

La Invención de Futuros Urbanos

Estrategias de competitividad económica y sostenibilidad ambiental
en las cuatro ciudades principales de Colombia

Peter Brand
Fernando Prada



COLCIENCIAS



2003

UNAL-Medellin



64000001603726

✓

La Invención de Futuros Urbanos

Estrategias de competitividad económica y sostenibilidad ambiental
en las cuatro ciudades principales de Colombia.

Copyright:

© Universidad Nacional de Colombia (sede Medellín)

© Colciencias

© Peter Charles Brand

Fernando Prada Vesga

Medellin, Colombia

Correo electrónico: planur@unalmed.edu.co

Primera edición: octubre de 2003

ISBN: 9352-62-6

Diseño gráfico: Liliana Arboleda - Peter Brand

Corrección de estilo: Martha Elena Correa

Diagramación electrónica e impresión: Todográficas Ltda., Medellín

Portada: Vista nocturna de la ciudad de Bogotá (fragmento tomado de
material publicitario de ETB de Bogotá)

Esta publicación fue financiada por el Instituto Colombiano para el
Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología “Francisco José de Caldas”,
Colciencias.

Agradecimientos

Los autores expresan sus sinceros agradecimientos a Colciencias y a la Universidad Nacional de Colombia (sede Medellín) por el apoyo prestado al trabajo presentado en este libro. De manera especial queremos agradecer a Colciencias por la financiación de esta publicación y a Orlando Sáenz y María Cristina Durán del Programa Nacional de Ciencias del Medio Ambiente y del Hábitat por su decidida y paciente colaboración. También nuestro reconocimiento a la labor del grupo de colaboradores regionales y los estudiantes y egresados del programa de Maestría en Estudios Urbano-Regionales de la Universidad Nacional de Colombia (sede Medellín) que participaron de manera fundamental en la realización de la investigación.

En su desarrollo, muchas personas de numerosas entidades públicas y organizaciones privadas nos facilitaron información así como su valioso tiempo y opinión experta. A todas nuestra más sincera gratitud y aprecio por su acogida y colaboración. De manera especial quisiéramos agradecer a las siguientes personas y entidades:

Barranquilla

Virginia Gómez y Gustavo Pacheco (Cámara de Comercio de Barranquilla y CARCE); Edgardo Barroso (CENPAKC – Centro de Investigación y Desarrollo de Empaques); Jaime Blanco (Secretaría de Planeación Departamental y CARCE);); Carmen Martín -Secretaria-, Diana De León, Francisco Gallardo, Nancy Rodríguez, Heriberto Rincón y Andrea Villar (Secretaria de Planeación Distrital); Nestor Escorcía, José Ebratt y Rafael Agudelo (Dadima); Mabel Castillo y María Santos (Contraloría Distrital); Raúl Tarud Jaar – Director- y Edgar Beltrán (CRA).

Bogotá

Carlos Rodríguez y Alberto Vargas (Cámara de Comercio de Bogotá y CARCE); Carmenza Saldías y Juan Manuel Uribe (Consejería Región y Competitividad); Carmenza Saldías –Directora-, Isabel Barrera, Luis Armando Blanco, Liliana Pulido, y Gabriel Zamudio (Departamento Administrativo de Planeación Distrital); Claudia Carrisoza, Gustavo Montaña, Fernando Murillo (Gerencia Renovación Urbana); Germán Camargo, Pedro Meléndez, Álvaro Rosales, Omar Castilblanco, José Fernando Cuello y Andrés Moscoso (Dama); Sandra Guerra (DPAE); Adolfo González (CAR); Guillermo Ruiz (Ministerio del Medio Ambiente); Lina María Calderón y Libia Esperanza Cuerva (Contraloría Distrital), José Salazar y Pedro Buraglia (Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá); Alfredo Sarmiento –Director- y Sandra Alvarez (Programa Nacional de Desarrollo Humano-Departamento Nacional de Planeación).

Cali

Eduardo Varela -Asesor – (Oficina Asesora de Fomento Económico y Competitividad, Alcaldía de Cali); María del Pilar Rivera (Corporación Universitaria Autónoma de Occidente y CARCE); Luis Fernando Chaparro – Director (Planeta Valle-Cámara de Comercio de Cali) Daniel Zamorano (Cámara de Comercio de Cali); Andrés Prieto, Alba Luz Echeverri, Oswaldo Ordóñez (Secretaría de Planeación Municipal); Segundo Torres Castillo, Angela Maria Victoria, Oscar Darío Vásquez, Ana María Osorio y colegas (Dagma); Adriana del Carmen Portillo, Nelcy Burbano (Contraloría Municipal); Esperanza del Socorro Rodríguez (Contraloría Departamental).

Medellín

John Freddy Pulgarín (Cámara de Comercio de Medellín y CARCE); Luis Jhon Farley Cardona y Hugo Cannona (Departamento Administrativo de Planeación Municipal); Horacio Moreno (Contraloría Municipal); Área Metropolitana del Valle de Aburrá: Cuerpo de Bomberos.

Desde luego, la información, las interpretaciones y los argumentos presentados en esta publicación son de entera responsabilidad de los autores.

Los autores y el equipo de investigación

Peter Charles Brand es geógrafo, planificador urbano, doctorado en diseño urbano de la Universidad de Oxford Brookes, Inglaterra, profesor asociado y exdirector de la Escuela de Planeación Urbano-Regional de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Responsable de la coordinación general y la dimensión ambiental del presente trabajo. Dirección electrónica: pbrand@unalmed.edu.co

Fernando Prada Vesga es arquitecto, magíster en estudios urbano-regionales y profesor asistente de la Escuela de Planeación Urbano-Regional de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Coautor y responsable de la dimensión económica del presente trabajo. Dirección electrónica: fprada@unalmed.edu.co

Asistentes de investigación

También participaron en la realización de la investigación los siguientes estudiantes y egresados de la Escuela de Planeación Urbano-Regional (Maestría en Estudios Urbano-Regionales):

Liliana Arboleda, arquitecta y estudiante del programa de maestría
María Paulina Bedoya, trabajadora social y estudiante del programa de maestría
Alejandro González, ingeniero ambiental y estudiante del programa de maestría
Gladis López, economista y magíster en estudios urbano-regionales
Marcelena Pineda, ingeniera geóloga y magíster en estudios urbano-regionales
Alba Marlene Rodríguez, socióloga y estudiante del programa de maestría

Colaboradores regionales

María Elia Abuchaibe (Barranquilla), economista y magíster en estudios del desarrollo
Juber Galeano (Cali), economista y magíster en estudios urbano-regionales
María Clara Vejarano (Bogotá), arquitecta y magíster en planeación del desarrollo

Presentación

Utilizamos la palabra ‘invención’ en un doble sentido. Por un lado, las estrategias son invenciones en cuanto a creaciones, nuevas maneras de plantear los desafíos del presente y los horizontes del futuro. Aunque corresponden a planteamientos globales ordenados por el gobierno nacional, han sido asimiladas, adaptadas y armadas por las ciudades en condiciones locales y con imaginación política local.

Por otro lado, las estrategias son invenciones en el sentido de ilusiones. Cualquier estrategia es una aspiración, enfocada hacia una meta idealizada sin preocuparse demasiado por su viabilidad, los requisitos previos y los condicionamientos del camino a seguir; asuntos de voluntad y pensadas acríticamente, las estrategias carecen de raíces profundas en la realidad objetiva.

