción alternativo, frente a un curso obligatorio o determinado. *Nota del autor.*

4 Sen, Amartya, “Las teorías de desarrollo a principios del siglo XXI”, en Emmerij, Louis y Núñez, José (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

Indirectamente, se permite estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo, y contribuir a controlar razonablemente el cambio demográfico; y cuando directamente, se afecta el ámbito de las libertades humanas, del bienestar social y de la calidad de vida, tanto por su valor intrínseco como por su condición de elemento constitutivo de este ámbito.

El economista Paul Romer,⁵ en la presentación de su idea de las *Charter Cities* ante el foro TED, explica que “las normas” determinan en buena parte la forma en que una sociedad crece o se empobrece, y a través de su idea, propone que las personas puedan voluntariamente tener varias opciones, y de esa forma poder llegar a elegir el conjunto de normas bajo las cuales se desea vivir.

Cuando una persona carece de opciones, su vida se encuentra en mayor medida condicionada y predestinada, perdiendo la posibilidad de potencializar plenamente sus capacidades, y privando de esa forma al mundo de su propia valía. En la medida en que no existen opciones de vida para las personas,⁶ a su vez la sociedad necesariamente se empobrece al negarse del pleno potencial humano de todos sus miembros, que de otra forma estaría disponible.

De esa idea, podemos deducir que el conjunto de las normas sociales –y entre ellas fundamentalmente el sistema jurídico bajo el cual vivimos– determina en buena forma el desempeño económico de nuestra sociedad.⁷

5 Romer, Paul, *op. cit.*, nota 1.

6 De acuerdo con el economista Richard Florida, las tres decisiones de vida más importantes que un individuo toma, son: *a*) qué va hacer con su vida (ocupación); *b*) con quién va a pasar su vida (asociación); y *c*) dónde va a pasar su vida (localización). En la medida en que una persona tenga más opciones para poder tomar esas decisiones, se estima más libre como individuo. Florida, Richard, *Who's your city?* Nueva York, Basic Books, 2008.

7 Este es el fundamento de la teoría de análisis económico del derecho (*Law & Economics*). *Nota del autor*.

II. FACTORES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

A. Modelo Solow-Swan

Uno de los proponentes de la teoría neoclásica del crecimiento económico es Robert M. Solow, quien en el prólogo de la obra *Explicando el crecimiento, un proyecto de investigación global*, editado por Gary McMahon y Lyn Squire,⁸ resalta que en la comparación entre los países pobres y los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se percibe una gran divergencia; y asimismo resalta que una de las tareas actuales más demandantes de la teoría económica es el entendimiento de la pobreza de los países pobres y cómo llegar a aliviarla.

De acuerdo con Paul Romer y Charles Jones,⁹ el modelo de equilibrio general que utilizan los formuladores de la teoría neoclásica del crecimiento económico, como el modelo Solow-Swan, permite el uso de los fundamentos microeconómicos (acumulación de capital) para realizar análisis funcionales sencillos, una vez identificadas las variables correspondientes.

En resumen, el modelo de crecimiento de Solow-Swan nos dice que aquellos países que ahorran una proporción más elevada de su producto bruto, acumularán un mayor nivel de capital por trabajador, con esto se alcanzarán mayores niveles de ingreso per cápita, que es en definitiva lo que importa.

B. Factores de Kaldor

Nicholas Kaldor, citado por Romer, subió la expectativa anterior, relativa a la aplicabilidad del modelo inicial neoclásico del crecimiento económico, al desarrollar un conjunto de variables más allá de la acumulación del capital físico, para considerar una explicación del crecimiento. La sustitución del capital y del

8 McMahon, Gary y Squire, Lyn (eds.), *Explaining growth. A global research project*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2003.

9 Romer, Paul y Jones, Charles, *The new Kaldor facts: ideas, institutions, population, and human capital*, National Bureau of Economic Research, Nber Working Paper Series, working paper 15094, junio 2009, <http://www.nber.org/papers/w15094>

trabajo en el proceso productivo, expresada como una función de producción agregada, es una noción que puede ser útil para ello. Asimismo, el papel central que representa la acumulación de capital físico fue un concepto relativamente novedoso para la teoría neoclásica del crecimiento económico, que necesitaba ser explicada y asimilada.

En 1961, Kaldor planteó una lista de seis factores que resumían los patrones que los economistas identificaron como moldeadores de las cuentas nacionales, así como de los modelos de crecimiento que se diseñaron. Los factores de Kaldor identificados, giran alrededor de la variable única del “capital físico”, y de la relación de esta con el “trabajo”; y estos factores como determinantes del crecimiento económico, los cuales se plantearon de la siguiente forma:

- 1) La productividad laboral ha crecido en forma sostenida.
- 2) El capital por trabajador ha crecido en forma sostenida.
- 3) La tasa de interés real y el retorno de capital, han sido estables.
- 4) La relación entre el capital y el nivel de producción ha sido estable.
- 5) El capital y el trabajo mantienen porcentajes estables del producto interno.
- 6) La tasa de crecimiento entre los países de mayor crecimiento se sitúa entre el 2% y el 5% anual.

C. “Nuevos factores de Kaldor” propuestos por Romer y Jones

Por su parte, Paul Romer y Charles Jones plantearon en su obra *The new Kaldor facts: ideas, institutions, population, and human capital*, la necesidad de una renovación de los seis factores anteriormente indicados como determinantes del crecimiento económico, e introducen la consideración de la vigencia de otras cuatro variables, más allá del “capital físico acumulado” y el “trabajo”, y las cuales se identifican de la siguiente forma: las “ideas”, las “instituciones”, la “población” y el “capital humano”.

De esa forma, la nueva lista de hechos moldeadores del crecimiento económico, se formula de la siguiente forma:

- 1) Incrementos al tamaño del mercado.
- 2) Crecimiento acelerado.
- 3) Variaciones en las tasas de crecimiento modernas.
- 4) Grandes diferencias entre los productos internos y entre los factores de productividad total.
- 5) Incrementos en el capital humano.
- 6) Estabilidad en el largo plazo en los salarios relativos.

En relación con el primero de estos hechos, los “incrementos al tamaño del mercado”, se identifica que estos ocurren por mayores flujos de bienes, ideas, capitales y personas, derivados tanto de la “globalización” como por la “urbanización”, lo que ha significado un incremento en el mercado disponible para los trabajadores y para los consumidores.

En consideración al segundo de los factores, referido como “crecimiento acelerado”, se hace la referencia de que por miles de años, el crecimiento poblacional y el crecimiento per cápita se ha acelerado desde cero, hasta las tasas de crecimiento que observamos hoy en día.

Sobre el factor considerado de “variaciones entre las tasas de crecimiento modernas” que se pueden observar entre distintos países hoy en día, se puede identificar una correlación de las mismas, con la brecha digital.

Al referirse a las “grandes diferencias de ingresos y entre los factores de productividad total”, se hace la referencia a que las diferencias en los insumos explican menos de la mitad de las enormes diferencias que hoy existen entre los países, en relación con su ingreso per cápita. Se hace asimismo la referencia de que los “incrementos en el capital humano por trabajador” se pueden observar en todo el mundo.

Sobre la “estabilidad de los salarios relativos”, se puede observar que el incremento cuantitativo del capital humano de los trabajadores poco especializados, no se ha complementado con una caída en su precio relativo.

1. *El rol de las ideas en el desarrollo*

Asimismo, Romer y Jones hacen la referencia en la obra citada a que, de las variables que se introducen al modelo del crecimiento económico, el tema de las “ideas” que subyace dentro del primer factor de crecimiento—es decir, el relativo al incremento en el tamaño del mercado— ha sido el más difícil de aplicar a la estructura del equilibrio general. Ello debido a la propia característica definitoria de la “idea”, como el de ser un bien que no rivaliza en su uso.

Una “idea” no rivaliza en su uso, dado que su escasez no sigue las reglas propias de los otros bienes (especialmente los físicos). A diferencia de la “tierra” o del “capital”, que son bienes escasos, y los cuales no pueden simultáneamente destinarse a usos rivales (dos bienes físicos no pueden utilizarse simultáneamente por dos personas, sin mermar su valor), las ideas pueden ser utilizadas simultáneamente por diversas personas en diferentes países, sin que por ello la idea escasee o su uso se limite por congestiónamiento o agotamiento, o disminuya su valor. Paradójicamente una “idea” es más valiosa, cuando más personas la utilizan.

