

Charter City para Honduras: ¿Fata Morgana o revolución?

"There's a thin line between revolutionary and crazy."

W. Easterly

© **Dr. Pedro Morazán, Instituto SÜDWIND, Alemania**

Los altos niveles de corrupción en Honduras marcan ya una vieja tradición. Según el último informe de *Transparency International*, el país está entre los 5 estados más corruptos del continente americano, solamente superado por Haití, Paraguay y Venezuela en ese orden¹. Honduras tiene muy elevados niveles de delincuencia y sus ciudades se sitúan entre las más violentas del mundo, según el Índice Global de Paz², solo superada en el continente por Colombia, un país que se encuentra aún, en situación de guerra civil. A esta lista se podrían agregar muchos otros problemas que constituyen la preocupación no solamente de los ciudadanos "de a pié", de los trabajadores o las amas de casa sino también de los empresarios e inversionistas privados, nacionales o extranjeros sin olvidarnos tampoco de los turistas. A todo esto se agrega la incertidumbre política en la que se mezclan altos niveles de polarización social con el tradicional clientelismo político³, el particularismo y una marcada tendencia al caudillismo característica de todas las corrientes políticas en pugna por el control del poder en esta nación centroamericana.⁴

En este escenario entra a Honduras la idea de las "charter cities" (ciudades de estatuto), mal traducida como "ciudades modelo", en el debate en torno a la superación de la pobreza. La visión, de por sí comprensible en los que la sostienen, es que en las "ciudades de estatuto" todos los problemas arriba mencionados podrían ser aislados, creando una especie de situación de cuarentena jurídica que haría surgir como por arte de magia el progreso, el bienestar y, sobre todo, una nueva y mejor institucionalidad.⁵ La idea de ciudades de estatuto ha llegado de manera repentina a Honduras, un país que aún se debate en una situación de polarización política extrema.

El entusiasmo tan repentino por la idea de "ciudades de estatuto" y sobre todo la ausencia absoluta de un debate político y académico previo, guardan por ello una metafórica similitud con la operación que permitió a Melquiades sacar a Macondo de la enfermedad del sueño, en la novela "Cien años de soledad". Pero antes de saber si Honduras podría tener tanta suerte como el Macondo de García Márquez y así escapar de las locuras de sus Arcadios y Aurelianos Buendía, rotulando los problemas para no olvidarlos, sería necesario dar respuesta a ciertas preguntas sobre todo ante el peligro inminente de que la discusión caiga

¹ Ver: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

² Ver: <http://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2010/06/2010-GPI-Results-and-Methodology-Report1.pdf>

³ "A pesar de los cambios ocurridos en Latinoamérica hacia una mayor democratización de los sistemas políticos, el clientelismo ha logrado sobrevivir y adaptarse, ahora con nuevas derivaciones. Por ejemplo, en los últimos años, las relaciones clientelares pasaron de sistemas cerrados de dependencia cliente/patrón a sistemas de intermediación más competitivos. Éstos son sin lugar a dudas más compatibles con el ejercicio de la democracia, pero implican igualmente serias limitaciones respecto al avance hacia regímenes que impliquen más responsabilidad y capacidad de decisión de parte de los ciudadanos", ver: Cobilt, E., 2002.

⁴ Ver: Rojas Bolaños (2005).

⁵ En ese sentido sería mejor llamarlas "ciudades encapsuladas" como propone Fernando Mires.

en vericuetos de las rivalidades políticas tradicionales, del dime que te diré pseudoacadémico y del sectarismo ideológico. La presente contribución no es nada más que el intento de dar una opinión desde la economía política del desarrollo para poder hacer un balance entre límites y posibilidades de tales proyectos ahora y en el futuro. Veamos entonces para empezar, en qué consiste la idea y quién es su propulsor.

¿En qué consiste la ciudad de estatuto?

De entrada vale la pena aclarar que la idea de la "ciudad de estatuto" responde a una reflexión en torno al papel de las instituciones en el desarrollo y no tanto a una elucubración de potencias imperialistas por apoderarse de manera páfida de la soberanía de países pobres en recursos naturales y de escasa importancia comercial como lo es Honduras. Es más, según las informaciones a la disposición, su aplicación en la práctica ha fracasado hasta ahora, más por la indiferencia del "imperio" que por la falta de voluntad de gobiernos de países pobres. Cuenta con el sustrato académico del profesor Paul Romer, un connotado economista de la teoría del desarrollo endógeno de la Universidad de Stanford. Para Romer las "ciudades de estatuto" son zonas especiales de reforma en las que se permite a los gobiernos adoptar de manera rápida nuevos e innovadores sistemas de leyes. El problema central que intenta superar Romer es el de la influencia perversa de la debilidad institucional, proveniente del irrespeto del imperio de la ley y el abuso del poder que vuelve imposible cualquier tipo de inversión productiva. Pero las limitaciones provienen no solamente del irrespeto de leyes imperantes sino de la baja calidad de las mismas en lo referente a aspectos cruciales de la inversión productiva como los derechos de propiedad.

Una ley formal de ciudad de estatuto y las normas que ésta estimula, pueden diferir por ello fuertemente del sistema de leyes prevaleciente en el país anfitrión. El concepto es muy flexible, pero tiene tres elementos que son comunes a todas las ciudades de estatuto a surgir según el modelo:

1. Una porción deshabitada de territorio urbanizable cedida por el gobierno anfitrión.
2. Un estatuto ("chárter") que especifica las leyes que habrán de regir en la nueva ciudad.
3. La libertad para que los futuros residentes de la ciudad puedan entrar o salir de la zona de reforma.

Las ciudades de estatuto están basadas en acciones voluntarias – ninguna persona, empresario, inversionista o país puede ser obligado a participar. Solamente los países que así lo deseen pueden poner a la disposición el territorio para fundarlas. El uso de tierra deshabitada asegura que solo la gente que quiera vivir y trabajar bajo las nuevas reglas puede mudarse a la "zona de reforma".⁶ Como países anfitriones se mencionan en el modelo de Romer toda una variedad alternativas. Tanto estados frágiles como Haití, hasta países con enormes extensiones de territorio desértico como Namibia en África, países isla como Madagascar e incluso enclaves militares en países socialistas como la Bahía de Guantánamo en Cuba podrían optar, según el investigador, voluntariamente por dicha alternativa.