Pero por ser ‘creaciones químéricas’, no son menos reales: se traducen en líneas de acción de las autoridades urbanas, programas de gobierno, instituciones, inversiones públicas, espacialidades, sistemas de ordenamiento territorial y de regulación urbana. La noción de ‘invención’ exige analizar las estrategias tanto en sí, en sus propios términos, como en su sentido metafórico y como respuesta a las crisis de legitimidad y gobernabilidad que enfrentan las administraciones urbanas. En otras palabras, en su sentido urbanístico.

Tabla de contenido

Agradecimientos	iii
Los autores y el equipo de investigación	v
Presentación	vii

Parte I

INTRODUCCIÓN

Capítulo 1

Competitividad económica y sostenibilidad ambiental como vectores estratégicos de desarrollo metropolitano	1
Los nuevos desafíos de las grandes ciudades	2
Competitividad económica y sostenibilidad ambiental: consideraciones teóricas	3
El estudio de las cuatro ciudades colombianas: consideraciones metodológicas	7

Parte II

LA ESTRATEGIA DE COMPETITIVIDAD ECONÓMICA

Capítulo 2

Narrativa de la ciudad competitiva	15
La ciudad competitiva como narrativa	15
Políticas y directrices nacionales	16
Estrategias de los gobiernos locales	20
Análisis	25
Conclusiones	30

Capítulo 3	
Elementos de <i>governance</i> económica	41
La <i>governance</i> económica como categoría de análisis	41
Actores sociales e instituciones	44
Análisis	50

Capítulo 4	
Desempeño de las economías regionales	57
El PIB Departamental	57
Las exportaciones	59
Conclusiones	60

Capítulo 5	
Transformaciones sociales	71
Enfoque e indicadores de la desigualdad económica	71
Análisis de variables e indicadores	72
Conclusión: la ciudad como dispositivo socioeconómico	76

Capítulo 6	
Transformaciones urbanísticas	89
Enfoque y alcance del análisis	89
Proyectos urbanísticos	89
Análisis	92

Parte
III

**LA ESTRATEGIA DE SOSTENIBILIDAD
AMBIENTAL**

Introducción a la Parte III

Capítulo 7	
Política ambiental y sentido socioespacial	103
Historia ortodoxa de la gestión ambiental urbana	103

Historia relacional (dialéctica de la política ambiental)	105
La construcción de sentido ambiental	108

Capítulo 8

Modo Discursivo	111
Bogotá: el medio ambiente como autoregulación	112
Medellín: el medio ambiente como convivencia pacífica	114
Cali: el medio ambiente como campo cognoscitivo	116
Barranquilla: el medio ambiente como disciplina social	118

Capítulo 9

Instituciones	123
Bogotá: hacia una coalición institucional	124
Medellín: complejidades metropolitanas	126
Cali: instituciones en crisis	128
Barranquilla: efectividad a pesar de todo	129
Síntesis comparativa	131

Capítulo 10

Efectos espaciales	133
Bogotá: la escenificación del espacio público	133
Medellín: un proyecto popular	135
Cali: poca importancia, poco impacto	137
Barranquilla: más potencialidad que realidad	138
Síntesis comparativa	139

Capítulo 11

Estado de los recursos naturales	141
El recurso agua	142
El recurso aire	144
Ruido	146
Incidencia sobre la salud: enfermedades	147

Parte
IV

Incidencia sobre la seguridad: riesgo y desastres	148
Residuos sólidos	149
Biodiversidad: flora y fauna	150
Quejas y reclamos	151
Conclusiones	152

Capítulo 12

El gasto ambiental	159
Ingresos ambientales: aclaraciones generales	161
Análisis de los ingresos y gastos de las autoridades ambientales en las cuatro ciudades	164
Síntesis comparativa: análisis de los ingresos y gastos ambientales	166

Capítulo 13

Conclusiones generales	171
Caracterización de las estrategias de competitividad y sostenibilidad	171
La relación entre las estrategias de competitividad y sostenibilidad	176
Resumen y recomendaciones	180

BIBLIOGRAFIA	185
---------------------------	------------

Lista de Tablas

- Tabla No.1: PIB departamental, 1994-1999 (precios corrientes).
- Tabla No.2: Variación anual del PIB de los departamentos, 1994-1999.
- Tabla No.3: Participación porcentual del PIB departamental en el PIB nacional, 1994-1999.
- Tabla No.4: Tasa de crecimiento porcentual del PIB per cápita, 1994-1999.
- Tabla No.5: Antioquia - participación porcentual por RAE dentro del PIB departamental (incluye Medellín) 1994-1999.
- Tabla No.6: Atlántico - participación porcentual por RAE dentro del PIB departamental (incluye Barranquilla) 1994-1999.
- Tabla No.7: Bogotá DC - participación porcentual por RAE dentro del PIB departamental 1994-1999.
- Tabla No.8: Valle del Cauca - participación porcentual por RAE dentro del PIB departamental (incluye Cali) 1994-1999.
- Tabla No.9: Exportaciones por regionales 1995-2001 (valor FOB en dólares).
- Tabla No.10: Participación porcentual de los departamentos dentro de las exportaciones totales del país, 1995-2001.
- Tabla No.11: Resumen de las variables del mercado laboral en las cuatro ciudades, 1990 – 2000.
- Tabla No.12: Comportamiento de la tasa de desempleo (TD) en las cuatro ciudades, 1990-2000.
- Tabla No.13: Barranquilla - principales medidas de participación laboral, 1990-2000.
- Tabla No.14: Barranquilla - variables del mercado laboral, 2000-2002 (Marzos).
- Tabla No.15: Bogotá - principales medidas de participación laboral, 1990-2000.
- Tabla No.16: Bogotá - variables del mercado laboral, enero-diciembre 2000.
- Tabla No.17: Bogotá - variables del mercado laboral, 2000-2002 (Marzos).
- Tabla No.18: Cali - principales medidas de participación laboral, 1990-2000 (Marzos).
- Tabla No.19: Cali - variables del mercado laboral, 2000-2002 (Marzos).
- Tabla No.20: Medellín - principales medidas de participación laboral, 1990-2000.
- Tabla No.21: Medellín - variables del mercado laboral, 2000-2002 (Marzos).
- Tabla No.22: Barranquilla - población ocupada por rangos de salarios en la RAE industria, 1993-2000.
- Tabla No.23: Bogotá - población ocupada por rango de salarios en la RAE industria, 1993 - 2000.
- Tabla No.24: Cali - población ocupada por rangos de salarios en la RAE industria, 1993 - 2000.
- Tabla No.25: Medellín - población ocupada por rangos de salarios en la RAE industria, 1993-2000.
- Tabla No.26: Coeficiente GINI de desigualdad en la distribución de ingresos, según áreas metropolitanas.
- Tabla No.27: Porcentaje de hogares con NBI según áreas metropolitanas, 1991-2000.
- Tabla No.28: DBO y SST totales y por habitante.
- Tabla No.29: Aportes domésticos de DBO y SST a la carga total de contaminación hídrica
- Tabla No.30: Reducciones en la contaminación hídrica.
- Tabla No.31: Aportes a la contaminación del aire por fuentes móviles.
- Tabla No.32: Número total de vehículos, tasa anual de crecimiento, vehículos por habitante.
- Tabla No.33: Aportes a la contaminación del aire por actividad industrial.
- Tabla No.34: Desastres ambientales en Bogotá, 1999-2001
- Tabla No.35: Desastres ambientales en Medellín, 1999-2001
- Tabla No.36: Desastres ambientales en Cali, 1999-2001

- Tabla No.37: Desastres ambientales en Barranquilla, 1999-2001.
 Tabla No.38: Producción y recuperación de residuos sólidos.
 Tabla No.39: Quejas y reclamos ambientales 2001
 Tabla No.40: Ingresos y gastos efectivos de las autoridades ambientales, 1999-2001
 Tabla No.41: Gasto ambiental de las autoridades ambientales urbanas, por ciudad y per Cápita, 1999-2001.
 Tabla No.42: Inversión ambiental por ciudad y per cápita (presupuestos 2001-2003).
 Tabla No.43 Eficiencia en la ejecución presupuestal de las autoridades ambientales urbanas, 1999-2001.