La naturaleza de la no rivalidad de las ideas cambia la forma de concebir el crecimiento económico. Las “ideas” introducen efectos de escala, y también afectan la viabilidad y optimización de las instituciones económicas. Aunque la implicación institucional de las “ideas” atrae más atención, los efectos de la escala de su uso son de mayor importancia para entender la forma en que cambia la historia humana.

De acuerdo con Romer y Jones, la naturaleza de las “ideas” no se había considerado como algo determinante en la teoría del crecimiento económico, hasta que se incluyó como una parte del factor de crecimiento relativo al “incremento del tamaño del mercado”.

2. Instituciones y normas

No existe un único concepto para definir las “instituciones” y las “normas” dentro del ámbito económico, pero se suele asociar su conceptualización con las denominadas “reglas del juego”, y el “entorno” en que se desenvuelven las firmas y los actores; de forma que el concepto de las normas se asemeja a las “reglas del juego” presentes en la teoría de juego, y que existen antes de iniciar el mismo, que los jugadores toman como dadas y las ocupan dentro de la formulación de su estrategia. Por lo tanto, en su conceptualización se mantiene un concepto muy amplio, desde las “leyes” o “normas”, hasta todo aquello que disminuya la incertidumbre de actuación en los agentes económicos.

3. Población y capital humano

Romer y Jones¹⁰ explican que el uso de la metodología del equilibrio general aplicado demostró que existe una conexión entre el tamaño del mercado y las ganancias derivadas del comercio. De esa conexión, se descubren los incentivos de enlazar la mayor cantidad de gente posible en las redes comerciales, que a su vez permiten que las “ideas” se encuentren disponibles para todos. Esta noción del “tamaño del mercado” subyace en la necesidad de considerar a su vez a la “urbanización” y la “globalización” como determinantes del crecimiento económico. Un mayor tamaño de mercado puede significar un incremento de personas, y también un aumento en las relaciones interpersonales.

Este incentivo, a su vez, hace que cada vez más personas se conecten con otras. Más personas significan más ideas. A lo largo de la historia humana, el acceso a más ideas ha hecho posible que el mundo pueda soportar un mayor número de personas. La posibilidad de que el acceso del hombre a nuevas ideas de sus iguales sea el verdadero motor económico del desarrollo, necesita considerar que para florecer, no solo se debe considerar el número de personas, sino efectivamente el hecho de que ese número de

¹⁰ *Ibidem.*

personas pueda efectivamente compartir cada vez más ideas, a través de una creciente integración, lo cual ocurre especialmente en las ciudades. Este es un fundamento económico por el que se explica que por razón de eficiencia, se debe priorizar el desarrollo urbano por encima del desarrollo rural.

La noción anterior es especialmente paradójica, dada la forma en que los gobernantes de los países pobres proponen lograr el desarrollo, centrando sus esfuerzos y escasos recursos en el desarrollo del área rural, mientras que al mismo tiempo mantienen a las mayorías empobrecidas.

D. Desarrollo en las ciudades

De acuerdo con Edward Glaeser,¹¹ se puede prever que, a pesar de que el número total de seres humanos que habitan el planeta pueda empezar a disminuir a partir de la segunda mitad de este siglo (derivado de caídas en las tasas demográficas), la creciente urbanización y la propia globalización que observamos, harán posible que se mantengan las tasas de crecimiento por varios años. Glaeser argumenta que se podrá observar que más personas seguirán haciendo crecer las ciudades por mucho tiempo, incluso luego que el número total de individuos disminuya.

De esa forma, salvo que exista algún retroceso político o un desastre catastrófico para la humanidad, es de esperar en los próximos años, que los nexos comerciales y las comunicaciones en y entre las ciudades aumentarán y se harán más fuertes. Ello elevará los niveles de desempeño humano per cápita, permitiendo que el individuo promedio pueda en mayor medida, descubrir y compartir más “ideas”, y en consecuencia, se incrementará en forma generalizada el nivel de “capital humano”, y en consecuencia el nivel de vida promedio de los individuos.

Las diferencias en los niveles de “ingreso” y de “productividad” entre los países tiene una alta correlación; los países pobres no

11 Glaeser, Edward, *Triumph of the city: how our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier*, Nueva York, Macmillan, 2011.

solamente lo son por sus carencias de capital físico y humano frente a los países desarrollados, sino adicionalmente porque los países pobres utilizan sus escasos recursos con menos eficiencia de lo que lo pudieran usar los países desarrollados. De esa forma, la posibilidad de que los países pobres alcancen niveles de desarrollo comparables a los de las naciones más ricas, se encuentra necesariamente asociada a las dinámicas de los flujos de las ideas y de la adopción de tecnologías (es decir, el cierre de la brecha digital).

El hecho que las diferencias entre las tasas de crecimiento de los países pobres con relación a las tasas de crecimiento de los países ricos haya aumentado, se hace difícil de entender en el modelo neoclásico de crecimiento económico, pero resulta evidente como un hecho natural en un mundo de “ideas”, en que la frontera tecnológica es un factor relevante de lo que puede lograrse como resultado económico de la sociedad.

De esa forma, es importante recalcar la importancia que las “ideas” y en general, “el tamaño de mercado” representa para el crecimiento económico. Adicionalmente es importante recalcar que estas ideas subyacen en el concepto de la urbanización, y en consecuencia de ciudad, que constituyen el centro de la propuesta de Romer, en pro de las *charter cities*.

Las ciudades deben, en primer lugar, cumplir la finalidad de su creación, y que necesariamente se relaciona con proveer refugio para sostener la vida de sus habitantes. Sin embargo, las bondades de las ciudades exceden el de servir únicamente al sostenimiento de la vida; al permitirnos lograr una mayor interacción humana, y en consecuencia un florecimiento de nuevas ideas, y de esa forma el consecuente crecimiento económico.

Adicionalmente, las ciudades permiten el sostenimiento de instituciones culturales y artísticas, que por el tamaño de mercado, solamente pueden existir en las áreas urbanas.

La idea central detrás del concepto económico de la ciudad es la capitalización de los beneficios que la interacción humana produce.

Una mayor interacción humana intensifica el intercambio (tamaño de mercado) no solo de bienes y servicios, sino también de “ideas”, lo que hace posible una mayor recomposición de las mismas, y a su vez una generación de nuevas ideas, que permiten a su vez sucesivamente aprovechar los beneficios de valor derivado de ellas.

La vida rural, en sentido contrario, al limitar las posibilidades físicas de interacción humana, limita asimismo en consecuencia las posibilidades de crecimiento económico. Puede identificarse en congruencia con lo anterior, que los grandes movimientos históricos generadores de cultura, arte, ciencia, así como de las ideas políticas, nacen en la ciudad y no en el campo; de forma que, son productos de la interacción urbana, y se gestan a través de la conversación, del encuentro cara a cara y de la facilidad de comunicación que permite la ciudad.

De esa forma, puede concluirse que es más eficiente para una nación con recursos limitados, invertir sus recursos escasos en proyectos de desarrollo de naturaleza urbana (vivienda de mediana o alta densidad, servicios públicos básicos, transporte) que en proyectos de desarrollo rural (apoyo agrícola o desarrollo de carreteras internas).

III. LEYES, INSTITUCIONES Y METANORMAS

A. Metanormas para el desarrollo de “*charter cities*”

Como se ha indicado anteriormente, existe un grado de consenso entre el “*mainstream*” del pensamiento económico, en el sentido que consideran que un marco estructural y legal adecuado, así como el tamaño del mercado, son de los principales factores de crecimiento económico. En ese contexto, se ha indicado que a través de las fuerzas de la globalización y de la urbanización, que en forma simultánea afectan la sociedad contemporánea, puede llegar a formularse la idea de creación de nuevas comunidades urbanas, como una propuesta alternativa a los modelos tradicionales de desarrollo económico.

El análisis del marco institucional que debe rodear la creación de las *charter cities*,¹² demanda considerar el marco constitucional (“metanormas”) que generará a su vez las normas que gobernarán esas nuevas “ciudades”.

El autor Douglas North,¹³ en su ensayo *Una teoría del crecimiento económico para el mundo occidental*, citado por Mark Schreiner, introduce dos conceptos fundamentales, el de las “instituciones secundarias” o “normas”, y el de “instituciones fundamentales” o “metanormas”. El término instituciones se define como un “conjunto de reglas o normas”, y la economía como el “conjunto de instituciones que regulan las normas de asignación de recursos, así como la producción, distribución y consumo de los bienes y las tecnologías”.