Por otro lado, como países protectores se mencionan a Brasil en el caso concreto de Haití, a Canadá en el caso concreto de Guantánamo o incluso a la cooperación internacional en múltiples casos del continente africano. En suma, el país pobre pone la tierra y el país rico impone las leyes. Sin lugar a dudas se trata de un modelo radical que ofrece una apuesta a la transformación institucional en el marco de una especie de "protectorado ligero". Qué tenga o no carácter neocolonial podría ser determinado recién en la práctica pues, si bien es cierto que se basa en un acuerdo voluntario, muy probablemente sería un acuerdo de carácter asimétrico, entre un país anfitrión con escaso poder de negociación y un país protector con enormes intereses y capacidad de presión. En segundo lugar porque, de

⁶ Ver: <http://www.chartercities.org/concept>

hecho, el país anfitrión renuncia a la soberanía sobre una porción del territorio, por lo general despoblada y opta por la entrega de dicha soberanía más que a otro estado nacional, al capital internacional y en el mejor de los casos a la cooperación internacional.

A pesar de que existen lagunas jurídicas por aclarar, para que la idea tenga sentido y el gato no se muerda la cola, el gobierno anfitrión que por uno u otro motivo es incapaz de implementar fortaleza institucional en su territorio se ve movido a ceder la práctica de autoridad en la ciudad de estatuto a un poder aún por definir. Por ello toda especulación en torno a que el gobernador de la ciudad de estatuto es nombrado por el ejecutivo o legislativo del país anfitrión, o bien contradice el modelo en su esencia, o bien es una forma de intentar "dorar la píldora" para reducir la oposición al modelo. O el gobierno anfitrión renuncia totalmente a la soberanía, es decir al ejercicio del poder en el territorio en cuestión, o en lugar de ciudades de estatuto tenemos "maquilas", o ZIP o algo por el estilo y entonces toda reflexión en la materia resultaría, en el caso concreto de Honduras, verdaderamente superficial, pues por un lado ya existen las maquilas y han demostrado ser exitosas y, por el otro, lo único que se lograría al final, sería concentrar los vicios mencionados (clientelismo, particularismo, corrupción, etc.) al limbo de una *terra incognita* por la vía directa de elección del gobernador a través del Congreso Nacional.

Antecedentes históricos de ciudades de estatuto

Desde el surgimiento de la idea, la prensa nacional ofrece cada día nuevas noticias en torno a su implementación. Una de ellas se refiere al anuncio de que el presidente de la república viajaría a Corea del Sur y a Singapur para ver más de cerca los alcances logrados por las ciudades de estatuto en países del sudeste asiático que lograron superar el subdesarrollo y se cuentan entre los veinte países con el mejor nivel de vida del planeta. Según el despacho noticioso la delegación presidencial podrá "empaparse" de la idea y traer al país, seguramente, la "variable desconocida" que hacía falta en la ecuación para poder, por fin, poner en la práctica la fórmula mágica que permita al País construir turbinas para Aerobuses y producir así, en el futuro, las naves espaciales que permitan a los ávidos inversionistas de los países protectores llegar por fin a marte o a venus.

Por el momento resulta aventurado asegurar si la comitiva presidencial retornará al país con la mencionada fórmula mágica. No se necesita tener poderes sobrenaturales para un pronóstico negativo, pero eso no es argumento suficiente para negar la importancia histórica del desarrollo económico del sudeste asiático. ¿Cuál es la línea de argumentación metodológica de Romer? Para Romer el éxito histórico de las "ciudades de estatuto" como Honkong y Shenzhen explican mucho del éxito económico de China. A ellas les agrega experiencias de las ciudades de la península de Corea del Sur (por su frontera norte de hecho una isla) o Estados islas como Singapur y Taiwán. Sin embargo es en este punto donde Romer cae en la trampa de la "razón instrumental" y abandona la interpretación histórica de los procesos, volviendo su idea un producto tecnocrático. Hong Kong fue durante muchos años una colonia británica en pleno territorio chino. Un remanente de la "Pax Británica" que servía de base de operaciones comerciales y financieras al capital británico. Reducir el éxito económico de los tigres asiáticos a la formación de ciudades de estatuto en un entorno de debilidad institucional crónica como el hondureño puede tener consecuencias fatales, pues obvia la determinante fundamental de dichos procesos.⁷ Quizá

⁷ Hablar del éxito de Hong Kong sin mencionar las Guerras del Opio contra el "Imperio del Cielo" de la China, resulta también incompleto. Ese tema ya ha sido motivo de novelas y análisis exhaustivos. La vecindad de Hong Kong con la China es un causal importante de su extraordinario crecimiento, quizá esto la convierta en una ciudad de estatuto para China. La razón fundamental del éxito económico de Hong Kong es, sin embargo, la altísima calificación, educación y dedicación al trabajo de su gente, unido a la enorme capacidad de sus empresarios, muchos de ellos descendientes de los antiguos traficantes de opio que llegaron a utilizar su fortuna para crear un centro financiero altamente eficiente y una

sea por ello de utilidad, para la delegación gubernamental hacer un breve recuento de algunos factores que contribuyeron al éxito, poniendo el acento en Singapur y menos en Hong Kong, pues esta nación, parece no estar incluida en el itinerario de viaje.

