



Documento marco  
VI ENCUENTRO INTERNACIONAL HÁBITAT COLOMBIA  
Bogotá 1998

Ciudad y competitividad: entre las partes y el todo<sup>1</sup>

Introducción

La ciudad contemporánea plantea un reto mayor a ser resuelto en dos planos diferentes, el del conocimiento y el de la intervención social organizada. El péndulo de la teoría y de la acción urbana oscila irremediamente entre dos extremos opuestos y aparentemente irreconciliables, el de las visiones parciales y parcializadas, el de las miradas integrales y totalizantes.

El paradigma de la *ciudad competitiva* se debate en medio del dilema insoluble de ofrecer una mirada parcial de la ciudad con pretensiones de integralidad, semejante al de otros paradigmas contemporáneos a la moda tales como los de ciudad gobernable o ciudad sustentable. Con el propósito de comprender mejor este dilema y poner de presente las limitaciones del pensamiento y de la acción sobre la ciudad, esta ponencia pondrá en contraste los dos términos de la fórmula (ciudad y competitividad), las incompatibilidades y las sinergias de su convergencia.

Se comenzará analizando cada término por separado, comenzando por la ciudad y siguiendo con la competitividad, estableciendo sus orígenes y peculiaridades. Se continuará analizando el resultado de su convergencia en un solo concepto para poner de presente sus limitaciones y posibilidades. Se concluirá proponiendo una nueva acepción al término de ciudad competitiva probablemente más adecuada al manejo del dilema entre las visiones parciales e integrales.

La dimensión colectiva del fenómeno urbano

La naturaleza colectiva de la ciudad en términos de sus orígenes, funcionamiento y desenvolvimiento es conocida y reconocida. Este reconocimiento no significa, sin embargo, pretender algún acuerdo o consenso teórico pues las definiciones de ciudad son tan disímiles como diversas son las disciplinas del conocimiento y los enfoques de las escuelas de pensamiento. Sólo significa aceptar una inclinación de la balanza hacia su característica social, en vez de individual; hacia su naturaleza plural, en lugar de singular; hacia sus cualidades intergeneracionales, en vez de contemporáneas. Llevar las convergencias más allá de estas inclinaciones es arriesgado, consituye una empresa perdida.

Un primer problema surge cuando se discute si la naturaleza colectiva de la ciudad es

---

<sup>1</sup> Luis Mauricio Cuervo G. Asesor Académico VI Encuentro Internacional Hábitat Colombia. Bogotá, Octubre de 1998



intencional o espontánea. Aunque predominan las aproximaciones que consideran la ciudad como producto colectivo intencional, esta discusión está muy lejos de haber sido resuelta o saldada. En algunos casos se hace énfasis en la intencionalidad colectiva explícita de la ciudad al entenderla bien como escenario de realización de utopías libertarias, bien como medios de control social autoritario. En otros se parte de la existencia de una racionalidad social tácita, entendiéndola como expresión de la operación de las leyes sociales de la acumulación o de la reproducción de la fuerza de trabajo. Menos frecuentes, pero no por ello menos importantes, son las visiones que insisten en el carácter involuntario de la racionalidad colectiva de la ciudad, comprendiéndola como producto del encuentro de lógicas económicas y sociales disímiles, de temporalidades encontradas, de dimensiones diversas y en veces incompatibles.

Entre quienes aceptan la presencia de una racionalidad colectiva en la ciudad, abunda el desacuerdo respecto de cuál es esa racionalidad, de cómo se constituye y de cuáles son sus leyes de cambio y transformación. El primer desacuerdo surge cuando se contraponen las diferentes dimensiones y disciplinas en su disputa por constituirse en el eje articulador de su racionalidad colectiva: la económica, la social, la ambiental, la política y la estética-artística. Más adelante, al interior de cada dimensión también prima el desacuerdo respecto del aspecto desempeñando el rol integrador. Por ejemplo, en economía se discute si es la esfera de la producción o la del consumo, si es el mercado o el estado; a nivel ambiental se debate si es su naturaleza ecológica natural o social. Tampoco se comparte el peso otorgado a los diferentes planos constitutivos de la ciudad, en particular los de naturaleza objetiva o subjetiva.