Lista de Cuadros

- Cuadro No.1. Muestra de objetivos sobre la generación de riqueza y de bienestar colectivo.
 Cuadro No.2.Muestra de objetivos sobre la gestión de empresas, la producción y la economía de la ciudad en general.
 Cuadro No.3 Muestra de objetivos sobre la inversión extranjera y el comercio exterior
 Cuadro No.4 Muestra de objetivos sobre la sociedad y los problemas sociales locales
 Cuadro No.5. Muestra de objetivos sobre los agentes económicos locales, su papel e interrelación.
 Cuadro No.6. Resumen de elementos de la narrativa sobre el desarrollo económico y la competitividad.
 Cuadro No.7 Elementos de *governance* económica.
 Cuadro No.8: Inventario de proyectos urbanísticos de la plataforma de competitividad de la ciudad.
 Cuadro No.9: Proyectos públicos ejecutados de la plataforma de competitividad de la ciudad.
 Cuadro No.10: Principales áreas de incidencia ambiental efectiva en la espacialidad urbana.

Lista de Gráficos

- Gráfico No.1 Variación anual del PIB en los departamentos, 1994-1999.
 Gráfico No.2: Participación porcentual del PIB departamental en el PIB nacional, 1994 - 1999.
 Gráfico No.3 Tasa de crecimiento porcentual del PIB per cápita, 1994-1999.
 Gráfico No.4: Crecimiento de las exportaciones por regiones, 1995-2001.
 Gráfico No.5: Participación porcentual de las exportaciones departamentales dentro de las exportaciones totales del país, 1995-2001
 Gráfico No.6: Comportamiento de la tasa de desempleo (TD) en las ciudades, 1990-2000.
 Gráfico No.7: Coeficiente GINI de desigualdad en la distribución de los ingresos, según áreas metropolitanas, 1996-2000.
 Gráfico No.8: Evolución del indicador de NBI en las cuatro ciudades, 1996-2000.

Lista de Mapas

- Mapa No.1 Barranquilla - proyectos urbanísticos de la plataforma competitiva.
 Mapa No.2: Bogotá - proyectos urbanísticos de la plataforma competitiva.
 Mapa No.3: Cali - proyectos urbanísticos de la plataforma competitiva.
 Mapa No.4: Medellín - proyectos urbanísticos de la plataforma competitiva.

Parte I
Introducción



Capítulo 1

Competitividad económica y sostenibilidad ambiental como vectores estratégicos de desarrollo metropolitano

Este trabajo explora las respuestas de las cuatro ciudades principales de Colombia frente a los desafíos de la competitividad económica y la sostenibilidad ambiental. Indudablemente, se trata de dos grandes retos urbanos propios de la era de la globalización, el uno impuesto por la globalización de la economía y el otro por las presiones que esta economía globalizada produce, directa o indirectamente, sobre la tierra. En ambos casos, son temas con dinámicas y definiciones internacionales que también, por supuesto, ocupan a los gobiernos nacionales y reciben orientaciones y condicionamientos por parte de las políticas nacionales. Sin embargo, la responsabilidad principal, la necesidad de idea, diseñar y gestionar respuestas concretas, tiende a caer sobre las autoridades locales. En efecto, se ha producido una 'urbanización' de las prácticas de competitividad y sostenibilidad, de tal manera que estos temas se han convertido en fuertes vectores de las estrategias de desarrollo urbano, especialmente en las grandes ciudades más articuladas a los fenómenos de la globalización.

El presente trabajo aborda los temas de competitividad económica y sostenibilidad ambiental desde un enfoque urbanístico, es decir, analiza las estrategias y sus efectos en relación con el desarrollo socioespacial de las ciudades. Interesa no sólo indagar las estrategias en sí, sino también explorar sus articulaciones e implicaciones en cuanto a

las formas de administración urbana, las arquitecturas institucionales y las prácticas de gestión de las ciudades, las transformaciones espaciales y las consecuencias sociales. En fin, se articulan las estrategias de competitividad y sostenibilidad al conjunto de fuerzas que moldean el desarrollo de las ciudades en una época en la cual, en la última década, este desarrollo se debate entre nuevos discursos de desarrollo y tensiones sociales agudizadas.

Consecuente con lo anterior, las estrategias de competitividad económica y sostenibilidad ambiental se entienden como estrategias *políticas* de desarrollo urbano. Más allá de su racionalidad interna y contenido técnico, la competitividad y la sostenibilidad transforman las metas políticas de las ciudades, convirtiéndose así en nuevas esferas en las cuales las administraciones locales ponen en juego su legitimidad y gobernabilidad. A su vez, esta contextualización de las estrategias de competitividad y sostenibilidad aumenta la posibilidad de encontrar diferencias significativas en la manera en que las ciudades enfrentan estos retos.

En este primer capítulo se esboza el contexto histórico en el cual las ciudades colombianas asumen los retos de la competitividad y la sostenibilidad, se introduce el marco teórico y los conceptos claves que se utilizan en el

desarrollo de los análisis empíricos, se comenta la metodología del trabajo realizada, y se proporciona información básica sobre las cuatro ciudades estudiadas.

Los nuevos desafíos de las grandes ciudades

En la última década del siglo XX las ciudades y regiones de Colombia tuvieron que enfrentar un nuevo y difícil desafío: el de asumir con plenitud su condición de entidades territoriales relativamente autónomas, con extensas responsabilidades políticas, económicas y sociales en cuanto al desarrollo de sus jurisdicciones. Esta concentración de responsabilidades en los entes territoriales fue el resultado de complejos procesos tanto nacionales como internacionales, destacándose los siguientes aspectos.

El proceso de descentralización llevado a cabo en Colombia desde mediados de los años 80, que paulatinamente entregaba competencias, recursos fiscales y mecanismos político-electorales para que los entes territoriales, y los municipios en particular, pudieran asimilar una buena parte de las responsabilidades sociales anteriormente administradas desde el Estado central

· La apertura de la economía nacional a los mercados internacionales y la globalización de la economía desde finales de los años 80, que sometió las economías urbano-regionales a una inusitada competencia y exigió la formulación de estrategias locales de sobrevivencia sin la protección prestada hasta entonces por parte del Estado central

Un proceso de 'modernización' del Estado en cuanto a la adecuación de éste al nuevo patrón de desarrollo

económico: el encogimiento del Estado tanto nacional como local, la privatización de funciones públicas, la supresión de instituciones, la introducción de nuevos sistemas de regulación económica y social, y controles estrictos sobre el gasto público.

· Un cambio en la concepción del desarrollo, desligándolo de la economía y las condiciones materiales de vida, y cualificándolo alrededor de las oportunidades individuales, la calidad de hábitat y el estado del medio ambiente, bajo la noción general del desarrollo (humano) sostenible.