Singapur: Nadando entre tiburones

De relevancia para el éxito de Singapur es sin lugar a dudas su orientación hacia afuera y la capacidad de integrarse a la economía mundial. Además del momento histórico único e irreplicable en el que logra aplicar su estrategia: Esta integración al mercado mundial ocurre en un momento en que las compañías transnacionales se veían confrontadas a las estrategias de sustitución de importaciones e industrialización local de muchas naciones vecinas. Por otro lado, cuando Singapur se separa de Malasia en 1965, perdió el país una retaguardia de recursos naturales importante y se vio amenazado directamente por la intervención militar de Indonesia. Las características del despegue económico de Singapur pueden ser enumeradas de la siguiente manera:⁸

Figura 1: Mapa de Singapur



- Es Ciudad-Estado-Isla con una historia peculiar: Una posición estratégica favorable la coloca en una de las mayores rutas navales y se benefició de las redes de comunicación correspondientes desde el siglo XIX. El proceso de desarrollo fue estimulado, ya desde la época colonial, por las actividades de carga del puerto, creando las bases necesarias para servicios y manufactura.
- Se declara independiente en 1959 como parte de la Federación Malasia. Después de la independencia de la Federación Malasia en el 1965 Singapur reinicia una estrategia de desarrollo de economía abierta en medio de un mundo de naciones efectuando

enorme riqueza. Esperemos, solamente que cualquier paralelo con la actual realidad del tráfico de drogas en Honduras quede fuera del alcance de la estrategia.

⁸ Ver aquí: Blomqvist, F. (2005): "Swimming with Sharks: global and regional dimensions of Singapore's economy"

una estrategia de sustitución de importaciones y de proteccionismo (dentro de las que se incluye China) contra el capital extranjero.

- Para protegerse de la amenaza abierta de ocupación militar por Indonesia, Singapur estrecha sus relaciones con Gran Bretaña, atrae más capital extranjero y se convierte junto con Hong Kong en un dinámico centro financiero.
- El esquema del Singapore's Central Provident Fund, desde 1960 le permitió al estado crear un sistema de seguridad social fuerte y convertirse en un fuerte inversor del desarrollo. Las empresas estatales dieron una fuerte contribución a la creación de infraestructura y de apoyo al empresariado.
- El sistema político en Singapur es cualquier cosa menos democrático. Desde 1959, - es decir de su independencia - gobierna el People's Action Party (PAP) y es al mismo tiempo el único partido. Singapur tiene un sistema de partido único. El PAP es autoritario, paternalista e intervencionista.
- La legendaria estabilidad política de Singapur es el resultado de la represión contra los partidos de izquierda, así como del control del mercado laboral y la neutralización de las tensiones étnicas por medio del llamado "Nation Building" que se logra con la idea de la "Integración residencial", es decir la construcción residencial en la que conviven varias etnias.
- El modelo de gobernanza de Singapur más se asemeja al de una gran empresa en la que los ciudadanos son los empleados y el jefe de gobierno el gerente general que define las estrategias.
- Al contrario de Hong Kong, Singapur logró mantener hasta hoy una industria manufacturera fuerte que produce un gran porcentaje del PIB.

Singapur y los otros tigres

En suma, la clave del éxito de Singapur proviene la combinación entre su posición estratégica y su capital humano. Pero también en suma, los tigres asiáticos lograron su éxito indiscutible, aplicando tres estrategias diferentes de despegue: Singapur la mencionada más arriba, Hong Kong por medio de su política del *laissez faire* y un ambiente poco propicio para el desarrollo tecnológico. Corea del Sur con su modelo de *Chaebol* y Taiwán con su *Guanxi qiye* que no son más que variaciones del modelo japonés del *Keiretsu*, es decir la creación de conglomerados empresariales para aumentar la actividad en I&D, mejorarla y hacerla aprovechable. Esta estrategia no hubiese sido posible en Singapur, simplemente por el tamaño de su economía. Por ello Singapur, compensó esta desventaja con la fuerte dependencia de las inversiones extranjeras directas en I&D.⁹

El Banco Mundial era el representante típico del modelo de la intervención estatal mínima que se impuso en América Latina desde los 1970 hasta los 1990. Por eso es importante

⁹ El grado de crecimiento económico alcanzado por estos modernizadores tardíos era asombroso. Japón creció a una tasa anual de 9.8% en los años sesenta y del 6% en los setenta; los "cuatro tigres" (Hong Kong, Taiwán, Singapur y Corea del Sur), crecieron a la tasa del 9.3% en el mismo período, y la ASEAN [2] en su conjunto creció a la tasa del 8%. En Asia se podían hacer comparaciones directas de los resultados de los dos sistemas económicos alternativos. Taiwán y la República Popular China empezaron ambos su existencia separada en 1949, con aproximadamente los mismos niveles de vida; el PNB de Taiwán creció el 8.7% anual, lo que llevó a un PNB per cápita de 7500 dólares en 1989; la cifra comparable de la China era aproximadamente 350 dólares, gran parte de la cual se debía a un decenio de reformas orientadas hacia el mercado. En 1960, Corea del Norte y Corea del Sur tenían aproximadamente los mismos niveles de PNB per cápita; en 1961, Corea del Sur abandonó su política de sustitución de importaciones y logró igualar los precios domésticos e internacionales; la economía surcoreana creció a una tasa del 8.4% anual, lo que llevó a un PNB per cápita de 4550 dólares, más de cuatro veces superior al de Corea del Norte. Ver: <http://www.usergioarboleda.edu.co/asia/milagro3.htm> .

ocuparse con el análisis que realiza esta institución del "milagro asiático" ya en 1993.¹⁰ Los dos reconocimientos claves del Banco podrían resumirse de la siguiente manera:

1. La mayoría de los tigres asiáticos experimentó un intervencionismo estatal fuerte.
2. Algunas de dichas intervenciones contribuyeron a acelerar tanto el crecimiento como la equidad.¹¹

Es prácticamente imposible sacar una conclusión única del éxito económico de los tigres asiáticos. Por lo que se descarta en primer lugar que estemos ante un modelo de desarrollo uniforme. A propósito, tampoco lo fue el modelo europeo y éste a su vez no corresponde al norteamericano que también se diferencia del canadiense. Sin embargo muchos autores enumeran las siguientes conclusiones para el caso de Asia oriental que pueden tener valor para el análisis¹²:

- Un conjunto básico de políticas económicas acertadas -como la disciplina macroeconómica, la orientación hacia el exterior y la formación de recursos humanos- sentó las bases del éxito de Asia Oriental.
- Las "condiciones iniciales" del capital humano y, sobre todo, su potencial para las décadas futuras, fueron también más favorables en el Sudeste Asiático.
- El éxito económico no se ha conseguido a costa de la justicia social en el interior. Pero la distribución de la renta comenzó rápidamente a igualarse, país tras país, cuando alcanzaron cierto nivel de prosperidad.
- Las políticas agrarias fueron diseñadas para permitir la participación de los campesinos en el desarrollo como productores e inversionistas y no como simples beneficiarios pasivos de transferencias de ingresos. El objetivo final de la política agraria en las HPAE fue la creación de un sistema de producción agrícola basado en pequeños propietarios-productores. Ello fue complementado con la implementación de medidas específicas, como la reforma agraria, la construcción de infraestructura rural, la asistencia crediticia, las políticas de estabilización de precios y protección arancelaria contra los bienes competitivos importados. Todas estas medidas han convertido al Sudeste Asiático en la región más equitativa en la tenencia de la tierra. En Corea, la reforma agraria estuvo acompañada de la fijación de límites a la propiedad de la tierra y tuvo dos fases: la primera, inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la tierra distribuida perteneció a los anteriores ocupantes japoneses, y la segunda, al terminar la Guerra de las Dos Coreas. Un factor adicional que contribuyó a mejorar las condiciones de equidad en Corea fue la destrucción de la riqueza por la guerra y la inflación.
- El éxito no depende sólo del acceso a los mercados, y los mercados por sí solos no pueden generar una industrialización orientada hacia las exportaciones. En Asia Oriental la acción efectiva del gobierno ha sido crucial para el logro de una rápida acumulación de capital y del crecimiento de las exportaciones.
- La interacción con empresas extranjeras ha sido una parte integral del éxito de Asia Oriental. Sin embargo, es evidente la diversidad de experiencias en la región, particularmente en lo que se refiere a la inversión extranjera directa. Esta inversión ha contribuido relativamente poco al avance tecnológico allá donde se han adoptado políticas de laissez-faire, pero ha sido un factor significativo en otras partes.
- Los tigres del sudeste asiático surgieron en el contexto de la Guerra Fría y de otras no tan frías libradas en Asia entre 1945 y 1990. Los tigres asiáticos también se beneficiaron de la guerra de 10 años que libró Estados Unidos en Indochina mediante contratos del Ejército y concesiones comerciales.

¹⁰ Ver: World Bank 1993.

¹¹ Ibid.

¹² Ver: <http://www.usergioarboleda.edu.co/asia/milagro3.htm>

- La interpretación de las cifras incluidas en el Cuadro Nº 10 es categórica. Los “Cuatro Tigres del Asia” y las “economías asiáticas de reciente industrialización” eran sociedades, individual y colectivamente, significativamente más equitativas y provistas de mejor capital humano en comparación con América Latina hacia 1960.¹³

Esta enumeración sumaria, no puede darnos el cuadro completo. Pero nuestra intención es indicar aquí que la experiencia histórica contradice el modelo neoclásico que se refería a que la intervención estatal tenía solamente una función de distorsión en el mercado¹⁴. En segundo lugar a que la variante neoclásica del neo institucionalismo de North no explica todos los procesos de cambio y de despegue. Y lo que es más importante aún, no han sido las ciudades de estatuto, las que provocaron el efecto de difusión, sino una combinación de diversos factores que podríamos resumir en cuatro: instituciones, distribución de la riqueza, historia y entorno.¹⁵

La liga Hanseática

Es más, históricamente estos no son ni los únicos ni los primeros casos en los que se apoya Romer para fundamentar su teoría. Ya en las postrimerías de la época medieval surge en el norte de Alemania una legendaria “chárter city”: Lübeck, cuna del genial escritor Thomas Mann. Al decir del historiador Philippe Dollinger, “Lübeck es un ejemplo brillante y repentino de éxito”. Y la historia del éxito de Lübeck se basa precisamente en su Estatuto, pero al igual que Hong Kong y Singapur se debe también a que Lübeck es parte de una ruta comercial estratégica para el desarrollo capitalista de su época y que se extendía por todo el mar Báltico. Las ciudades vecinas como Rostock o Danzig en Polonia importaron el modelo de estatutos de Lübeck dando lugar al nacimiento de la legendaria Liga Hanseática que se extendió hasta las ciudades de Riga y Talín capitales de Lituania y Estonia, los llamados países bálticos. Lübeck se convirtió en la capital de la Liga Hanseática, una alianza económica anti feudal de más de 200 ciudades que perduró durante más de 500 años.

Las “ciudades de estatuto”, ¿fueron causa o efecto?

Quizá la principal conclusión sea que ni Singapur ni Hong Kong fueron ciudades de estatuto en el sentido de la definición de Romer. Es correcta la conclusión de que las reglas, es decir las instituciones formales e informales jugaron un papel importante y que las estrategias de desarrollo en otros países pueden sacar muchas lecciones al respecto. Sin embargo además de la imposición de sistema jurídico Westminster¹⁶ por un poder colonial en el caso único de Hong Kong, existían también otros elementos culturales, basados fundamentalmente en el confucianismo que permitieron un nivel de absorción singular especialmente en el caso de Singapur y su modelo autoritario de desarrollo.¹⁷ Ni Hong Kong, ni China tuvieron además

¹³ Ver N. Rey de Marulanda; J. Guzmán

¹⁴ Ver al respecto, Hoff y Stiglitz, 2002.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ El Sistema Westminster es una forma de gobierno democrática modelada a partir de la forma de gobierno del Reino Unido. Toma su nombre del Palacio de Westminster, sede del gobierno británico. Es usado por varias de las naciones integrantes de la Mancomunidad Británica de Naciones y también en otros países que no forman parte de ella, como Irlanda. Se trata de una serie de procedimientos para hacer funcionar una legislatura. Aunque los sistemas Westminster son parlamentarios, existen otros sistemas parlamentarios, como los de Alemania o España, en los que los usos legislativos difieren considerablemente de los del sistema Westminster.