Las dificultades y desacuerdos son aún mayores cuando intenta responderse la pregunta de cómo se construye la racionalidad colectiva de la ciudad. En unos casos se sostiene la existencia de procesos agregativos donde la suma de los comportamientos individuales resulta, a través de su interacción privilegiada a través del mercado, en la formación de comportamientos semicolectivos y colectivos. En otros se defiende la primacía de lo social, la sobredeterminación de lo colectivo sobre lo individual a través de la cultura, la educación, la política e incluso la forma urbana. En algunos se sostiene la coexistencia y el entrecruzamiento de ambos planos (individual y colectivo) sin solucionar muy claramente sus formas de interacción, conciliación, coexistencia o disyunción.

Reconocer el carácter colectivo de la ciudad es de gran significado pero tiene, al mismo tiempo, muy corto alcance. De gran significado porque ayuda a comprender los retos y limitaciones enfrentados por un paradigma como el de ciudad competitiva, como se verá más adelante. De corto alcance, porque nos introduce en un debate donde priman los desacuerdos y las indefiniciones.

### *La competitividad y los dilemas entre lo individual y lo colectivo*

El origen y desarrollo de la teoría de la competitividad es particularmente útil para comprender las limitaciones y potencialidades de su aplicación al desarrollo urbano. La teoría de la competitividad surge indiscutiblemente en el campo de los estudios de la firma, en el plano de análisis microeconómico. Por su enfoque y características juega un papel renovador. Entre los muchos aportes de esta teoría al análisis microeconómico cabe resaltar los siguientes.

En primer lugar, intenta un análisis integrado de las diferentes dimensiones del desempeño de la firma, contrastando con el énfasis hasta ese entonces imperante en los aspectos técnico-



económicos del proceso de producción. Además del análisis de la productividad de los factores y de sus factores explicativos, la teoría de la competitividad integra dimensiones tan relevantes como los sistemas de provisión de servicios e insumos, la gerencia de inventarios, el manejo de los canales de distribución y mercadeo, las formas de articulación entre las necesidades de la demanda y las características de la oferta, tanto a nivel de la concepción de los productos y servicios, como en el montaje de sistemas de servicio postventa. Las tradicionales funciones de producción y el principio de los rendimientos marginales decrecientes revelan, a la luz de estas propuestas, todas sus debilidades.

En segundo lugar, la otra gran contribución de esta teoría es el resultado de enmarcar estos análisis de la firma en el comportamiento de mercados imperfectos, en contraste con la teoría tradicional cuyo punto de referencia, inicial y terminal, es el mercado competitivo puro. Gracias a este desplazamiento la teoría logra identificar distintos tipos de estrategia, propias de las peculiaridades de los mercados en los que se ubica cada firma. Aparecen así los dos prototipos de estrategia centrados en alguno de los dos elementos centrales del comportamiento de los diferentes tipos de mercado, el precio y la calidad-diferenciación. Para las firmas en mercados competitivos, sostenerse y ampliar sus partes de mercado, resulta principalmente de su capacidad de mantener bajos costos y precios de venta, así se haga a expensas de la calidad de los productos. Las firmas en mercados imperfectos derivan su sobrevivencia de su capacidad de diferenciar sus productos, de sostener su calidad y una adecuada relación calidad-precio, y de introducir innovaciones de forma permanente.

La aceptación y el reconocimiento ganado por esta teoría la fue obligando a incursionar en otras esferas para las cuales ella no estaba necesariamente preparada, la de la competencia entre naciones, entre regiones y entre ciudades. Después de haber sido originada como una teoría de la firma, específicamente diseñada para el análisis microeconómico, la teoría de la firma fue obligada a incursionar en campos extraños a su propia naturaleza, como los del desarrollo, el bienestar, la ciudad y el territorio. De este interesante encuentro han surgido y se han desarrollado distintas concepciones de la *competitividad urbana* que presentaremos sintéticamente en el aparte siguiente.