Lo anterior esboza el panorama de cambios radicales de tipo económico, político-administrativo y social, como contexto en el cual las ciudades tuvieron que enfrentar los desafíos de la competitividad y la sostenibilidad, desafíos más bien impuestos desde afuera y asumidos en medio de una inestabilidad permanente no sólo en el orden político-institucional, sino también en cuanto al orden mismo o el estado de conflicto armado que ha vivido el país. Como se argumenta más adelante, lo anterior constituye, más que un contexto 'independiente', un conjunto de transformaciones que determina y condiciona el campo general de actuaciones de las administraciones urbanas. De esta manera, aunque los entes territoriales en Colombia gozan de un alto grado de autonomía político-administrativa, lo que éstos efectivamente pueden hacer tiene determinaciones estructurales y está cuidadosamente controlado por mecanismos fiscales y reglamentarios del Estado central. No obstante, mientras que el Estado central define las reglas generales del juego, son las administraciones locales las que fijan el ritmo y los énfasis de los cambios, el sentido político y social que adquieren en cada lugar, mediante el 'asentamiento' de las políticas en la vida colectiva. Por lo tanto, en la indagación por las estrategias de competitividad económica y sostenibilidad ambiental, interesa averiguar la manera en que factores locales como

las tradiciones políticas, las trayectorias urbanas y las culturas regionales han incidido en el diseño e implementación de dichas estrategias.

A pesar de los diez años recorridos bajo estas nuevas condiciones, el tema ha sido poco estudiado en Colombia, especialmente por los urbanistas y planificadores. Las ciudades mismas han realizado ingentes esfuerzos y se han transformado la orientación y las prácticas de planeación local, pero ni los organismos del gobierno central ni la comunidad académica se han dirigido sistemáticamente al tema, con la notable excepción de algunas investigaciones desarrolladas con una perspectiva económica. En este sentido se destacan los trabajos de Cuervo (1999) *Desarrollo económico local: leyendas y realidades*; Cuervo y Banera (1997) *Iniciativas locales de desarrollo económico*; Cuervo y González (1997) *Industria y ciudades*; Lotero (1997) *Sistema urbano-regional en Colombia*; Goueset (1998) *Bogotá: nacimiento de una metrópoli*; la investigación coordinada por el CEDE de la Universidad de los Andes (1999) *Tendencias recientes de ocupación territorial en Bogotá y la región*, y Betancur, Stienen y Urán (2002) *Globalización, cadenas productivas y redes de acción colectiva*, así como los estudios contratados por el gobierno nacional sobre la competitividad de algunas ciudades (Monitor Company, 1995). En el campo ambiental, son aún más escasos y recientes los estudios urbanos sistemáticos. Son relativamente abundantes los estudios técnicos, las prácticas localizadas y experiencias innovativas de gestión, pero es poco el trabajo de análisis y reflexión crítica sobre este conjunto. De hecho, tal vez los trabajos más valiosos en este sentido fueron realizados o promovidos por el mismo Ministerio del Medio Ambiente: *Lineamientos generales para una política de gestión ambiental urbana* (2001), *Sistemas de gestión ambiental municipal* (2002), *Aproximación al estado de la gestión ambiental urbana en Colombia* (2002) y los *Observatorios ambientales urbanos* en proceso de conformación.

A todas luces, permanecen cuestiones importantes sin abordar todavía. ¿Qué significa ser competitivo en términos urbanísticos, en un país como Colombia? ¿Cuales esfuerzos se han realizado en esta dirección en las grandes ciudades colombianas? ¿Tales esfuerzos han tenido éxito para las economías locales? ¿Cuales son sus implicaciones socioespaciales? ¿El medio ambiente es un factor importante en la competitividad urbana? ¿Cómo entender los grandes esfuerzos por mejorar el medio ambiente en el contexto de las severas crisis sociales que azotan a las poblaciones urbanas?

Competitividad económica y sostenibilidad ambiental: consideraciones teóricas

Los temas de competitividad económica y sostenibilidad ambiental corresponden a fenómenos propiamente globales, y la experiencia colombiana no es sino un ejemplo de lo experimentado en casi todos los países del mundo. En relación con los efectos y las respuestas de las ciudades y regiones, existe hoy día una extensa literatura especializada sobre temas como los efectos espaciales de la globalización de la economía y la revolución informática (por ejemplo, Castells, 1997; Sassen, 1998; Harvey, 1995), la competitividad urbano-regional y la ciudad empresarial (por ejemplo Jessop, 1999; Benko y Lipietz, 1997; Hall y Hubbard, 1998), la descentralización del Estado y los procesos de gestión local del desarrollo (Trivelli, 1995; Castellano, 1997; Borja y Castells, 1997), los nuevos retos políticos de *governance*, gobernabilidad, y participación ciudadana (Beriain, 1996; Santana, 1996; Body, 1999), la participación de las ciudades en la crisis ambiental (Naciones Unidas, 1997; Banco Mundial, 1992; Burgess et al., 1997) y el desarrollo urbano sostenible (Romaya y Rakodi, 2002; Low et al., 2000; Haughton y Hunter, 1994).

A nivel latinoamericano y con una perspectiva urbana, se destaca la serie de estudios de caso publicados en la revista *Enre* entre 2001-2003, en relación con las ciudades capitales del continente (ver Cariola, Ciccolella, De Mattos, González, Hiernaux- Nicolas y Taschner en la lista bibliográfica).

Obviamente, existe una gran diversidad de enfoques teóricos y énfasis analíticos. Para nuestros propósitos introductorios, conviene esbozarlos en términos de cierta funcionalidad oficialista neoliberal por un lado, y posiciones más críticas por el otro.

Ortodoxia neoliberal

Las nociones de competitividad económica y sostenibilidad ambiental son, por encima de todo, propuestas de desarrollo. Más que describir la realidad a partir de prácticas científicas, son ideas orientadas a la acción, y en tal sentido el contexto histórico de su surgimiento y las dinámicas socioeconómicas que expresan se vuelven especialmente significativos. En este sentido, la competitividad económica y la sostenibilidad ambiental se entienden como ideas fuerza que corresponden a la actual fase de acumulación capitalista flexible y globalizada, y su racionalización en el pensamiento neoliberal; en otras palabras, forman parte del pensamiento ortodoxo sobre el desarrollo.