¹⁷ El confucianismo sostiene, entre muchas otras cosas, que hay pocos hombres superiores y que la mayoría la conforman los Xiaoren, literalmente hombrecillos. El hombre superior tiene la misión de ocupar cargos públicos para poder dirigir a la sociedad. Este punto es importante ya que la (burocracia) de la China posterior llegó a identificarse mucho con esta

una opción voluntaria, sino una dictada por una correlación de fuerzas específica. Y, en estricto sensu, tampoco Gran Bretaña, si tomamos en cuenta que la opinión de la mayoría de la población en Hong Kong, no era la misma que la del Partido gobernante en China continental. Una situación que, dicho sea de paso, se mantiene hoy en día. El elemento geoestratégico que justificó el enorme esfuerzo realizado por el neocolonialismo británico y posteriormente el norteamericano, no solamente en Hong Kong sino en toda la región, tiene que ver con la importancia comercial de ésta región. Una enorme reserva de fuerza de trabajo sobrante, en China para el efecto de difusión y demostración de Hong Kong explican el éxito posterior de Shenzhen. Pero Hong-Kong no fue un experimento premeditado del imperio británico, sino el resultado de todo un proceso histórico. Una estrategia regional en base a la creación de redes económicas adaptadas a los nuevos retos de la globalización hace que el éxito sea producto de la interdependencia, hablar del éxito de los tigres asiáticos es hablar del éxito de una subregión. Las ciudades de estatuto de Corea del Sur y de China – si se les puede dar ese nombre - no fueron en ningún caso la causa del despegue sino una consecuencia de los factores arriba mencionados.

Crecimiento endógeno y desarrollo territorial

Cómo y porqué determinadas economías alcanzan la senda del crecimiento y el desarrollo y otras no, es de hecho, una pregunta aun no resuelta por ninguna de las disciplinas que se ocupan del desarrollo.¹⁸ En la economía predominó por largo tiempo la idea neoclásica de que la combinación optima de los factores de producción trabajo y capital venía asociada al progreso tecnológico. La llamada función de producción de Solow dominó por mucho tiempo el pensamiento económico que buscaba identificar los “drivers” del crecimiento.¹⁹ Sin embargo, a pesar de sus méritos, dicha función no logró resolver la interrogante que nos ocupa: ¿Por qué se desarrollaron unas sociedades mejor que otras a pesar de contar con dotaciones similares de los factores de producción antes mencionados? ¿Por qué Argentina no tuvo la misma suerte que Canadá? ¿Indonesia la de Japón? ¿Corea del Norte, la de Corea del Sur? Para Romer la respuesta está en la “innovación”, en las nuevas ideas y no (solamente) en la relación proporcional entre trabajo y capital.²⁰ Sus conclusiones en la “nueva teoría del crecimiento endógeno” no son para nada banales, como pretenden argumentar muchos de sus adversarios, pero lamentablemente poco tienen que ver con la idea de la “ciudades de estatuto” y por ello no serán profundizadas aquí.

Douglas North es el primero que, en la tribu de los economistas²¹, identificó que las “reglas del juego” es decir las instituciones que predominan en una sociedad, son las que marcan la diferencia. Los factores de la producción, el capital, el trabajo y el progreso y la innovación tecnológica pueden inducir crecimiento económico de gran escala y de largo plazo, solamente si las instituciones logran vincular a todos los actores sociales, incluido el estado y modelar los comportamientos y las expectativas de los mismos. Las instituciones son pues

idea, dando lugar a un gran espíritu de servicio en las buenas épocas. El aprendizaje del hombre superior se iniciaba en la familia y dificultosamente podrá el hombre gobernar el Estado si no puede gobernar primero su familia. A pesar de lo dicho anteriormente, para los confucianos todos los hombres son de naturaleza básicamente igual, independiente de su posición o lugar de nacimiento. Pero no pueden mantenerse iguales ya que sería perjudicial para el buen funcionamiento social, ver: <http://es.wikipedia.org/wiki/Confucianismo>

¹⁸ La guerra entre sociólogos y economistas no ofrece hasta la fecha ni vencedores ni vencidos, para ilustración ver Portes, 2006.

¹⁹ Solow interpretaba el crecimiento del ingreso (Y) como una función del capital (K) y el trabajo (L): $Y = F(K, L)$, Ver Solow, R., 1956.

<http://www.nyu.edu/econ/user/debraj/Courses/Readings/Solow.pdf>

²⁰ Ver al respecto: Romer, P. M., 2007.

²¹ De hecho los sociólogos habían identificado antes que los economistas el enorme papel que juegan las instituciones (ver Campbell, J., 2007 y también Portes, 2005).

en la definición "difusa" de North "toda forma de restricción que los seres humanos crean para dar forma a la interacción humana".²² Son pues reglas de juego formales o informales que crean de diferentes maneras, el marco bajo el cual un actor entra en una transacción con otro actor para iniciar un proyecto de corto o largo plazo (por ejemplo la creación de una ciudad de estatuto, una inversión, el gasto en la educación de los niños, la obligación de impartir clases, etc.), todos ellos actos que contribuyen a la creación de riqueza y en su extensión al crecimiento económico.

Hasta aquí todo bien y los economistas no hicieron más que identificar lo que los sociólogos venían ya diciendo desde los tiempos de Durkheim o Max Weber: Las instituciones cuentan. Pero la historia sería demasiado fácil si terminara aquí. Descubrir que las instituciones cuentan no basta para explicar por qué se produce la transformación institucional. De lo que se trata es de saber cómo va a ocurrir ese cambio institucional tan necesario en Honduras por intermedio de las ciudades de estatuto. Al parecer por una especie de osmosis o efecto de difusión de "buenas prácticas" al resto de la sociedad. Lo que ni Romer ni los promotores de la idea explican todavía de manera convincente es, por qué no podría darse lo contrario, es decir, porque las ciudades de estatuto en cuarentena no podrían ser contagiadas por el virus de la mala institucionalidad de su entorno. Una respuesta a esa pregunta muy difícilmente podrá ser encontrada en Singapur, en primer lugar porque, como vimos, Singapur es una ciudad Estado que evolucionó sin estándares institucionales dobles y, en segundo, porque la misma economía política del desarrollo se encuentra todavía en tinieblas al respecto. En conclusión con haber identificado a las instituciones como factores determinantes para el despegue se pagó ya la mitad del alquiler, pero aún falta la otra mitad y la experiencia aun no da evidencia empírica suficiente para justificar la estrategia de ciudades de estatuto. Las ciudades de estatuto funcionaron allí donde se estaba ya gestando el proceso de transformación capitalista, ellas fueron producto de este proceso y no al revés. Entonces la pregunta clave es más bien ¿qué debe hacerse para encausar el proceso de transformación institucional y por ende el ansiado proceso de despegue capitalista?