### *La competitividad urbana: entre las partes y el todo*

La teoría de la competitividad, aplicada al campo del desarrollo urbano, ha sido útil para dar respuesta a los retos impuestos por los cambios de la política económica propios del período de globalización. Sin embargo, su origen económico y más precisamente su fundamento microeconómico le han impuesto limitaciones expresadas en su dificultad de articular equilibradamente otras dimensiones como la ambiental, social y cultural, y reconocer el carácter colectivo de la ciudad.

#### *a. Globalización y competitividad urbana:*

La literatura especializada ha insistido suficientemente sobre las conexiones entre globalización, reforma del estado y surgimiento de estrategias novedosas como la de competitividad urbana. Haremos, sin embargo, una breve referencia a los principales cambios para contextualizar el surgimiento de las estrategias competitivas locales y regionales.

La reorientación de las funciones económicas del estado tomó lugar primero en los países



desarrollados desde inicios de los años 1980 y posteriormente en los países en desarrollo, específicamente los latinoamericanos, desde finales de esa década y comienzos de los 90. Esta reorientación tomó la forma de un brusco recorte de la inversión y el gasto público, especialmente aquel con fines redistributivos sociales y regionales, acompañado de nuevas formas de promoción de la actividad económica, el crecimiento, la productividad y la generación de empleo. La redistribución espacial y sectorial del crecimiento económico dejó de ser la preocupación central, tomando su lugar la búsqueda de nuevos sectores de punta, la reconversión de los más tradicionales y la generación de empleo a través de la valorización de los recursos locales.

Se pasó así de las políticas económicas regionales nacionales, centradas en la preocupación de redistribuir espacial y sectorialmente el crecimiento, a las políticas de desarrollo económico local, preocupadas por gerenciar la recesión y centrar los esfuerzos de crecimiento en los recursos locales. Al mismo tiempo, los estados de los países desarrollados movilizaron cuantiosos recursos en investigación y desarrollo, en producción militar y en la promoción de industrias y productos nuevos como respuesta a su pérdida de competitividad internacional.

En este contexto es explicable que la teoría de la competitividad haya hecho una vertiginosa carrera en el campo del desarrollo urbano. Las ciudades debieron asumir la responsabilidad de gerenciar la recesión y tomar iniciativas para reconstituir sus estructuras de actividad económica y garantizar adecuados niveles de crecimiento de la riqueza y del empleo. Estas iniciativas, miradas retrospectivamente, pueden ser clasificadas en dos grandes grupos, dependiendo del tipo de factores que ponen en marcha y de la durabilidad y sostenibilidad de su trayectoria. Un primer gran grupo puede cobijarse bajo el término de *atractividad* pues hace alusión a la capacidad local de atracción de recursos externos. Este primer grupo también puede catalogarse, por las razones expuestas más adelante, como *competitividad frágil* por el hecho de basarse en factores de gran variabilidad y movilidad. Un segundo grupo puede cobijarse bajo el término de *competitividad durable* pues intenta combinar la *atractividad* con la capacidad local de generación de condiciones de crecimiento y productividad, factores éstos que garantizan una mayor estabilidad para las economías urbanas.

#### *b. Las estrategias de competitividad frágil:*

El conjunto de estrategias agrupadas bajo esta categoría se centra en la reducción de costos como mecanismo de atracción de nuevas inversiones y actividades económicas. Esta reducción se consigue bien a través de medidas regulatorias o institucionales, *competitividad blanda*, bien a través de la provisión de facilidades de equipamiento e infraestructura física, *competitividad dura*.

Por su enfoque, estas estrategias traducen opciones básicas de política con serias implicaciones sobre la ciudad, el equilibrio entre sus componentes, y sus posibilidades de construcción democrática de proyectos colectivos. Como la atracción de inversiones externas es entendida como la salida más válida y expedita a los problemas de desempleo y estancamiento, las ciudades se manifiestan dispuestas a sacrificar las dimensiones ambiental y social a expensas de la económica y hacen poco o nada por responder colectivamente, basándose en los recursos propios, a los retos de la coyuntura. La consigna es facilitar el arribo del capital con el equivocado convencimiento de que esta llegada bastará para suscitar el desarrollo urbano.