Identificando entre las metanormas, las normas constitucionales básicas como las que otorgan por ejemplo, derechos de propiedad,

12 Una “*charter city*”, “ciudad chárter” o “ciudad estatuto”, es aquella cuyo sistema de gobierno se fundamenta en un documento constitutivo (estatuto) propio, distinto del ámbito estatal, provincial, regional o nacional. Varias ciudades del estado de California en Estados Unidos, y las ciudades de Hong Kong y Macau en China se rigen por este concepto. *Nota del editor*.

13 North, Douglas, *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*, Barcelona, Proyecto PNUD “Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina”, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 1998.

o como aquellas que establecen las bases para el cambio político del sistema de normas.

North, citado por Schreiner¹⁴, explica la forma en que el crecimiento de la Europa Occidental puede explicarse como una serie de cambios acumulativos en las relaciones de las instituciones secundarias (“normas”), que al final llevaron a cambios y reestructuraciones en instituciones fundamentales (metanormas). La acumulación de normas *de facto* que contenían respuestas a las condiciones materiales y tecnológicas prevalecientes, llevaron a cambios revolucionarios en las metanormas, que reencauzaron incentivos de actividades que redistribuían el ingreso, hacia actividades que incrementaron la productividad, y las actividades generadoras de ingresos, lo que generó a su vez, el progreso económico.

El crecimiento en el largo plazo, requiere que las economías adapten sus normas a las cambiantes condiciones materiales y tecnológicas. Las metanormas determinan los costos de adaptación, y en consecuencia el ritmo del crecimiento económico. De esa forma, North, citado por Schreiner, considera que el crecimiento deriva de cuando los cambios formales en las normas, llevan a verdaderos cambios en las metanormas.

Por su parte, Schreiner considera que el crecimiento económico puede ocurrir en forma continua y facilitada, cuando el cambio de las normas se guía por metanormas diseñadas en una forma consciente o explícita. De esa forma, el crecimiento económico ocurre más rápido, con menores impactos negativos y con mayor certeza, cuando las normas (e incluso las propias metanormas) evolucionan gradual y conscientemente bajo la guía de metanormas, y no cuando los cambios revolucionarios de las metanormas derivan en forma aleatoria o de cambios *ad hoc*.

Schreiner trata de explicar la naturaleza de las metanormas a través de una analogía de las mismas con los genes de los organismos

14 Schreiner, Mark, *Meta-Rules*, Departamento de Economía Agrícola, Universidad Estatal de Ohio, EE.UU, 1995, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/28331/1/eso2268.pdf>

vivientes. De esa forma, señala que así como las instituciones son conjuntos de normas, que constriñen y dirigen el comportamiento de los agentes económicos, especificando los derechos y los métodos para asignar, beneficiar, transformar, y transferir los recursos para satisfacer las preferencias; los genes son conjuntos de normas que constriñen y dirigen el comportamiento de los organismos vivientes, especificando acciones y habilidades para encontrar, asegurar, y utilizar recursos para especificar las necesidades naturales.

Tanto las instituciones como los genes incorporan metanormas, porque especifican la forma de modificarse. De esa forma, la Constitución especifica la forma en que la misma puede llegar a ser modificada (tal el caso de una consulta popular o de una mayoría especial por el Congreso) y los genes incluyen la forma en que los mismos pueden recombinarse (variaciones genéticas).

Por la razón que el ambiente cambia constantemente, las economías al igual que las especies deben evolucionar o morir. El desarrollo, puede definirse según Schreiner como una auto-modificación que promueve la supervivencia en el corto plazo, sin comprometer la habilidad en el largo plazo, para seguir o continuar modificándose.

Una norma sin una metanorma es como el caso de un contrato que no especificó la forma de ser modificado. Puede modificarse, pero dependerá del poder de negociación de las partes, y no de los derechos previamente establecidos por ellas; por lo anterior, la modificación ocurrirá abruptamente, y no en forma lineal o continua. El resultado descansa en la suerte, más que en el diseño, y de esa forma, el cambio ocurrirá más tarde que temprano, para salvar la vida del contrato, o bien la salud de la economía.

Adicionalmente a la utilidad del concepto biológico de los genes, como forma para llegar a entender la manera en que ocurre la “evolución”, y en forma similar, la importancia que para ello tienen las metanormas, Schreiner presenta el familiar concepto biológico de la “muerte” como trascendente en el proceso evolutivo, como supuesto necesario para que pueda ocurrir una más eficiente

selección natural de las especies, como la forma de explicar la importancia de las metanormas en el proceso económico.

De esa forma, Schreiner señala que la muerte generacional garantiza la renovación celular de las especies. En el caso de la economía, la evolución no puede ocurrir rompiendo totalmente con el estado anterior, la evolución espontánea de las normas no pueden mantener hoy el paso de los cambios acelerados del ambiente económico; el desarrollo consciente de las metanormas puede mejorar las probabilidades de sobrevivencia.

Aunque la sobrevivencia de las especies requiere de la muerte de los individuos, la sobrevivencia de las economías no requiere de la muerte anterior de las instituciones. El nacimiento de un nuevo conjunto de instituciones a nivel constitucional es apropiado solo si se desean enterrar las lecciones contenidas en las instituciones que se reemplazarán.

En otros casos, algunas de las normas dentro del conjunto que comprende una institución pueden cambiarse sin concebir otra institución desde cero. De esa forma, las metanormas facilitan un ajuste ordenado de la evolución.

B. Instituciones, flexibilidad y cambio

En cualquier modelo económico, las malas “instituciones” distorsionan el uso de recursos rivales como el trabajo y el capital físico, lo que hace creer que es posible que también distorsionen la aceptación y uso de nuevas ideas.

La posibilidad de que las ideas se extiendan a través de las naciones necesita considerar el efecto de las instituciones. De acuerdo con Schreiner, solo un extraordinario y persistente fracaso de las instituciones puede explicar que China haya retrocedido frente a Europa a mediados del milenio pasado. Así, una cultura como la china, que empezó como la mayor generadora de conocimiento mundial, cayó en una obsolescencia frente a Occidente, luego de haberse encerrado en sí misma por más de tres siglos. Un modelo cultural en que las instituciones ahogan la innovación, o en el que

detengan el flujo interno de ideas desde el resto del mundo, puede explicar lo que el modelo neoclásico de crecimiento no puede.

Para poder entender lo que sucede en un modelo de crecimiento, se debe considerar la interacción entre “ideas”, “instituciones”, “población” y “capital humano”. Dos de los hechos relevantes del crecimiento económico, como lo son el extraordinario “incremento del mercado asociado con la globalización” y la “aceleración”, son entendidas como un reflejo de la característica definitoria de las ideas, su no rivalidad.

El hecho de que existan variaciones comparativamente tan significativas entre los niveles y “tasas de ingresos” y de “productividad total” entre las naciones desarrolladas, y las que se quedaron atrás de la frontera tecnológica, evidencian la importancia que para el desarrollo tienen las instituciones y el cambio institucional.

Hoy en día se considera que tener un conjunto de leyes o de normas que funcionan no es suficiente, dado que debe existir una dinámica que permita al derecho evolucionar en respuesta a las circunstancias.

La cuestión sobre la posibilidad de alcanzar una transformación legal, que pueda reflejar las nuevas realidades sociales de un mundo globalizado dentro del marco actual del mismo, es el reto normativo de las metanormas. La rigidez institucional normativa y la existencia de diversidades políticas, son factores que llegan a desacelerar o bloquear la evolución normativa, a pesar de la necesidad de la misma.

La posibilidad de lograr una acción más allá del margen o cauce legal depende, de acuerdo con Sassen,¹⁵ de las siguientes condiciones: a) la legitimidad social o la aceptación por amplios sectores de la opinión pública; b) la referencia a valores previamente

15 Sassen, Saskia, “Localizando ciudades en circuitos globales”, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)* Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 29, núm. 88, 2003.

reconocidos por el ordenamiento jurídico; y, c) la existencia de movimientos sociales que reconozcan ampliamente esos valores.

El diseño o reconocimiento adecuado de metanormas, se considera como un antecedente necesario en la formulación de las normas que regirán las *charter cities*, toda vez que no existe en el marco constitucional o legal contemporáneo, un antecedente de reconocimiento deliberado de autonomía utilitaria.

El modelo de reconocimiento de autonomía regional ha conllevado generalmente la interacción de los derechos de un pueblo con identidad histórica y cultural que reclama el reconocimiento de una autonomía dentro del Estado-nación, en el que se ubica históricamente su territorio.