La globalización de la economía constituye el tema que domina y organiza la discusión contemporánea sobre el futuro de las ciudades y regiones, y especialmente su **competitividad económica**. El debilitamiento de las fronteras nacionales en cuanto a los flujos de capital financiero y el comercio de bienes y servicios ha conducido a la elevación de las ciudades y regiones como unidades territoriales claves ('plataformas') para el desempeño de las economías. Sin la protección antes

ofrecida por los Estados nacionales, ahora las entidades territoriales, se argumenta, tienen que asumir la responsabilidad de establecer las condiciones necesarias para que las economías locales puedan competir en los mercados internacionales y sobrevivir en los nacionales y locales

En consecuencia, ahora las autoridades locales se ven obligadas a adoptar una postura más proactiva en lo económico. Por un lado, para atraer inversiones y retener actividades productivas, las autoridades locales tienen que no sólo garantizar los nuevos requisitos de infraestructura (en transporte, telecomunicaciones, infraestructura para los negocios, etc.), sino también ajustar la imagen de la ciudad y promocionarse activamente. Por otro lado, 'competir' implica cambios en el *modus operandi* de los gobiernos locales en relación con el sector privado y la sociedad local. La definición e implementación de las nuevas políticas de desarrollo económico conllevan a una nueva forma de *governance* urbano, entendida como la interacción estrecha y consensual entre los organismos del Estado, el capital privado y las organizaciones de la sociedad civil en pro de la competitividad de las empresas locales (Prada, 2001, 2002; Goodwin et al., 1993; Lambooy y Moulhaert, 1996; Hiernaux- Nicolas y Hoyos, 1998). Lo anterior también conduce a políticas públicas para fomentar la empresa privada mediante programas para la creación de pequeñas empresas, la formación de 'cadenas' y 'clusters' productivos, la capacitación de trabajadores, etc

A su vez, esta nueva relación con el capital privado contiene la idea de la necesidad de reformar del Estado, otra faceta fundamental del neoliberalismo. La competitividad presupone el levantamiento de restricciones sobre la empresa privada y la operación del mercado (desregulación, eliminación de subsidios), así como el retiro del Estado en la prestación de bienes

y servicios (privatización), la introducción de principios empresariales en la administración pública (eficiencia, transparencia, productividad) y controles estrictos sobre el gasto público (disciplina fiscal) como parte esencial de las políticas macroeconómicas. El gasto social reducido debe dirigirse hacia los más pobres (focalización). A lo sumo, se supone que un Estado local disminuido, más eficiente y dirigido a fomentar la capacidad productiva integral de la ciudad-región es la mejor manera de promover el desarrollo local.

En cuanto a la espacialidad de la ciudad competitiva, se privilegian los nuevos requisitos de infraestructura o macroproyectos, la renovación de centros históricos, la construcción de nuevos centros de negocios, convenciones y hoteles, parques industriales y tecnológicos, facilidades de recreación y cultura a gran escala, etc: los componentes urbanísticos indispensables para entrar y participar más o menos dignamente en la economía globalizada. Estos, a su vez, tienden a producir nuevas formas urbanas fragmentadas, tales como los 'edge cities' y novedosas configuraciones regionales, encerramientos y 'arquipielagos' dentro de la ciudad existente, la renovación y 'gentrification' de áreas urbanas obsoletas, etc. (Soja, 2000).

Este esbozo de las condiciones y lineamientos generales de las estrategias de competitividad han sido promovidos por los últimos gobiernos nacionales en Colombia, y asumidos por las administraciones locales como reto propio. Constituye el pensamiento ortodoxo neoliberal sobre el desarrollo tanto nacional como urbano-regional, movilizad también por agentes internacionales de crédito, asesoría y consultoría (tales como el Monitor Company y Jordi Borja, en Colombia) e incorporado de una forma u otra en todas las propuestas de desarrollo urbano en el país.

Por su parte, las propuestas de **sostenibilidad ambiental** aparentemente tienen unos orígenes y una trayectoria distintos e independientes del pensamiento neoliberal. La noción del desarrollo sostenible se oficializó en el Informe Brundtland de 1987, en el cual se planteó la necesidad de buscar un desarrollo económico con equidad social sin que se socavara la base natural para el disfrute de las generaciones futuras. Cinco años más tarde las naciones del mundo respaldaron la Agenda 21 en la Cumbre de Río de Janeiro, agenda que pretendió concretar compromisos conducentes al desarrollo sostenible, resaltando la necesidad de emprender acciones locales concretas. La Cumbre de Río dio una practicidad al desarrollo sostenible y fue un paso clave en la urbanización del tema ambiental; de ahí en adelante la gestión ambiental recibió un fuerte impulso, por ejemplo en Colombia con la creación del Ministerio del Medio Ambiente

La historia contemporánea del pensamiento ambiental ortodoxo tiende a escribirse a partir de un conjunto distinto de acuerdos internacionales, agencias multilaterales y actores sociales, y la política ambiental a partir de los recursos naturales. Sin embargo, desde el Informe Brundtland la política del desarrollo sostenible está íntimamente comprometida con las premisas neoliberales. El libre comercio, las reformas del Estado, las soluciones del mercado y las respuestas tecnológicas – todo el paquete de los llamados ajustes estructurales – direccionan la política oficial del desarrollo sostenible. Sobre esta base ideológica compartida, la noción de sostenibilidad aporta una visión a largo plazo, una dosis de ética y una invitación a participar, así como una demanda por (re)regular actividades y comportamientos para que se ajusten a la necesidad de conservación, protección y recuperación de los recursos naturales.

Tal como se ha comentado ampliamente, el desarrollo sostenible ortodoxo es un pensamiento ambiental 'blando', en el sentido de confiar en ajustes marginales al desarrollo capitalista para minimizar los impactos ambientales. No incorpora ninguna lógica ecológica ni hace concesiones culturales de importancia. Ha sido descrito por Hajer (1995) en términos de la 'modernización ecológica', controlado por una alianza entre los grandes centros de poder empresarial, gubernamental y científico.

En términos urbanísticos, la sostenibilidad ambiental ortodoxa trae dos consecuencias principales. Por un lado, contribuye a la reconceptualización del bienestar, desplazándolo de la esfera económica hacia el mundo social e individual, mediante la incorporación de valores y potencias ambientales con respecto a la calidad de vida y la consolidación de la democracia participativa. Esto significa, por otro lado, consignar mayor importancia al entorno físico, el espacio público y la estética de las ciudades, y la producción de una nueva agenda ambiental urbana enfocada en la geografía física y la gestión de los recursos naturales de las ciudades: los sistemas hídricos y orográficos, la descontaminación del aire y agua, los parques 'ecológicos', el enverdecimiento estético y sistemas urbanos limpios y seguros.

Aproximaciones críticas

Existe hoy día una amplia y diversa crítica de la globalización, reunida en buena parte en las cumbres alternativas del Foro Social. Básicamente, se argumenta que la globalización, tal como se está dando, ordenada y controlada por las corporaciones transnacionales y regulada por los organismos financieros multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial para el Comercio, no sólo incumple las promesas de desarrollo económico

para los países en vía de desarrollo, sino que también es perjudicial para la integración de las sociedades, lesiva para la democracia y destructiva del medio ambiente. Esta perspectiva crítica general permite resaltar la relación política entre competitividad económica y sostenibilidad ambiental en el ámbito urbano.

¿En qué sentido puede ser mala la competitividad económica para el gobierno democrático de las ciudades? Después de todo, en las ciudades se han descentralizado responsabilidades y funciones, hay elección popular de alcaldes, un contacto más directo entre gobiernos y ciudadanos y amplios procesos de participación. Evidentemente, la respuesta debe buscarse por fuera de estos aspectos procesuales de la democracia local, y enfocar más bien lo que está en discusión.

En particular, la *governance* económica no puede aislarse de sus implicaciones políticas y consecuencias sociales, tan evidentes a nivel urbano. La necesidad competitiva de realinear y coordinar las acciones del Estado local con el sector privado tiene que medirse frente a una doble contra-fuerza. Por un lado, los efectos prácticos del neoliberalismo y el ajuste al aparato productivo conllevan la flexibilización de los mercados de trabajo, la inestabilidad e inseguridad laborales, la informalización, el desempleo, y más pobreza, desigualdad y exclusión social. Por otro lado, estas transformaciones suceden precisamente en el momento en que se debilitan los sistemas de seguridad social del Estado. En consecuencia, los Estados locales (las entidades territoriales, especialmente los municipios), al tiempo que intentan convocar a la sociedad local alrededor de sus nuevas estrategias de desarrollo, enfrentan una crisis de credibilidad y legitimidad, ya que las condiciones de vida en general, y especialmente para las clases popular y media, entran en un claro período de inestabilidad y declive.