El error que comete Romer, a nuestro criterio, es el mismo error que ha venido cometiendo la cooperación internacional en los últimos cuarenta años: Tomar como modelo único y reproducible, la buena gobernanza de los países desarrollados y tratar de trasplantarla a los países en desarrollo sin tomar en cuenta las peculiaridades culturales de los mismos: democracia parlamentaria, procesos electorales, Bancos Centrales autónomos, etc. De lo que existe suficiente experiencia empírica es de que el éxito del despegue tardío se dio no pocas veces en los países que no realizaron el trasplante: Japón, Corea del Sur, China, etc. Ojo, esto tampoco es motivo para buscar una respuesta fácil, pues también la evidencia empírica del fracaso de modelos de gobernanza dictatoriales es abrumadora. Solo baste echar una mirada a la situación del mundo árabe actualmente, sin mencionar aquí a Corea del Norte y similares en el vecindario.

Si lo que se busca es un acercamiento al desarrollo territorial endógeno que se aleje del modelo neoclásico hasta la fecha, entonces la pregunta es, si se han agotado ya las posibilidades o, mejor aún, si no existen caminos previos para la transformación institucional en Honduras. Para ello deben ser tomadas en cuenta en el análisis no solamente las condiciones iniciales, sino también las relaciones de poder o lo que los sociólogos llaman la lucha de clases²³, al tratar de aprender de las otras experiencias. En un esfuerzo por ofrecer caminos alternativos al modelo neoclásico, los teóricos del desarrollo han apuntado a la importancia de las redes y actores sociales. Las teorías de la competitividad sistémica y del desarrollo endógeno constituyen aportes importantes al respecto que es necesario estudiar más a fondo.²⁴

²² Ver North, D., 1990.

²³ Campbell, J. y Portes, A.

²⁴ Al respecto es interesante aquí Esser, K., et al, 1996, pero también Hoff y Stiglitz, 2002.

Buenas las intenciones, pésimo el disparo

Ni la creación de zonas especiales en la estrategia de “avanzar a tientas” promovida por Den Xiao Ping, artífice del milagro chino, ni el surgimiento de Singapur o Taiwán, pero tampoco la difusión de la experiencia hanseática guardan el más mínimo denominador común con la realidad actual de Honduras. Y esto es así por razones económicas, sociales, políticas, culturales y hasta demográficas que no pueden ser profundizadas en estas cortas líneas. La evidencia histórica más importante, es que tales experiencias forman parte del llamado “despegue” (take off) en un proceso de transformación capitalista y que plantea experiencias ricas a la economía política del desarrollo. Por eso es muy importante que la comitiva presidencial, al regresar de ese merecido viaje, logré contrastar ya desde el avión y en el aventurado aterrizaje en Toncontín, la cantidad de problemas que le tocaría resolver antes de llegar a ese espejismo del que parece haber caído presa y que lleva al nombre de ciudades de estatuto. Para muestra un botón: ¿Quién financia la infraestructura de acceso (interno y externo) a las ciudades de estatuto?

En caso de que la respuesta a la pregunta sea, como suponemos, el gobierno hondureño, entonces esto en lugar de cerrar el debate recién lo abre. Como es bien sabido Honduras no es capaz de financiar proyectos de infraestructura vial ni de otro tipo con fondos propios. Lo que en otras palabras significa que el país “goza” de una escasez crónica de recursos en ese campo. Las principales fuentes de financiamiento de infraestructura son los préstamos multilaterales vía Banco Mundial, BID y en ciertos casos BCIE. Es decir créditos que deben ser pagados con el esfuerzo fiscal de todos los contribuyentes. En vista de que Honduras, al contrario de Corea del Sur o Singapur en su momento, adolece de enormes necesidades de inversión en infraestructura que tienen que ser satisfechas, se plantea el dilema de los costos de oportunidad. ¿Qué son los costos de oportunidad? Pues son los costos que se asumen por la pérdida de recursos en un sector o región al ser estos invertidos en otro sector u otra región. Más concretamente, si se obtiene un préstamo para la construcción y mantenimientos de un puerto en Trujillo, esos recursos ya no están disponibles para construir una vida de acceso entre Ocotepeque y Gracias, la región del país con mayor población viviendo bajo la línea de la pobreza.

¿Es posible un crecimiento incluyente y sostenible?

Si bien es cierto que la teoría del desarrollo tiene todavía un camino por recorrer hasta identificar los factores determinantes de la transformación institucional de manera general, existen contribuciones valiosas que podrían dar pistas más realistas que las ciudades de estatuto para Honduras. Como mencionábamos más arriba, por lo menos cuatro factores básicos pueden orientar la elaboración de una estrategia que conduzca a superar las dificultades existentes: **instituciones, distribución de la riqueza, historia y entorno.**

Instituciones y buena gobernanza en Honduras

Por otro lado varios análisis transversales (comparando varios países) muestran que existe una relación dinámica entre crecimiento y buena gobernanza. Si definimos buena gobernanza como la transparencia en la acción pública, control de la corrupción, libre operación de mercados y el imperio de la ley sin excepciones, entonces podemos ya tener un acercamiento metodológico más fructífero a la hora de buscar soluciones. De hecho la ausencia de los determinantes principales de la buena gobernanza, ha sido reconocida en Honduras por todos los actores principales: Estado, empresa privada, hogares y sociedad civil. Junto con la buena política de estabilización macroeconómica, la buena gobernanza se ha impuesto como el imperativo en las políticas de desarrollo desde los años 90.