La propuesta de Romer implica introducir nuevas metanormas que difieren de nuestra concepción tradicional de “Estado nacional”, “soberanía” y “competencias administrativas”. Al asesorar la implementación de la idea de las *charter cities* en Honduras, Romer propuso hacerlo a través de una reforma constitucional, a efecto de crear un marco legal referencial para esas nuevas instituciones. Se trata por tanto del reto de crear una nueva unidad política, que para su definición deberá apoyarse en instituciones y antecedentes de fraccionamiento de la unidad del Estado-nación, lo cual ocurre en el caso del reconocimiento de comunidades autónomas.¹⁶

C. Diseño y evolución de las instituciones

El hombre no creó la civilización en forma planificada, pero la civilización de hoy ha crecido en una forma tan compleja, que para su evolución eficiente y dinámica se requiere de las metanormas.

El pensamiento anterior no refleja el pensamiento de Friedrich A. Hayek¹⁷, el cual se encuentra expresado en su obra *Fundamentos de la libertad*, en la que considera que es:

16 Ver: <http://www.youtube.com/watch?v=iCdr86rkVBc>

17 “La idea de que el hombre está dotado de una mente capaz de concebir y crear civilización es fundamentalmente falsa [...] La concepción del hombre que construye deliberadamente su civilización brota de un erróneo intelectualismo para el que la

[...] engañoso el significado de la afirmación de que el hombre ha creado su civilización, ello señala solo se puede justificar solamente si el hombre hubiese creado la civilización deliberadamente, con completo conocimiento de lo que estaba haciendo, o si por lo menos hubiese conocido claramente la manera de mantenerla.

Asimismo, se afirma que la idea de que el hombre se encuentra dotado de una mente capaz de concebir y crear civilizaciones es fundamentalmente falsa. Además, Hayek afirma que se podría asegurar que la concepción del hombre que construye deliberadamente su civilización, brota de un erróneo intelectualismo. Finalmente agrega que cuanto más civilizados somos, más ignorancia acusamos de las realidades en que se basa el funcionamiento de la civilización.

En ese orden de ideas, Hayek desecha la teoría racionalista de la planificación, y acoge el pensamiento de una teoría evolucionista; de esa forma califica como enemigos de la libertad a quienes creen que todas las instituciones útiles son solo las deliberadamente ideadas, y critica a quienes no pueden concebir nada eficaz para los propósitos humanos, que no hayan sido precedidos de una consciente planificación.

Los hombres no se pueden rediseñar a sí mismos, pero sí pueden rediseñar las instituciones, especialmente cuando la posibilidad de rediseño de la institución se encontraba prevista en su propia conceptualización. La existencia de metanormas para las instituciones puede identificarse en el texto constitucional o legal, en el antecedente legal o en la propia costumbre.

Cuando no podemos identificar la forma en que las instituciones pueden ser cambiadas, decimos que las metanormas son implícitas. La ausencia de metanormas no implica una parálisis evolutiva, pero la evolución espontánea deja en manos del destino la forma en que la adaptación sucede.

razón humana es independiente de la naturaleza y posee conocimientos y capacidad de razonar independientes de la experiencia". Hayek, Friedrich, *Fundamentos de la libertad*, 6ª. ed., Madrid, Unión Editorial, 1998, p. 49.

De acuerdo con David Friedman,¹⁸ el diseño de metanormas explícitas permite una adaptación consciente de las instituciones ante los cambios de las circunstancias. Es claro que el diseño institucional debe reconocer que no se pueden anticipar todas las situaciones contingentes. La evolución puede suceder a través de prueba y error, y de esa forma se ha aprendido a hacer desde el inicio de la historia de la civilización, pero ello no implica que sea eficiente, dado que luego diez mil años de evolución económica que registra la historia, el desarrollo económico ha permanecido fuera del alcance de más de la mitad de la población mundial. El diseño explícito de las metanormas hace que las reformas se lleven a cabo en forma gradual, práctica y pacífica.

Sin embargo, las posibilidades beneficiosas del diseño de metanormas, que pueden multiplicar los beneficios, también pueden dañar a la sociedad en la misma proporción, al estar mal diseñadas. En el diseño, una flexibilidad extrema implica la inestabilidad, siendo que las políticas pueden corregirse o dañarse rápidamente; y una limitación absoluta de la acción económica fosilizaría las normas, condenando la economía a su extinción.

La forma en que cambiamos las leyes depende de las razones por las que se busca su cambio. Una posibilidad es la existencia de normas correctas en el pasado, pero que ya no lo sean en el contexto actual. Pero puede ser que la razón del cambio no obedezca a un cambio de circunstancias, sino a un cambio en el entendimiento. Ejemplo de ello puede ser la abolición de la esclavitud, en la que una institución fue cambiada por el convencimiento general de que su mantenimiento era contrario al orden natural.

El cambio de un sistema normativo se aprecia que puede ocurrir de dos formas, que permiten identificar al menos dos tipos de metanormas. La primera forma es la “continuidad”, es decir cambiar la norma en una forma en que se minimice el efecto en el bienestar relativo de los miembros de la sociedad. La otra,

18 Friedman, David, *Choosing metarules for legal change*, Facultad de Derecho de la Universidad de Chicago, <http://davidfriedman.com/Academic/Metarules/Metarules.html>

es reconociendo la “retroactividad”, es decir, tratar de cambiar una situación que ha existido anteriormente, cuando hemos reconocido su error, y emitido en sustitución de las mismas, las normas correctas.

David Friedman, en su ensayo *Eligiendo metanormas para el cambio legal*,¹⁹ concluye que casi siempre es un error usar mecanismos políticos o legales para cosas complicadas, no por el hecho que usualmente estarán mal hechas, sino porque el intento de hacer las cosas correctas hace que usen recursos para influenciar el resultado, lo cual es especialmente delicado en el caso de que se afecten a varios individuos. Si cambiamos las normas legales, debemos hacerlo de una forma en que hacerlo sea simple y práctico, evitando transferencias ineficientes de recursos.

Las metanormas que anteceden la creación de las *charter cities* deben diseñarse con un especial cuidado, toda vez que esa creación supondrá la posibilidad de crear un ordenamiento jurídico que afectará la titularidad de derechos existentes en el territorio que se considerará como sede de la misma, y de esa forma su implementación será de carácter “retroactiva”.

Apriorísticamente se puede inferir que la instalación de una *charter city* supondrá la afectación de territorios ya ocupados actualmente por asentamientos humanos, e incluso una eventual expropiación.

19 *Idem.*

IV. DEFINICIÓN DEL TERRITORIO POSTFORDISTA Y SU IDENTIFICACIÓN CON LA “CIUDAD GLOBAL”

A. Enfoque territorial de desarrollo

La propuesta de lograr un crecimiento económico a través del enfoque territorial, implica reconocer que la estrategia del desarrollo local y las políticas estructurales a nivel nacional tienen diferentes enfoques. Mientras que las políticas estructurales a nivel nacional adoptan una aproximación funcional, las políticas de desarrollo local definen sus acciones con un enfoque territorial.

En un Estado débil, como en el caso de Guatemala o de Honduras, la política nacional se formula tradicionalmente a nivel nacional, y no desde lo local.²⁰ De esa forma, su posibilidad de impacto a nivel local se reduce significativamente. En donde no se logra identificar una tradicional presencia del Estado, hay que considerar alternativamente como más beneficioso hacer un enfoque territorial.

Para que el enfoque territorial actúe sobre el sistema productivo, conviene hacerlo teniendo en cuenta que las acciones se realizan en territorios caracterizados por un sistema social, institucional y cultural con el que interactúan. Por ello, las medidas son más eficaces cuando utilizan los recursos locales, y se articulan con las decisiones de inversión de los actores locales.