En parte, las ciudades responden a los problemas de gobernabilidad mediante prácticas administrativas y de planeación (Rincón, 2000; Castellano, 1997; Salazar, 1998). Intentan legitimarse en lo procesual, mediante la introducción de procesos de interacción directa con los sectores sociales afectados (participación, concertación, planes parciales y zonales, mesas de trabajo y negociación, veedurías, presupuestos participativos, etc.) que de alguna manera respondan a los reclamos de los sectores perjudicados o excluidos de la economía competitiva, y establecer el control y subordinación de estos (Uribe, 2002). Otro mecanismo creciente concierne al aumento de los instrumentos de represión, pero mientras que se establece cierta gobernabilidad mínima, la cuestión de la legitimidad queda sin resolver: hay orden, más no justicia.

La cuestión de la legitimidad de los gobiernos locales gira alrededor de cambios reales en las condiciones de vida urbana: no tanto el cumplimiento o no de promesas electorales (capacidad gerencial del alcalde) sino, a través de acciones concretas, crear la sensación de mejoras significativas para el conjunto de los ciudadanos y desarrollar programas y obras con sentido colectivo, que refuerzan el sentido de solidaridad, cohesión e identificación con la ciudad. En medio de la pérdida sistemática de los instrumentos tradicionales del Estado de bienestar, el medio ambiente se erige en un campo privilegiado para reconstruir un sentido de bienestar o 'calidad de vida' (Brand, 2001, 2001a; 2002).

Las críticas al desarrollo sostenible tienden a descuidar esta dimensión política del medio ambiente. Centran sus críticas en las deficiencias sociales de las políticas de desarrollo sostenible o las continuas frustraciones en cuanto a la protección de los recursos naturales, sin darse cuenta de que lo realmente significativo es el desplazamiento de la idea de bienestar al medio ambiente, no importa que los resultados sociales sean reales o

simbólicos, puntuales o sistemáticos, ecológicamente significativos o puramente cosméticos.

Lo anterior es especialmente importante en el espacio urbano, ya que en este entorno los recursos naturales tienden a confluír en las condiciones habitacionales y el espacio público, de tal manera que se integran a la experiencia cotidiana de la vida e impactan tanto individual como colectivamente. En este sentido, la sostenibilidad ambiental adquiere el carácter de una ideología, ya que traslada las contradicciones del desarrollo neoliberal a un plano diferente (el espacio 'natural') y construye soluciones 'neutras' inscritas en la experiencia sensorial. La introducción de los problemas ambientales y la obligatoriedad internacional y constitucional de buscar el desarrollo sostenible hace que el territorio pase a ser no sólo un área de jurisdicción sino también un espacio geográfico cuya composición en términos de recursos naturales y ecosistémicos tiene que ser respetado y protegido, por sí mismo y como fuente de riqueza e identidad colectivas. De esta manera se logra disfrazar el hecho de que las formas de ocupación y apropiación de este territorio – los procesos de constitución de los problemas ambientales – obedecen a una economía política socialmente divisiva e injusta.

El estudio de las cuatro ciudades colombianas: consideraciones metodológicas

Planteamiento central

Generalmente la competitividad y la sostenibilidad se entienden como dos temas relativamente autónomos. La competitividad se plantea como una esfera de la economía y para los economistas, se dirige hacia la

producción en las nuevas condiciones de liberalización e internacionalización de mercados, y a una intensificación de la competencia económica que incluye profundos cambios en la organización del capital y funcionamiento de las empresas. Por su parte, la preocupación por la sostenibilidad ambiental, aunque consecuencia directa o indirecta de la actividad económica, tiene sus raíces en las ciencias de la tierra, su punto de lanza en la ingeniería y un conjunto de preocupaciones esencialmente cualitativas. Estos dos dominios del conocimiento – economía y ecología – mantienen un diálogo precario, que en términos políticos se concreta en reclamos mutuos: la esfera económica pide un medio ambiente sano y saludable para aumentar el índice de competitividad, mientras que la esfera ambiental solicita formas de producción más limpias para frenar el deterioro de los recursos naturales.

Este trabajo explora la existencia de una relación estructural entre ellas, tanto en su articulación discursiva como en sus manifestaciones en la política y las prácticas urbanas. Se entienden como fenómenos integrales del proceso de administración y adecuación de los territorios a los nuevos procesos de producción del espacio capitalista en su fase de globalización y flexibilización. Por lo tanto, el estudio comparativo buscará no sólo identificar y describir las respuestas de las diferentes ciudades en cada una de estas esferas sino también aportar explicaciones sobre la configuración de las combinaciones particulares de ellas en cada ciudad.

Más concretamente, se plantea la siguiente tesis: que las estrategias ambientales de las grandes ciudades actúan para contener y hacer manejables las contradicciones y los conflictos sociales provenientes de las estrategias de competitividad. Se argumenta que las estrategias de competitividad responden al nuevo entorno económico, asumiendo los desafíos de las empresas como un proyecto urbano y racionalizándolos

en términos de políticas de desarrollo. Sin embargo, dicho proyecto de desarrollo, aún si tuviera éxito en el sentido económico, conlleva consecuencias sociales que lo socavan en términos de la unidad urbana (desterritorialización, fragmentación, informalización, desigualdad, pobreza), consecuencias propias de la reorganización del capital bajo la tutela neoliberal. Es así que los gobiernos locales enfrentan problemas permanentes de legitimidad y gobernabilidad: por más que se promuevan la competitividad de la ciudad y su economía local, la participación en esta nueva ciudad competitiva se reduce a unos círculos cada vez más restringidos, con crecientes niveles de exclusión social. Frente a una competitividad excluyente y el deterioro en las *condiciones materiales* de vida de las mayorías urbanas, los gobiernos locales encuentran en el medio ambiente una manera de reconstruir el sentido de solidaridad y bienestar urbanos, ya basado en el espacio físico y la *calidad de la experiencia urbana*.

Enfoque metodológico

La exploración de relaciones estructurales entre competitividad y sostenibilidad en el espacio urbano implica bucear por debajo de la racionalidad sectorial, explícita y superficial, que las articula técnicamente. Nuestro enfoque cuestiona el argumento de que un medio ambiente ecológicamente sano atrae inversionistas. Aún cuando éste pueda ser un factor marginal, investigadores como Harvey (1996) han señalado la estetización del medio ambiente en esta lógica de atracción y seducción, su participación en imágenes promocionales y estrategias de mercadeo - una desfiguración o perversión de la lógica ecológica - y, de todas maneras, la importancia decisiva de la infraestructura urbana, mercados laborales flexibles, condiciones político-jurídicas estables y entornos físicos desregulados para la atracción de inversiones.

Nuestra tesis se dirige hacia la importancia de la economía y el medio ambiente para las administraciones locales, por el sentido político y local de éstos. Por lo tanto, el enfoque metodológico se caracteriza por los siguientes aspectos analíticos:

- La comprensión de las estrategias de competitividad y sostenibilidad en su carácter discursivo, es decir, representaciones de la realidad impregnadas de poder e intereses que producen, reproducen y transforman el sentido otorgado a la realidad y las opciones y prioridades para las intervenciones sobre ella
- Una preocupación por las transformaciones institucionales y formas de 'governance', en el sentido de que éstas movilizan los sentidos discursivos mediante los actos mismos de gobierno: inversiones, regulaciones, áreas de intervención espaciales.