Sin embargo, si bien es cierto que existe una correlación empíricamente demostrada entre la buena gobernanza y el nivel de crecimiento y desarrollo, no existe una correlación clara entre aquella y la velocidad del crecimiento y del desarrollo a mediano y largo plazo. Lo que en otras palabras significa, que en determinadas condiciones, determinados países pueden

crecer más lentamente que otros, a pesar de tener buenas instituciones y vice versa. Desde ese punto de vista, no se trata de tirar a la basura la función de producción del genial Solow, sino de identificar la forma en que la buena gobernanza toca los factores determinantes del proceso productivo. ¿De qué serviría – por ejemplo - tener una gerencia no corrupta en la ENEE, si el país no tiene acceso a los recursos necesarios para capitalizar la empresa o la fuerza laboral no es lo suficientemente calificada para prestar mejor servicio?

Evidentemente es imposible lograr el cambio y la transformación de las instituciones en Honduras de “un solo plumazo”. Seguramente este proceso será posible, recién después de lograrse por fin entrar en la senda de un crecimiento fuerte y sostenido – un ejemplo de ello es el Perú o Brasil contemporáneo -. Sin embargo existen tareas perentorias sin las cuales es imposible imaginarse el crecimiento en vista de que el pobre rendimiento institucional es de hecho la causa de la imposibilidad del despegue. Ese bulto no se puede apartar por medio de la huida a una ciudad de estatuto. O se toma por los cuernos, o el toro mata al torero.

El Banco Mundial elaboró en el año 2008 un documento que, al parecer, no ha tenido hasta ahora una difusión fuerte y que todavía está engavetado en el escritorio de un Ministerio que ha cambiado de jefe por lo menos dos veces desde que fue escrito.²⁵ El valor de ese documento es que logra identificar, en un ejercicio interdisciplinario de alto valor, las instituciones que requieren una transformación inmediata, para que Honduras pueda afrontar los retos mencionados. Dichos sectores son educación, salud, energía (ENEE), telecomunicaciones. Pero además de éstos, el documento se ocupa con la cultura política, la estructura de los partidos y, sobre todo, la influencia negativa del clientelismo político, como una de las causas más importantes, del pobre rendimiento económico. Lamentablemente no se conoce una versión en español del documento, lo que lo hace, adicionalmente de pobre acceso a las personas y entidades que deberían estudiarlo. Existen recomendaciones valiosas que deberían ser discutidas en el marco del debate sobre las ciudades de estatuto.

La desigualdad como freno al crecimiento

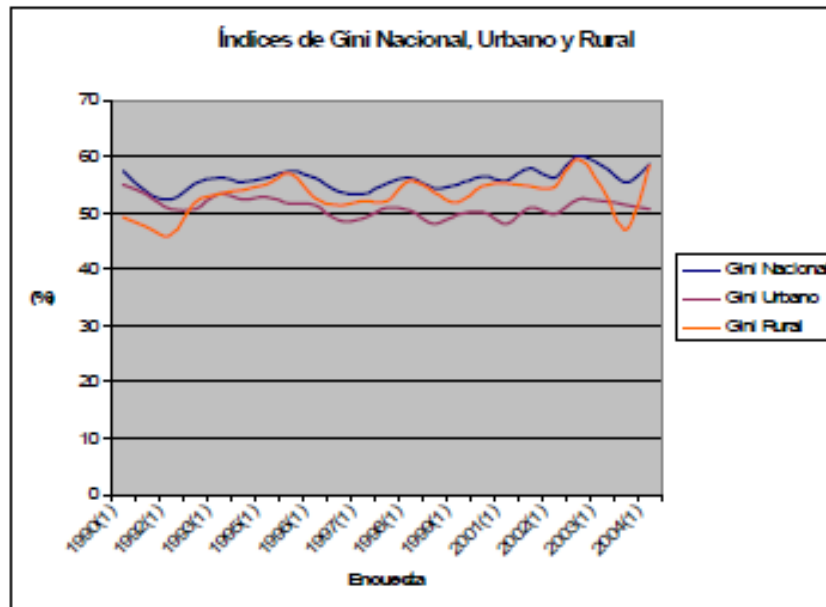
Se ha recorrido, afortunadamente, mucho camino en la teoría del desarrollo de las últimas dos décadas. La idea neoclásica de que los procesos de crecimiento van acompañados inevitablemente de crecimientos en la desigualdad²⁶ o de que incluso para que haya crecimiento sostenido tiene que crecer la desigualdad²⁷ han sido seriamente cuestionadas. Es más en el caso de los países con bajo crecimiento de largo plazo, como Honduras, la desigualdad elevada debe ser tomada como factor endógeno determinante, que hace surgir costos de transacción demasiado elevados para la inversión nacional y extranjera. No se trata aquí de adoptar una posición normativa, sino de analizar los casos concretos más determinantes y tomar las medidas necesarias para superar las dificultades.

²⁵ World Bank (2009): Strengthening Performance accountability in Honduras. Institutional Governance Review (In two Volumes), Latin America and the Caribbean Regional Office VOLUME II: Background Chapters

²⁶ Kuznets, S. 1955.

²⁷ Lewis, 1956

Figura 2: Honduras tiene altos índices de desigualdad



Fuente: Morazán, Gallardo, Negre (2006)

En trabajos anteriores hemos tratado de hacer un avance al respecto, partiendo de la idea del crecimiento pro pobre²⁸. La evidencia empírica muestra en casi todos los estudios que en Honduras existe una relación entre el crecimiento y la desigualdad que afecta negativamente a los pobres, aun en algunas fases de crecimiento económico positivo. Sin embargo en vista de que Honduras tiene una trayectoria de crecimiento muy bajo y errático en el pasado reciente, las medidas para lograr una mayor participación de los sectores pobres en el crecimiento requieren de la intervención de políticas estatales para corregir desequilibrios.