Como señalan Boisier y Canzanelli, citados por Antonio Vázquez Barquero:²¹

[...] los programas de desarrollo humano de las Naciones Unidas ponen de manifiesto que la valorización de las capacidades locales y la formación de redes territoriales (de empresas, instituciones, y entidades de servicios) permiten mejorar la productividad y competitividad de las empresas y territorios. Dos cuestiones, por lo tanto, condicionan los

20 A pesar de lo que estipulan las normas de descentralización. *Nota del autor.*

21 Vázquez-Barquero, Antonio, “Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis”, *Conceptos Críticos, Universitas Forum*, vol. 1, núm. 2, España, mayo 2009, http://hdnet.org/444/1/barquero_UF2.pdf

resultados de las acciones, el potencial de desarrollo existente en cada territorio, y la capacidad de organización de los actores locales. Desde esta perspectiva, todas las localidades y territorios disponen de un conjunto de recursos, que constituyen su potencial de desarrollo, tanto en el caso de las áreas rurales, como los Cuchumatanes, en Guatemala, como en el de las ciudades dinámicas como Rosario, en Argentina. A nivel de cada localidad, país o territorio se detecta, por ejemplo, la dotación de una determinada estructura productiva, mercado de trabajo, conocimientos técnicos, capacidad empresarial, recursos naturales, estructura social y política, o tradición y cultura, sobre los que necesariamente se articulan las iniciativas locales.

De acuerdo con Costamagna, citado por Antonio Vásquez-Barquero:²²

En América Latina la política de desarrollo endógeno se basa en iniciativas en las que los proyectos económicos y sociales se coordinan y gestionan a través de nuevas formas de gobernación en las que participan los actores públicos y privados, las organizaciones internacionales, y las organizaciones no gubernamentales. En esa línea de pensamiento, en Villa El Salvador, Perú, se creó la Autoridad Autónoma del Parque Industrial del Cono Sur, que reúne a actores públicos y privados, con el fin de crear y desarrollar el Parque Industrial. En Jalisco, México, los empresarios locales, incluyendo a los directivos de las empresas multinacionales, juntamente con los actores públicos, participan en la creación de redes locales de proveedores. Por último, la estrategia de desarrollo local conviene plantearla de forma diferente en cada caso, ya que las necesidades y demandas de las localidades y territorios son diferentes, las capacidades de los habitantes, empresas y comunidad local cambian, y, además, cada comunidad visualiza de formas diferentes las prioridades que deben de incorporar las políticas de desarrollo.

De acuerdo con Canzanelli, citado por Antonio Vásquez Barquero:²³

La planificación estratégica territorial se ha convertido, por ello, en un instrumento de gran valor para racionalizar la toma de decisiones y la gestión en las ciudades y regiones, con múltiples ejemplos como Rosario y Córdoba en Argentina, o en ciudades y regiones de varias partes del mundo, en donde se crearon las Agencias de Desarrollo

22 *Idem.*

23 *Idem.*

Económico Local, animadas por el PNUD y la OIT, sobre la base de planes estratégicos.

La construcción y mejora del capital social fijo y de las infraestructuras es uno de los instrumentos más usados en las políticas de desarrollo local. Las empresas prefieren localizaciones en lugares accesibles y bien dotados de servicios que les permitan aprovechar las economías de aglomeración y el acceso a los mercados de productos y factores. Pero, además, la mejora de las infraestructuras atrae actividades industriales y de servicios a las localidades y regiones rurales, lo que genera economías de diversidad y favorece el aumento de la productividad.

B. La “tercera ola” de Toffler

De acuerdo con Letamendia,²⁴ los “regulacionistas” indican que un modelo de desarrollo consta de un régimen de acumulación, un modo social de regulación, y de un paradigma tecnológico.

Existe en la literatura internacional contemporánea un cierto consenso de que el modelo de creación (o de acumulación) de la riqueza ha cambiado en los últimos años, y que incluso, en consecuencia, somos testigos de un choque de civilizaciones. El autor estadounidense Alvin Toffler²⁵ aclara que no se trata esta vez de solamente un cambio en el modelo de acumulación de capital, sino de la llegada de una nueva civilización.

Ello aunque en países en vías de desarrollo puedan verse todavía simultáneamente operar ejemplos de tres distintas olas de civilizaciones. En el caso de Guatemala, cuando viven al mismo tiempo una persona arraigada en la agricultura de supervivencia en el interior del país, una señora que trabaja en una fábrica de maquila de ropa, y un joven ingeniero en sistemas que presenta una solución de *software* a un banco local; se pueden apreciar tres vidas que habitan el mismo territorio, en el mismo tiempo, pero que no podrían ser más distintas.

24 Letamendia, Francisco, *Estructura política del mundo del trabajo: fordismo y posfordismo*, Madrid, Tecnos, 2009, p. 104.

25 Toffler, Alvin, *The third wave*, 5a. reimpresión, Bantam Books, Nueva York, 1989, p. 198.

Toffler analiza la implicación de la llegada de una nueva civilización, cuando históricamente puede identificar un choque tecnológico, que no solamente cambia la forma de creación de riqueza, sino que verdaderamente llega a moldear todas las expresiones de la vida humana (civilización).

Toffler identifica primero la llegada del desarrollo de la agricultura, como parteaguas entre el mundo primitivo y el mundo civilizado a partir del cual el hombre deja de ser nómada y se asienta en poblaciones permanentes, empieza a registrar la historia y a medir el tiempo y las estaciones, necesarias para la producción agrícola. La sociedad se divide económicamente entre los tenedores de la tierra y los siervos.

Con la revolución agrícola y la llegada de la civilización, nacen las aldeas como asentamientos humanos permanentes. En esa sociedad agrícola la división del trabajo como antecedente de la productividad era escasa. Durante diez mil años, el mundo civilizado evolucionó bajo el modelo agrícola que demandaba la posesión de la tierra por un sector dominante y privilegiado, y del trabajo ajeno forzado, como principales factores de producción. La sociedad agrícola alcanza su cima durante la época de oro de los reinos e imperios europeos sobre colonias en todo el mundo, alrededor de finales del siglo XVII, y en el cual se puede identificar una nobleza dominante en el centro del mundo. La última expresión de esta sociedad agrícola era un rey absolutista, rodeado de señores feudales, cada uno de ellos amo y señor de tierras, cuerpos y almas en sus respectivas regiones.

Posteriormente, Toffler identifica la llegada de una “segunda ola” con el surgimiento de la era industrial, e inspirada por el nacimiento del pensamiento protestante y científico, con la cual la vieja estructura social tiembla, y aparece el dominio del nuevo señor industrial, y la llegada de su asociado burgués, comerciante y capitalista. Con el surgimiento de la revolución industrial, la riqueza ya no solo dependía de la tenencia de la tierra y del sometimiento colonial de los súbditos, sino de las inversiones de capital en maquinaria, necesaria para la producción en masa, la

qual se realiza en centros de producción que se establecieron en las ciudades.

El mundo industrial era repetitivo en un sentido cíclico, sincronizado, uniforme y masificado. Se identifica la gran escala como la forma de lograr ahorros, ventajas competitivas, y en última instancia la productividad. Se acepta la competencia como la forma de poder medir y verificar un mejoramiento continuo, y la búsqueda de acceso a los mercados masificados, como la forma de lograr el desarrollo. El crecimiento del establecimiento fabril demandaba no solamente de recursos financieros, sino de un creciente número de personas que era empleada como recurso humano.

En su mayoría, los nuevos empleados al inicio de la era industrial eran personas que emigraban del campo a la ciudad, abandonando sus lugares de origen rurales y sus familias ampliadas. La mayoría de materias primas se importaban de ultramar, donde la mano de obra era más barata, y ello provoca el colapso financiero de las granjas y las plantaciones americanas y europeas. Adicionalmente, se reconocen en esa época los derechos del hombre y la emancipación del hombre de toda obligación servil, lo que implicó asimismo la necesidad de los terratenientes de tener que emplear en la agricultura a la mano de obra que antes se daba por sentada, provocando una parálisis en la economía agrícola tradicional. Los salarios del campo no llegaban a competir con los de la ciudad, y se inicia un fuerte fenómeno migratorio urbano. Se introduce de esa forma el concepto de trabajador asalariado que era desconocido en la civilización agrícola.

Finalmente Toffler indica que la llegada de la “tercera ola” puede identificarse a mediados de los años 50 del siglo XX, cuando por primera vez los trabajadores de servicios en Estados Unidos superan a los trabajadores industriales. Asimismo, cuando el modelo de acumulación industrial se sustituye en el centro, por el desarrollo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, y por otras nuevas biotecnologías y tecnologías de energía y de nuevos materiales.

El trabajador de conocimiento sustituye al trabajador manual. Las economías de escala pierden relevancia, y además se percibe la externalización de la producción industrial de bajo valor económico en la nueva economía, en seguimiento al pensamiento de las ventajas comparativas de David Ricardo, hacia los nuevos países industrializados con mano de obra más barata. Ello con el objeto que los países en los que surge esa nueva civilización puedan enfocarse en sus nuevas competencias centrales como modelo de acumulación de riqueza.