El análisis de la correspondencia entre lo dicho y lo hecho, entre el discurso y la realidad en términos de las transformaciones reales en el orden socioespacial de las ciudades.

En consecuencia, y sin descuidar las estrategias en sí, el campo de análisis traspasa lo puramente sectorial para intentar revelar y precisar las relaciones entre la competitividad y sostenibilidad, así como las variaciones o constelaciones que se producen en cada ciudad. Por lo tanto, el método analítico consiste en la argumentación razonada, en la cual la descripción de los fenómenos se entremezcla con su interpretación conceptual y sustentación en datos y evidencias. Con nuestro enfoque urbanístico, la comprobación definitiva siempre está en los hechos socioespaciales.

La selección de las cuatro ciudades principales de Colombia se hizo teniendo en cuenta que son ellas las que no sólo sienten con mayor fuerza los efectos anunciados,

sino que tienen la mayor capacidad de respuesta en cuanto al diseño y la ejecución de nuevas estrategias. También por la diversidad de sus contextos regionales, pueden proporcionar un panorama general de lo que está sucediendo a nivel nacional.

Fuentes y análisis de información

La realización de un estudio comparativo presenta dificultades particulares. Por un lado, la amplitud de los temas de análisis, así como el intento de articularlos en la compleja realidad urbana, conlleva la necesidad de incorporar múltiples variables y evidencias empíricas para asegurar un mínimo de consistencia y fuerza argumental. Este aspecto se controla hasta cierto punto por las necesidades del argumento. Por otro lado, la demanda de datos comparables constituye un problema agudo, pues son bien conocidos en el país los obstáculos asociados con la falta de disponibilidad, consistencia, continuidad, uniformidad y a veces confiabilidad de la información cuantitativa. Este aspecto no tiene más remedio que la utilización cautelosa de los datos a nuestra disposición.

Se utilizaron cuatro fuentes principales de información. En la medida en que el nivel de análisis se define en términos de estrategias urbanas, el trabajo parte del análisis de la orientación general de las políticas económicas y ambientales en los últimos diez años, utilizando como fuente principal de información los documentos formales que anuncian y detallan dichas estrategias en cada ciudad: planes de desarrollo, planes estratégicos, planes de ordenamiento territorial, informes y propuestas sectoriales. Segundo, estos mismos documentos contienen una amplia información urbana tanto cuantitativa como cualitativa, información que se amplió mediante la búsqueda de datos en estudios complementarios y directamente en las

instituciones consultadas en el desarrollo de la investigación. En tercer lugar, se realizaron consultas y entrevistas informales con funcionarios y otros expertos en los temas, para corroborar y cualificar la información documental, acercarnos al devenir de los hechos reales y consolidar nuestras interpretaciones con las opiniones expertas de aquellas personas directamente involucradas en la gestión de las ciudades. Finalmente, realizamos recorridos por las ciudades para conocer los proyectos urbanos más significativos, palpar las ciudades a primera mano e intentar captar su 'sentir' particular. Conscientes del peligro de las abstracciones, y comprometidos de todas maneras con las transformaciones de las realidades urbanas, quisimos asegurar una interpretación lo más rigurosa posible de los fenómenos bajo estudio.

Aún así, no dudamos de que un estudio de este tipo se presta a críticas con respecto a la cobertura e suficiencia de la información, y tal vez en relación con las interpretaciones que se hacen con base en ella. Si por ello se precipita la producción de mejores datos, más debate tanto teórico como técnico, y mejores interpretaciones y prácticas en el manejo de las ciudades, bienvenidas sean estas críticas.

Las cuatro ciudades

Las ciudades estudiadas son la ciudad capital y los tres centros regionales más importantes de Colombia, ubicadas en las zonas centro-oriental, suroccidental y noroccidental del país y en la costa atlántica. Conjuntamente estas cuatro ciudades representan cerca del 30% de la población total del país, y con sus regiones circundantes (departamentos), contribuyen aproximadamente el 50% del PIB nacional. El bajo nivel de integración geográfica nacional incidió en la determinación de trayectorias urbanas muy diversas,

con ritmos de crecimiento, economías, geografías físicas, culturas, élites sociales y dirigencias políticas fuertemente regionalizadas. También son diversas en cuanto a los regímenes administrativos, siendo Bogotá el Distrito Capital y Barranquilla un Distrito Especial, Industrial y Portuario; todas manifiestan procesos de conurbación y metropolización, pero únicamente Barranquilla y Medellín forman parte de Áreas Metropolitanas como figuras administrativas; tanto Medellín como Cali mantienen el estatus de municipios.

Bogotá es la ciudad capital, con una población de aproximadamente 7'000.000 de habitantes, ubicada a unos 2.600 metros sobre el nivel del mar en la cordillera oriental. Siendo la capital con las mejores conexiones internacionales, es la ciudad que más se ha beneficiado de la globalización, aumentando su participación en inversión extranjera y exportaciones no tradicionales, consolidando su importancia como centro financiero, e incrementando significativamente su primacía en términos de la concentración demográfica. Su conformación como Distrito Especial en los años 70 implicó la absorción de siete municipios adyacentes.

Medellín tiene una población de casi 2'000.000 millones de habitantes, ubicada en la cordillera occidental a unos 1.500 metros sobre el nivel del mar. Históricamente, fue el primer centro industrial del país (textiles, confecciones, alimentos) y es la ciudad que más ha sufrido de la globalización en cuanto al debilitamiento de su base económica desde comienzos de los años 80. Aunque las estadísticas muestran una fuerte reducción en su tasa de crecimiento demográfico, esto se debe al alto grado de conurbación que tiene la ciudad con los demás municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Santiago de Cali está ubicada en la planicie del río Cauca, a unos 1.000 metros sobre el nivel del mar y con una población ligeramente superior a los 2'000.000 de

habitantes. Su crecimiento a partir de los años 20 se debió principalmente a la construcción de ferrovías y a su cercanía al puerto de Buenaventura en la costa Pacífica, junto con el desarrollo agroindustrial de los fértiles suelos aluviales, especialmente a partir de la caña de azúcar. Igual que Medellín, su economía y desarrollo urbanístico fueron desestabilizados por la influencia del narcotráfico en las últimos dos décadas.

Barranquilla, localizada en la costa Atlántica, era el principal puerto de Colombia hasta los años 30 y tiene una población de unos 1'300.000 habitantes. Vivió su época de oro en la primera mitad del siglo pasado, para luego caer en el tradicional atraso de esta región del país. Sigue siendo un importante centro portuario e industrial, aunque las expectativas alrededor de la apertura

económica no se materializaron. Se caracteriza por cierto cosmopolitanismo y su cultura caribeña.

Hasta hace poco, la competencia entre estas ciudades y regiones se desenvolvía en el entorno cultural y en relación con la distribución del poder político en el manejo del Estado nacional. Ahora, en el marco de la globalización neoliberal, la competencia se ha desplazado, por lo menos parcialmente, hacia la economía privada. Irónicamente, precisamente en el momento en que la competencia regional se privatiza, por decirlo así, el capital privado se está desterritorializando, en el sentido de que las grandes industrias y grupos empresariales regionales debilitan sus nexos locales al tener que operar en mercados abiertos y más competitivos.