La respuesta más inmediata a los problemas de empleo y crecimiento urbano fué la de competir por los cada vez más escasos recursos de inversión disponibles a través de medidas excepcionales de reducción de costos aduaneros o fiscales (Zonas Francas), y laborales (Maquilas). En este mismo grupo pueden incluirse estrategias más generales de flexibilización y abaratamiento del contrato salarial a través de reformas laborales globales. La fragilidad de estas estrategias deriva tanto de sus consecuencias como de la inestabilidad de los factores que la sostienen.

En países como los Estados Unidos donde las localidades aplicaron ampliamente estas estrategias, la perversidad de sus consecuencias se reveló rápidamente. La exacerbada competencia entre las fiscalidades locales para reducir costos de producción resultó, en el mediano plazo, en un descenso generalizado de los impuestos locales sin un impacto visible sobre la atracción de inversiones. De modo muy momentáneo y pasajero algunas ciudades sintieron un efecto positivo que posteriormente fue neutralizado por la aparición de una competencia semejante en otras localidades que succionó total o parcialmente los beneficios iniciales. Esta experiencia demuestra la vulnerabilidad de la estrategia de competitividad blanda pues se basa en la atracción de inversiones motivadas en la existencia de ventajas económicas muy cambiantes y móviles.

Las estrategias de *competitividad dura* fundamentan la *atractividad* de las ciudades en la existencia de facilidades de infraestructura que hacen posible la realización de actividades económicas muy específicas a costos relativamente bajos. Se trata, como en el caso de la competitividad blanda, de una transferencia de recursos hacia el capital privado, beneficiarios de las facilidades instaladas, por las cuales generalmente no se vé obligado a pagar su costo económico real. La puesta en marcha de estas estrategias requiere una alta capacidad de movilización de recursos financieros y depende generalmente de la existencia de fondos nacionales de apoyo a la realización de las inversiones básicas. Algunas ciudades de los países desarrollados han podido adelantar estas estrategias gracias a la intervención directa de sus propios gobiernos nacionales para la creación de puertos secos, telepuertos, centros de servicios y de negocios, e incluso ambiciosos proyectos de renovación urbana en zonas deprimidas.

La vulnerabilidad de esta estrategia es menor pues reside en la presencia de factores menos móviles y más difícilmente reproducibles por otras localidades que aspiren atraer los recursos presentes en estas ciudades.

### *c. Estrategias de competitividad durable:*

Las opciones políticas que dan fundamento a estas estrategias contrastan con las de la competitividad blanda pues suponen un mayor componente de esfuerzo propio y un manejo más equilibrado de las dimensiones económica, social y ambiental. En estos casos las estrategias locales de competitividad se han basado en la presencia de factores determinantes de la innovación y del desarrollo técnico y tecnológico. Se hace así énfasis en el papel de factores como la educación, especialmente la superior, la investigación, la oferta cultural, la calidad del paisaje y del ambiente. No es la reducción de costos el factor clave para la atracción y desarrollo de actividad económica sino la productividad social y privada resultante de la conjugación de los factores ya mencionados.



De esta forma las ciudades sostienen y consolidan sus posiciones de mercado gracias a la calidad de sus productos y servicios, y a su capacidad de generar nuevos bienes y servicios o mejorar los procesos productivos de soporte. Así, la intensidad de las relaciones de producción localizadas en territorios o áreas metropolitanas muy precisas, así como la corresponsabilidad social y ambiental, son factores claves del sostenimiento de estas ciudades. Se requiere una construcción y desarrollo del interés colectivo a través tanto de los soportes colectivos de la productividad social (educación, investigación), como por medio de la gestión social de los conflictos sociales y ambientales generados como resultado del crecimiento económico.

La competitividad no es así construida como la simple sumatoria de las competitividades individuales sino a través de la generación de condiciones colectivas de sostenimiento de la productividad y calidad de la producción. No obstante, es reducido el número de ciudades que han logrado construir un modelo semejante al de la competitividad durable, además de que, cuando esta semejanza se produce, suele entremezclarse con modos de regulación social más próximos de la competitividad frágil. Sin embargo cumplen la función de puntos de referencia, útiles para la construcción de utopías y proyectos colectivos alternativos a las estrategias excluyentes y desequilibrantes.