La tercera ola de Toffler, aunque puede identificarse con la quinta onda larga del capitalismo industrial “*kondratiefs*”,²⁶ denominada “sociedad de la información” que indica Manuel Castells, citado por Letamendia,²⁷ tiene una significación mayor, al implicar un cambio de civilización.

Las características de una revolución industrial tardía o de un modelo fordista, eran la producción en masa de productos estándar por trabajadores de menor calificación en una cadena de producción tayloriana, ubicada en grandes centros fabriles. El nuevo modelo de producción que Toffler identifica como de tercera ola, y que puede asimilarse al posfordismo, se caracteriza por una producción a pequeña escala, en centros de menor tamaño, de productos especializados a la medida, por trabajadores de conocimiento, que trabajan en estructuras flexibles, y con amplio apoyo tecnológico.

C. Especialización flexible

De acuerdo con Piore y Sabel, citados por Letamendia,²⁸ la “especialización flexible” es un icono de la sociedad industrial actual. Y que la misma podía encontrarse ya en los talleres artesanales de los primitivos “distritos industriales” antes de la edad de oro de la revolución industrial, y en las mismas se observaba una

26 *Kondratiefs*: se refiere a las ondas de Kondrátiév, fluctuaciones cíclicas a largo plazo de la economía moderna que poseen períodos de auge y crecimiento seguidos de períodos de crisis y depresión. Se llaman así en honor del economista ruso Nikolái Kondrátiév.
Nota del editor.

27 Letamendia, Francisco, *op. cit.*, nota 24.

28 *Idem.*

relación entre mercados domésticos e internacionales, el empleo de tecnología productiva y la creación o uso de instituciones locales para equilibrar la cooperación y la competencia, y para sufragar los gastos de la innovación. El surgimiento de regiones que puedan escapar del estancamiento de la producción en serie, o dicho de otra forma, la incorporación de la nueva ola de creación de riqueza, implica de acuerdo con estos autores la adopción de la especialización flexible.

Estos autores recalcan que la especialización flexible se basa en la innovación, y tiene una dimensión territorial. Y adicionalmente que la misma requiere la reconciliación entre la competencia y la coordinación, operando en marcos territorializados. Es decir, conglomerados regionales de pequeñas empresas más o menos iguales, cooperadoras y competitivas al mismo tiempo. Se recalca la importancia de las instituciones comunitarias para asumir las tareas que en la producción en serie podía asumir la gran empresa, tales como la organización de la investigación, la contratación laboral, el suministro de materiales y el acceso al crédito. Es decir, que la “regulación de la economía flexible” requiere de una fuerte dimensión comunitaria.

El “desarrollo regional” de Hirst y Zeitlin, citados por Letamendia,²⁹ toma de base la tesis de la “especialización flexible” de Piore y Sabel, e indican que este desarrollo demanda de una cooperación que no se encuentra presente en los países dominados por políticas neoliberales, empresas jerárquicas, y por concepciones antagónicas entre trabajo y capital, de forma que las relaciones sociales vayan más allá del mercado y se alcancen desarrollos de formas corporativas de intermediación de intereses entre los actores sociales.

La especialización flexible se armoniza con el desarrollo de las regiones, se enfatiza la necesidad de construir la autonomía regional, y en promocionar la cooperación entre la industria, las organizaciones laborales y los organismos públicos regionales.

29 *Idem.*

Considera asimismo que la política regional económica es la mejor vía para compensar la ineficacia de las políticas macroeconómicas del Estado-nación.

La escuela regulacionista afirma que los territorios regionales están tejidos por las relaciones sociales pasadas y remodeladas por las múltiples iniciativas de los actores sociales. El análisis de la interrelación existente entre las varias escalas de regulación, especialmente respecto al nivel de competencias institucionales, es decir quién decide qué y a qué nivel, constituye el principal aporte de esta escuela en la geografía del poder, y propugna por la escala media entre la cooperación y el conflicto, entre el aumento y la limitación al poder.

Es importante considerar que la regionalización económica tiene que ver poco con las divisiones políticas tradicionales del Estado. Debiendo considerar las diferencias existentes entre los distintos tipos de regiones, tales como el distrito industrial marshalliano, los distritos solares, las plataformas-satélites y los distritos de Estado. Todos estos fenómenos regionales explican la merma de la capacidad del Estado-nación para implementar sus medidas económicas.

De conformidad con el *Libro blanco para la reforma del gobierno local*:³⁰

Los gobiernos locales tienen plena conciencia de que no basta la tradicional ventaja comparativa del comercio internacional, lo que ubica a un territorio en el mapa de la globalización no es la posesión de un recurso escaso ni una situación geoestratégica de privilegio, lo que verdaderamente evita la globalización por la puerta trasera es la ventaja cooperativa, el liderazgo político del gobierno local para que actores públicos y privados cobren sentido de sus interdependencias y formen una red capaz de hacer competitivo el territorio. Es la calidad de las interacciones entre actores el mayor activo institucional del que una ciudad puede disponer. Por tanto, el civismo de la población, la seguridad jurídica, la calidad de los servicios y el capital social se vuelven variables clave.

30 Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, *Libro blanco para la reforma del gobierno local*, Madrid, 2005.

D. Gestión global de las ciudades

La gestión y servicio de gran parte del sistema económico global tiene lugar en una red cada vez mayor de ciudades globales, o de ciudades que son más bien poseedoras de funciones de ciudades globales. La expansión de la gestión global, y de actividades de servicio ubicadas en ciudades, ha traído consigo un ascenso masivo y la expansión de áreas urbanas centrales, aun cuando grandes fragmentos de estas ciudades caen en una profunda pobreza y deterioro infraestructural. Mientras este rol de gestión global y de servicios involucra solamente ciertos componentes de las economías urbanas, se ha contribuido al reposicionamiento de las ciudades, tanto nacional como globalmente.

Más aún, al enfatizar el hecho de que los procesos globales están al menos parcialmente insertos en los territorios nacionales, a través de su concentración en las ciudades, se introducen nuevas variables en las concepciones actuales acerca de la globalización económica y de la reducción del rol regulador del Estado. Es decir, mientras la “función global de la ciudad” está en parte ensamblada en esta red de lugares que son parte de territorios nacionales, la geografía para los nuevos procesos económicos globales mayores, ignora hasta cierto punto la noción de que lo global y lo nacional son dos zonas mutuamente excluyentes, como se asume en muchos análisis acerca del impacto de la economía global sobre la autoridad del Estado. Los Estados nacionales han tenido que participar en la creación de los ambientes legales e institucionales que permitan contribuir a la formación de esta geografía transfronteriza de centralidades, en gran parte articulada en la red de ciudades globales.

La geografía de la globalización contiene tanto una dinámica de dispersión como una de centralización.³¹ Las tendencias masivas hacia la dispersión espacial de actividades económicas a nivel metropolitano, nacional y global, que asociamos con la

31 En materia cultural o de ciencias de la comunicación, el término acuñado es “glocalización”; y el mismo en el ámbito latinoamericano, no es sinónimo de una “tropicalización”, que implica adaptar la cultura global a lo local, sino por el contrario aboga por encontrar en la identidad local, una respuesta a la tendencia global. *Nota del autor.*

globalización, han contribuido a una demanda por nuevos tipos de centralización territorial de las funciones de gestión y control de alto nivel. No obstante la integración telemática de la producción geográficamente mundializada de manufacturas y de servicios, el trabajo de alta gestión tiende a beneficiarse de economías de aglomeración y, por ende, a localizarse en ciudades.

Esto plantea una problemática entre la intersección de las economías de aglomeración justamente en aquellos sectores económicos altamente globalizados que tienden a producir productos parcialmente desmaterializados, tales como instrumentos financieros y servicios especializados.

Un aspecto de esta intersección es el hecho que se ha identificado que las redes de negocios son una variable crucial para extraer beneficios de las redes técnicas y se deben distinguir estas. Tales redes de negocios han sido decisivas desde mucho antes que las tecnologías actuales fueran desarrolladas. Las redes de negocios en parte originan y asimismo se benefician de las economías de aglomeración y, por lo tanto, prosperan en ciudades hasta la fecha, cuando la comunicación simultánea global es posible.

La variable clave que contribuye a la concentración espacial de funciones de alta gestión, y por ende a una nueva modalidad de las economías de aglomeración, es el grado hasta el cual esta dispersión geográfica ocurre bajo condiciones de “concentración geográfica” en el control y la “apropiación” de la renta. Esta dinámica simultánea de dispersión y concentración geográfica es uno de los elementos centrales en la arquitectura organizacional del sistema económico global.