A manera de conclusiones

- La idea de las ciudades de estatuto tiene muy pocas probabilidades de ser aplicada con éxito en Honduras por una serie de motivos: La renuncia a la soberanía no es aceptada por la mayoría de los sectores de la sociedad hondureña, la inversión extranjera necesaria para tal proyecto no podrá ser atraída por las debilidades estructurales del país anfitrión, hay un enorme desinterés de los llamados países protectores y las condiciones del entorno regional no hacen resaltar las ventajas comparativas que una ciudad de estatuto podría ofrecerle al capital internacional.
- Sin embargo la idea debe tomarse con espíritu positivo, como un motivo para iniciar un debate serio, de todos los sectores de la sociedad en torno a los problemas de debilidad institucional y de débil gobernanza que tiene el país. La idea es identificar aspectos estratégicos en los que se puede lograr un consenso para iniciar las reformas institucionales necesarias.
- Si bien es cierto que solamente atrayendo inversión extranjera directa, se podrán crear las condiciones para generar empleo decente, también es cierto que hay problemas urgentes vinculados a la pobreza que requieren la acción y la concentración directa del gobierno. En suma, es muy posible que se esté buscando la llave debajo del poste de la luz, solamente porque ahí no está oscuro.

²⁸ Ver: Morazán, Gallardo, Negre, 2006.

- Honduras está seriamente amenazada por el ya anunciado crecimiento de los precios productos alimenticios y los portadores de energía a nivel mundial en los próximos meses. La FAO ya puso al país entre los países con alto riesgo. Esto vinculado a la fragilidad ante el cambio climático exige la atención a los problemas de los grupos más vulnerables a los choques externos.
- El Banco Mundial ya elaboró un diagnóstico de mucho valor en torno a la forma en que se pueda fortalecer la institucionalidad en Honduras. Quizás una lectura atenta y una discusión pública puedan dar la luz necesaria para iniciar las transformaciones pertinentes al respecto.

En general lo expuesto aquí, son reflexiones bastante someras y, por lo tanto incompletas, que buscan solamente brindar un humilde aporte a la discusión. William Easterly, decía en una entrevista, refiriéndose a Paul Romer y sus ciudades de estatuto, que en este excelente economista había una línea muy difusa entre lo absurdo (crazy) y lo revolucionario. Lamentablemente las evidencias que se tienen hasta el momento, no dan suficientes argumentos para pensar que el despegue tecnológico de Honduras se pueda lograr con una ciudad de estatuto. Argumentar que estas servirían para absorber la migración y al mismo tiempo construir turbinas para aerobuses es, a nuestro criterio, incorrecto y un tanto desleal, pues hace suponer que los hondureños que emigran a Estados Unidos trabajan en la NASA y no como empleados domésticos u obreros de la construcción.

Bonn, lunes, 21 de febrero de 2011

Fuentes

- Esser, K.; Messner, D. et al. (1996): Competitividad sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política Klaus Esser / Wolfgang Hillebrand / Dirk Messner / Jörg Meyer-Stamer Revista de la CEPAL, Santiago 1996, No. 59, pág. 39 – 52.
- Campbell, J. (2007): INSTITUTIONAL REPRODUCTION AND CHANGE, Copenhagen Business School. Blomqvist, F. (2005): "Swimming with Sharks: global and regional dimensions of Singapore's economy".
- Cobilt, E. (2002): "*Entre el cliente y el patrón: la intermediación política en los periodos de latencia*", FLACSO, México.
http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/cobilt_ec.pdf
- Ebner, A. (2004): Development strategies and innovation policies in globalization: The case of Singapore, in Mani, S. and Romijn, H.: Innovation, Learning, and Technological Dynamism of Developing Countries, United Nations University, New York.
- Hoff, K. and Stiglitz, J. (2001): Modern Economic Theory and Development. G. Meier and J. Stiglitz (eds.), Frontiers of Development Economics, New York: Littlefield.
- Kuznets, S. (1955): "Economic Growth and Income Inequality." American Economic Review 45 (1, March): 1–28.
http://courses.nus.edu.sg/course/ecshua/eca5374/Economics%20growth%20and%20income%20inequality_Kuznets_AER55.pdf
- Lewis, W. A. (1954): "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour." Manchester School of Economic and Social Studies 22 (May): 139–91.
- Meisel, N., Aoudia, J. (2008): Is "Good Governance" a Good Development Strategy?, Research Department, AFD, Treasury and Economic Policy Directorate.
- Morazán, P., Gallardo, J., Negre, M. (2005): Operacionalización del Crecimiento Pro Pobre en Honduras. Opciones de política para fortalecer la participación de los pobres en el crecimiento, UNAT.
- North, D. (1990): Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Portes, A. (2006): Instituciones y Desarrollo una revisión conceptual, Cuadernos de Economía, v. XXV, n. 45, Bogotá, páginas 13 – 52.
- Prebisch, R. 1981. *Capitalismo Periférico, Crisis y Transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodan, (1989): „The political economy of Singapore's industrialization: national state and international capital".
- Rojas Bolaños, M. (2002): Elecciones y democracia en Centroamérica, Artículo escrito para la Revista Nueva Sociedad,
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan028772.pdf>
- Romer, P. M. (2007): Economic Growth. (From The Concise Encyclopedia of Economics, David R. Henderson, ed. Liberty Fund, 2007. Reprinted by permission of the copyright holder.).
- Solow, R. (1956): A contribution to the Theory of Economic Growth, Quarterly Journal of Economics 70: 65 – 94.
- Vázquez Barquero, A. (2000): *Endogenous Development. Networking, innovation, institutions and cities*. Routledge, Londres.

World Bank (1993): The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1993/09/01/000009265_3970716142516/Rendered/PDF/multi_page.pdf

World Bank (2009): Strengthening Performance accountability in Honduras. Institutional Governance Review (In two Volumes), Latin America and the Caribbean Regional Office:
<http://web.worldbank.org/external/default/main?sortDesc=DOCDT&theSitePK=295071&cntry=82596&piPK=51189446&pagePK=51187344&menuPK=295099>