### *La competitividad dinámica: alternativa para las ciudades del Tercer Mundo*

Las ciudades de los países en desarrollo pueden muy difícilmente resistir a la tentación de construir estrategias de competitividad frágil. Las características del mercado de trabajo, las deficiencias en los niveles de educación y formación de la fuerza de trabajo, la escasez y limitaciones de recursos y medios de investigación científica y tecnológica, la fragilidad de la democracia local y el crecimiento físico y demográfico acelerados se imponen como un conjunto de barreras que dificultan su acceso real al paradigma de la competitividad durable.

El enigma y reto real para estas ciudades es el de identificar las condiciones y medios a poner en marcha para lograr el paso de las formas frágiles a las formas durables de competitividad. Para responder a este reto es necesario preguntarse no tanto por los factores determinantes de la productividad social, sino por los mecanismos de su elaboración y construcción. Se trata, por tanto, de pasar del paradigma de la competitividad durable al de la *competitividad dinámica*.

La construcción del modelo de competitividad dinámica parte de un reconocimiento histórico: la diferencia entre desarrollo y subdesarrollo radica principalmente en la capacidad de adaptación social a los cambiantes retos económicos, sociales y políticos, y en los medios colectivos a disposición para responder a estos retos. Ninguna ciudad, región o país ha estado ni estará exenta de sufrir el impacto de las crisis económicas, del naufragio de sectores y actividades tradicionalmente prósperas, de adaptarse a las transformaciones en las reglas del juego de la competencia mundial. Esa es precisamente la historia reciente de las grandes metrópolis mundiales y latinoamericanas: el esfuerzo por adaptarse a cambios mayores en el contexto de las economías nacionales y mundiales. Las ciudades que logran sostenerse en la cúspide de sus propios sistemas urbanos y de las redes mundiales es porque despliegan toda su capacidad de adaptación cultural, social, política, además de económica, a las condiciones siempre cambiantes del medio.

Este reconocimiento implica desplazar el énfasis de factores como la educación y la



investigación hacia las condiciones más generales de *emergencia y desarrollo de formas de institucionalidad social*. El éxito en nuestras empresas de imitación de modelos urbanos de desarrollo depende de nuestra capacidad de asimilarlos reconociendo las peculiaridades de nuestra cultura y de construcción de nuevos arreglos sociales. Los mismos factores determinantes del éxito en las ciudades desarrolladas deben ser mirados con mayor detalle y especificados:

- No se trata solamente de reconocer el papel de los niveles de educación en el desarrollo, sino de preguntarse fundamentalmente por los contenidos de esta educación, de resolver si se trata de un proceso que estimula la imaginación y la creatividad o si solamente se centra en el manejo de información y en el desarrollo de destrezas muy específicas. La formación y el estímulo a la creatividad son el fundamento mismo de la capacidad social de respuesta a los cambiantes e inesperados retos de la competencia mundial.
- Tampoco debe limitarse el reconocimiento a la importancia de invertir en investigación y desarrollo de nuevos productos, sino de resolver adecuadamente la orientación de esta investigación. Debe darse especial importancia a la capacidad de valorizar y desarrollar procesos, productos y servicios basándose en recursos propios (biotecnológicos y culturales) y debe insistirse en el papel central de la investigación social como medio de autoconocimiento, autocrítica y elaboración de alternativas estratégicas.
- No se trata de desechar la importancia de las "grandes obras" en la superación de las limitaciones sociales y productivas urbanas, pero tampoco debe caerse en el error de entenderlas como un fin superior. Es muy importante tener en cuenta la capacidad de estas grandes inversiones de generar nuevos comportamientos, de estimular la autoestima social y de modificar reglas del juego limitantes de la capacidad de respuesta a los grandes retos de la coyuntura. La construcción y reconstrucción del espacio físico debe ser mirada en el contexto de, y a través de las repercusiones generadas sobre las instituciones, entendidas como las reglas sociales del comportamiento.

FUNDACIÓN HÁBITAT COLOMBIA, Bogotá 1998.