Por siglos, las ciudades se han encontrado en la intersección de procesos mundiales a menudo mayores. Lo que es hoy diferente es la intensidad, la complejidad y la escala global de estas redes; el grado hasta el cual buena parte de las economías hoy se van desmaterializando a través de la digitalización; y el creciente número de ciudades que son parte de redes transfronterizas que operan a escalas geográficas vastas.

También es diferente hoy el desarrollo de regímenes regulatorios transfronterizos, y la participación de los Estados nacionales en la producción de los instrumentos legales y técnicos necesarios, para la inserción en el sistema económico global.

El crecimiento de las transacciones altamente especializadas que conectan a las ciudades, está generando una diversidad en los tipos de redes interurbanas. Aquí podemos incluir, entre otras, las redes globales de filiales de empresas; la particular arquitectura de conectividad que emerge de los intereses de aquellos actores que tienen el poder de promover su desarrollo; la formación de jerarquías regionales transfronterizas facilitada por las zonas de libre comercio y los corredores internacionales de crecimiento; y la integración de un número creciente de centros financieros al mercado global de capitales.

La integración a estas redes de transacciones altamente especializadas ha requerido a menudo masivas transformaciones en partes cada vez mayores de estas ciudades, así como importantes cambios políticos por parte de los Estados involucrados. El desarrollo de las funciones de la ciudad global está ligado al desarrollo de una infraestructura física y política, lo que redundará en un nuevo orden político, económico y espacial en tales ciudades, al mismo tiempo que dinámicas de origen más antiguo también siguen vigentes.

La profundidad de estas transformaciones puede en parte subsumirse bajo el síndrome de la “mega-ciudad”, y de las correspondientes dinámicas sociales, económicas y espaciales que caracterizan las grandes ciudades.

La nueva espacialidad urbana producida al transformarse las ciudades en lugares de transacciones transfronterizas es, por lo tanto, parcial en un doble sentido: da cuenta solamente de parte de lo que sucede en las ciudades y de lo que estas son; y habita solamente parte de lo que podríamos considerar como el espacio de la ciudad.

V. LA ERA DE LAS CIUDADES

A. La nueva civilización urbana

De acuerdo con Celine Sachs-Jeantet,³² estamos comenzando una nueva era, la era de las ciudades, transición importante de la civilización; según afirma esta autora, hoy en día más de la mitad de la humanidad, o sea 3,2 mil millones de personas, está viviendo en ciudades; y de ese monto, el 70% de esa población urbana vive en países en desarrollo. Asimismo, dieciocho megaciudades de los países en desarrollo tienen una población de más de diez millones de habitantes.

Esta visión se encuentra respaldada por la visión del economista Edward Glaeser,³³ quien hace énfasis en la importancia del reconocimiento de la ciudad como una verdadera creación deliberada humana, una invención, y en consecuencia objeto de diseño y planificación. Abogando de esa forma por un esfuerzo consciente para mejorar las condiciones de vida urbanas.

Asimismo, Sachs-Jeantet reconoce que la nueva población urbana de países en desarrollo vive mayoritariamente en urbanizaciones precarias del tipo de asentamientos marginales o villas miseria, que en forma paralela a la realidad urbana formal, constituyen cinturones con su propia institucionalidad normativa informal.

Se reconoce por parte de Sachs-Jeantet, que las ciudades no son simples territorios en que se producen transformaciones sociales, sino que son verdaderos actores del proceso, afirmando que:

Por ello, es necesario determinar cómo pueden las ciudades jugar el papel de fuerza motriz económica, social y cultural, que las transforma en fermento de la innovación, y adaptarse a nuestro mundo interdependiente, vacilante y rápidamente cambiante como alternativa a la crisis de los Estados-nación.

32 Sachs-Jeantet, Céline, *Managing social transformations in cities, a challenge to social sciences*, Management of social transformation (MOST), Discussion paper, núm. 2, UNESCO, <http://www.unesco.org/most/sachsen.htm>.

33 Glaeser, Edward, *op. cit.*, nota 11.

Asimismo, concluye que las ciudades están sufriendo una profunda metamorfosis, cuyas consecuencias completas todavía siguen sin entenderse enteramente.

De acuerdo con Sassen,³⁴ estamos presenciando ahora el nacimiento de una nueva civilización urbana basada en nuevas relaciones entre las ciudades y los trabajadores y entre las ciudades y las regiones. En esta nueva civilización, las ciudades son los “centros de control de la organización de la economía mundial”. Este proceso conduce a una lucha competitiva entre las ciudades por obtener y retener la posición de “ciudad mundial”; y por ello sus fronteras administrativas municipales resultan obsoletas.

Es común encontrar especialmente en el continente americano, que nunca previó el desarrollo de grandes metrópolis, que dentro de una misma mancha urbana coexistan varias jurisdicciones municipales. La solución natural política ha sido reconocer la competencia coordinadora de una instancia regional, aunque en forma apriorística, como reconoce Jane Jacobs, aleja la administración del ciudadano, y por lo tanto resulta ineficaz.

La aglomeración humana que implica la ciudad hace necesario considerar que el ciudadano deberá, para garantizar su propia existencia y funcionalidad, así como la de la propia ciudad, verse sujeto a una normativa especial limitativa de su libertad de acción, en forma más restrictiva de la que se puede necesitar imponer a un habitante rural.

Aunque tradicionalmente se ha reconocido a los ciudadanos como hombres libres que emigraron de las ataduras políticas, económicas y sociales, formales e informales, que existieron en el área rural, es importante reconocer que de la aglomeración humana derivan tanto externalidades positivas como negativas, por lo que existe la necesidad de restringir la conducta humana que provoque externalidades negativas a los demás habitantes de la ciudad, sin por ello llegar a vulnerar derechos fundamentales del hombre o del ciudadano.

34 Sassen, Saskia, *op. cit.*, nota 12.

B. Planificación de la ciudad global

De acuerdo con Sassen, en virtud del reconocimiento de la “ciudadanía”, una persona tiene derechos y deberes derivados de su pertenencia a una comunidad de base territorial y cultural. Los “ciudadanos” son iguales entre sí, no pudiendo distinguirse entre ellos. La ciudadanía acepta la diferencia, no la desigualdad. Convivir en la ciudad requiere un mínimo de pautas comunes y de tolerancia ante la diversidad. El reconocimiento de la ciudadanía, se origina en las ciudades, caracterizadas por densidad, diversidad y autogobierno. En la ciudad se dan procesos de cohesión social. La ciudad es históricamente lugar de la política, de ejercicio del poder, es anterior al Estado y probablemente destinada a durar más que los Estados en sus formas actuales. Sin instituciones fuertes y representativas no hay ciudadanía.

La igualdad requiere una acción pública permanente, las libertades urbanas soportan mal las exclusiones que generan las desigualdades económicas, sociales o culturales. La ciudadanía va estrechamente vinculada a la democracia representativa y participativa para poder realizar sus promesas.

De acuerdo con Sassen,³⁵ los ejes centrales de la ciudad son:

- 1) Una oferta de infraestructura, que provea conectividad interna y externa, y servicios básicos de calidad que puedan sostener la vida.
- 2) Una atracción productiva, que permita la llegada e instalación de empresas globales, aprovechando las potencialidades territoriales, para atraer nuevas actividades generadoras de empleo, y creadoras de valor añadido, con un cierto nivel de competitividad.
- 3) Una oferta poblacional, lo cual supone una inversión social priorizada en la persona (educación y capacitación); de quienes, de acuerdo con Glaeser, son el centro y fin de la ciudad.

35 *Idem.*

- 4) Una oferta cultural, que permita una relación directa entre el espacio físico y la identidad cohesionadora y evolutiva a sus habitantes. Cualquier región no decadente, no marginal, que tenga una cierta capacidad de progreso y una relación dinámica con el mundo que la rodea, hoy tiende a la multiculturalidad y a la interculturalidad, hay población “autóctona” que emigra y otra forastera que inmigra. Ello supone una “búsqueda de un compromiso, y el desarrollo de estrategias que lleven a compartir unos valores y unas pautas de comportamiento que hagan posible la convivencia”.
- 5) Un autogobierno o poder político propio, que permita la promoción de políticas públicas, y la capacidad de los ciudadanos “para expresarse y hacerse escuchar, para incidir e intervenir, para negociar, oponerse y para reclamar, para gestionar y ejecutar, para confrontarse con los poderes políticos de ámbito superior”.

Una obra clásica en planificación urbana, pero con un énfasis en la forma de funcionamiento de la economía urbana, cuya autora es Jane Jacobs,³⁶ se denomina *The death and life of great American cities*; el libro es una importante crítica a la teoría tradicional de la planificación urbana, que incluso subyace en las escuelas de la “ciudad jardín” o de la “radiant city”, tanto del tipo de escuela progresista utópica, como de tipo de escuela naturalista, que han exaltado planificadores como Charles Fourier, Benjamin W. Richardson, Ebenezer Howard, y Arturo Soria y Mata. Ello en consideración a que la planificación urbana ha supuesto tradicionalmente una abstracción mental imaginaria. Jane Jacobs enfoca su análisis en la observación de la realidad, de forma que la obra parte de la metodología científica de la inferencia, a través de la observación de la realidad.

Una ciudad de esa forma es lo que es, y no lo que el planificador urbanista deseara que fuera. El planificador que busca, por ejemplo, desarrollar parques por el simple hecho de considerarlos bonitos en su propia y subjetiva apreciación estética, lo hace generalmente

36 Jacobs, Jane, *The death and life of great American cities*, Nueva York, Vintage Books, 1989.

sin consideración a la realidad objetiva de la función de los parques para los ciudadanos; mientras que agrava el ambiente urbano cuando desecha instituciones funcionales de la ciudad como son las calles y las aceras.

De acuerdo con Jane Jacobs, la ciudad requiere para ser funcional, y para dejar de ser un simple producto de la imaginación, una diversidad. Esta diversidad a su vez requiere de las siguientes condiciones: *a)* presencia de usos mixtos; *b)* cuadras cortas; *c)* edificios viejos; y *d)* concentración.

A través de un análisis de la propuesta de Romer, a la luz de las ideas contenidas en la obra referida hace más de cincuenta años, se puede inferir que la propuesta misma es ilusoria e impráctica económicamente, desde el punto de vista de la realidad objetiva urbana.

Se puede inferir que el experimento social de las *charter cities* de Romer, por lo menos en el corto y mediano plazo, supondrá abrumadoras pérdidas económicas, tal y como ocurren actualmente en Dubai Center.³⁷ Ello porque de acuerdo con Jacobs, un supuesto necesario de la diversidad urbana que garantiza su existencia y simultánea funcionalidad, es la oferta de espacios físicos de edificios ya depreciados (edificios viejos), y en el que puedan habitar y trabajar personas y empresas de bajos ingresos (cuya presencia garantiza la diversidad de la ciudad derivada de la multiplicidad de empresas pequeñas, que no pueden ofrecer a sus empleados instalaciones complementarias a las que existen en la ciudad).

Jacobs reconoce que la oferta de “edificios viejos” no puede crearse económicamente, lo que implicará la creación de fuertes subsidios para poder atraer a la ciudad a la población que garantice la diversidad (nuevos y pequeños empresarios, que garanticen la multiplicidad). Romer supone apriorísticamente que el simple valor de la tierra urbana superará con creces el costo de creación de la ciudad. La necesidad de “viejos edificios” para lograr la

37 Dubai Center es un edificio de oficinas y centro comercial ubicado en la zona 10 de la Ciudad de Guatemala. *Nota del editor.*

“diversidad”, lugares que puedan irremplazablemente alojar a los nuevos y pequeños emprendimientos y a las personas que no pueden pagar las rentas altas que demandan la amortización de los costos de las nuevas edificaciones, pero cuya presencia es un elemento esencial para lograr la diversidad urbana, y que no se observa que pueda ocurrir cuando toda la ciudad es nueva.

Jane Jacobs argumenta que crear una verdadera nueva ciudad exitosa es un proceso económico, político y social complejo, que excede la capacidad de planificación urbana que puedan poseer los arquitectos o la visión de una sola persona; de forma que deben poderse reconocer las relaciones económicas y sociales que subyacen en la ciudad, para poder comprender lo que la hace funcionar.

En su obra, Jacobs relata cómo la intervención política urbana ha condenado la supervivencia de barrios exitosos, a través del desarrollo de nueva infraestructura urbana ajena, como puede ser la introducción de un paso elevado sobre el barrio. Se puede revisar en este tema la legendaria lucha entre Jacobs y el famoso planificador Robert Moses, en contra de la construcción de la *Mid-Manhattan Expressway*, que destruiría el barrio de *Greenwich Village*, hoy conocido mundialmente como el renovado *SoHo*.³⁸

El pensamiento de Jacobs contradice a los urbanistas de la ciudad jardín, o a los neo-urbanistas, a quienes se les acusa de no entender la dinámica que subyace en el funcionamiento de una ciudad, lo que provoca necesariamente el fracaso social y funcional de esas nuevas iniciativas. Ejemplo de lo anterior, lo constituye la preferencia de los desarrolladores de urbanismo por los parques sobre las aceras peatonales como lugares para que los niños puedan jugar. Jacobs insiste en la importancia social de las aceras, y no solo como una parte vital de la movilidad del espacio público, sino como un lugar donde se desarrollan relaciones sociales que constituyen la vida urbana, incluyendo la propia seguridad ciudadana. Jacobs identifica los peligros de los parques, que a su vez por razones sociales, permanecen abandonados buena parte del día, de forma

38 Ver: http://en.wikipedia.org/wiki/Robert_Moses

que son lugares más peligrosos para el ciudadano, frente a lo que es la acera del barrio.

Un arquitecto introduce parques porque piensa en el derecho del ciudadano a tener un espacio bonito, sin entender la dinámica social que subyace en la ciudad.

Lo anterior es un ejemplo de cómo “hacer ciudad” es un proceso que debe atender más a criterios económicos y sociales e incluso políticos de participación ciudadana, sobre simples criterios estéticos y arquitectónicos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- FLORIDA, Richard, *Who's your city?* Nueva York, Basic Books, 2008.
- FRIEDMAN, David, *Choosing metarules for legal change*, Facultad de Derecho de la Universidad de Chicago, <http://daviddfriedman.com/Academic/Metarules/Metarules.html>
- GLAESER, Edward, *Triumph of the city: how our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier*, Nueva York, Macmillan, 2011.
- HAYEK, Friedrich, *Fundamentos de la libertad*, 6ª. ed., Madrid, Unión Editorial, 1998.
- JACOBS, Jane, *The death and life of great American cities*, Nueva York, Vintage Books, 1989.
- LETAMENDIA, Francisco, *Estructura política del mundo del trabajo: fordismo y posfordismo*, Madrid, Tecnos, 2009.
- MCMAHON, Gary y SQUIRE, Lyn (eds.), *Explaining growth. A global research project*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2003.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL, *Libro blanco para la reforma del gobierno local*, Madrid, 2005.
- NORTH, Douglas, *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*, Barcelona, Proyecto PNUD “Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina”, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 1998.
- ROMER, Paul, “Why the world needs charter cities”, charla impartida en 2009 dentro del foro TED, Estados Unidos, 2009, http://www.ted.com/talks/paul_romer.html
- _____, y JONES, Charles, *The new Kaldor facts: ideas, institutions, population, and human capital*, National Bureau of Economic Research, Nber Working Paper Series, working paper 15094, junio 2009, <http://www.nber.org/papers/w15094>

- SACHS-JEANTET, Céline, *Managing social transformations in cities, a challenge to social sciences*, Management of social transformation (MOST), Discussion paper, núm. 2, UNESCO, <http://www.unesco.org/most/sachsen.htm>
- SASSEN, Saskia, “Localizando ciudades en circuitos globales”, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)* Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 29, núm. 88, 2003.
- SCHREINER, Mark, *Meta-Rules*, Departamento de Economía Agrícola, Universidad Estatal de Ohio, EE.UU, 1995, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/28331/1/eso2268.pdf>
- SEN, Amartya, “Las teorías de desarrollo a principios del siglo XXI”, en Emmerij, Louis y Núñez, José (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.
- TOFFLER, Alvin, *The third wave*, 5a. reimpresión, Bantam Books, Nueva York, 1989.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio, “Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis”, *Conceptos Críticos, Universitas Forum*, vol. 1, núm. 2, España, mayo 2009, http://hdrnet.org/444/1/barquero_UF2.pdf



Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos de Serviprensa, S.A. en el mes de julio de 2013. La edición consta de 800 ejemplares en papel bond beige 80 gramos.