Parte II
La Estrategia de Competitividad Económica



Capítulo 2

Narrativa de la ciudad competitiva

La ciudad competitiva como narrativa

Desde comienzos de la década de los 90 hasta la fecha, los gobiernos municipales en Colombia han incluido el tema de la competitividad de la ciudad en los planes de desarrollo municipal. En ellos, los gobiernos locales de turno se han venido refiriendo a la globalización de la economía, la apertura económica del país, la competitividad de las ciudades en la economía mundial, y finalmente, a la situación y perspectivas del desarrollo económico y social de la ciudad. Se refieren además a las relaciones que existen entre dichos fenómenos y la situación actual y perspectivas del desarrollo municipal. Todo esto se encuentra en la problemática y diagnóstico, la visión de la ciudad y los objetivos de los planes locales, resultando por tanto centrales, a la vez estructurantes y rectores de los planes, y determinantes en el diseño y selección de los programas y proyectos. La investigación por la estrategia de competitividad de la ciudad colombiana debe tener en cuenta la centralidad y carácter determinante que tienen las referencias a tales fenómenos en los planes de desarrollo local. Ello ha exigido en este trabajo, estudiar la naturaleza, las características y el alcance de dichas referencias.

Una característica general del discurso sobre la competitividad económica es la narratividad. La narrativa es un género y recurso lingüístico usado por los individuos para describir y darle sentido a específicos fenómenos físicos y sociales, mediante la utilización de diversas categorías discursivas. La particularidad de la narrativa frente a otros géneros discursivos ha sido descrita en términos de la 'narratividad ontológica' por Somers (1994), y la 'narrativa de la ciudad empresarial' por Jessop (1999). Somers argumenta que la narrativa posee tres elementos o recursos distintivos: a) la apropiación selectiva de fuerzas y eventos, b) la graficación relacional de los eventos y las fuerzas para sacar algunas lecciones, y c) una sucesión temporal con un comienzo, un medio y un final. Por su parte, Jessop identifica los rasgos específicos de la narrativa de la ciudad empresarial en términos de: a) su referencia a macro fenómenos, como la globalización de la economía y la apertura económica asumidas como meta-narrativas, b) su construcción mediante la intersección de una gama amplia de narrativas económicas, sociales, culturales y políticas, en términos de los fracasos anteriores y las posibilidades actuales y futuras, y c) su resonancia con otras narrativas de otras instituciones públicas y privadas locales y nacionales, y narrativas de los individuos.

Por su parte, Hajer (1995) utiliza el término *story-line* o narrativa que permite hablar de la realidad social utilizando elementos que vienen de diferentes campos y proveen a los actores de un conjunto de referencias simbólicas que sugieren un común entendimiento. El *story-line* tiene un carácter totalizante, describiendo la realidad desde y hacia un solo y específico elemento de ella. También se caracteriza por cierta intención de reducir la fragmentación política y ganar cohesión social, mediante la utilización de la metáfora.¹

El discurso sobre la competitividad económica de las ciudades corresponde a las características de la narrativa descritas arriba, donde tal vez el único elemento débil concierne a la sucesión temporal. La competitividad económica se presenta discursivamente más bien como una urgencia del presente con poco sentido teleológico. No obstante, la noción de narrativa ofrece posibilidades interesantes para entender la competitividad económica como estrategia política de desarrollo urbano-regional.

En consecuencia, a continuación se presenta una muestra o selección de tales referencias o fragmentos de narrativas, tomados de la formulación de diagnósticos, visiones de la ciudad y objetivos en los planes locales. Algunos se toman de forma textual de las fuentes —planes y políticas locales y nacionales y estudios técnicos influyentes—, y en otros casos se ha elaborado un resumen de ellos con comentarios. También se considera conveniente mostrar cómo estas referencias o narrativas se fueron densificando y complejizando desde su aparición hasta la fecha. Por tanto se presentan en forma de trayectoria histórica.

En la tercera sección se presenta una comparación de las narrativas de las ciudades, de acuerdo con los elementos o recursos narrativos usados por cada ciudad: apropiación selectiva de eventos y meta relatos, encuentro de narrativas, reducción de la fragmentación política, utilización de la metáfora y los símbolos. Luego se identifican las coincidencias y diferencias de las narrativas entre las ciudades, y en la parte final se hacen unos comentarios críticos sobre la narrativa de las ciudades colombianas, el rol que están cumpliendo, su origen y naturaleza.

Políticas y directrices nacionales

En Colombia los planes de desarrollo nacional, las políticas nacionales sectoriales, y los estudios sobre el desarrollo económico del país y de las principales ciudades, realizados en la década de los 90, constituyeron elementos supralocales que motivaron y exigieron la inclusión de una estrategia de competitividad de la ciudad en los planes de desarrollo municipales. Una muestra significativa del diagnóstico y visión de la estrategia de competitividad de las ciudades es la siguiente.

El Plan Nacional de Desarrollo del periodo 1990-1994, denominado la *Revolución Pacífica: Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994* y las leyes y decretos que lo implementaron, crearon un nuevo orden institucional y normativo que pretendía modernizar la economía, hacerla más competitiva, acelerar y ampliar la apertura económica y el comercio exterior, la inversión

¹ Hajer (1995, p.56) establece la siguiente relación entre *story-lines* y narrativa, que nos permite reunirlos en este trabajo como categorías de análisis para darle mayor amplitud y profundidad nuestros análisis: "A story-line . . . as I interpret it, is a generative sort of narrative that allows actors to draw upon various discursive categories to give meaning to specific physical or social phenomena. The key function of story-lines is that they suggest unity in the bewildering variety of separate discursive component parts of a problem [like acid rain . . .]. As such story-lines play a key role in the positioning of subjects and structures. Political change may therefore well take place through the emergence of new story-lines that re-order understanding. Finding the appropriate story-lines becomes an important form of agency."

extranjera directa y el mercado de capitales, y hacer más competitivo el mercado laboral nacional. En este periodo culminaba el estudio *Una Aproximación al Futuro. Colombia Siglo XXI* el cual concluyó en una propuesta del sector privado hacia el gobierno nacional sobre las políticas y estrategias que deben conducir al país en el menor tiempo posible a insertarse en el comercio internacional mediante la apertura de la economía.

Más tarde, entre 1995 y 1998 se contrataron y realizaron con la firma Monitor de Boston, Estados Unidos, el estudio sobre la competitividad de Colombia, y estudios sobre la competitividad de las principales ciudades colombianas. Los estudios dieron directrices de políticas y acciones públicas y privadas sobre la plataforma competitiva del país y de las ciudades principales y sobre la creación de ventaja competitiva y productividad de un grupo de ramas de la producción nacional. Para el caso del país se afirmó la existencia de ciclos iniciales de prosperidad y liderazgo seguidos de declive en las principales ciudades colombianas durante el siglo XX, muestra clara de la falta de consistencia de su desempeño competitivo. Los informes contienen conclusiones y recomendaciones sobre cómo construir ventaja competitiva en los siete sectores estudiados a nivel nacional. Específicamente los informes, enfocados hacia siete sectores de la economía, declaran que sus recomendaciones se dirigen a promover la inversión y la innovación en los elementos del llamado 'diamante competitivo' de las empresas: 1) los factores productivos básicos y avanzados, 2) el cluster de empresas y servicios de apoyo y conexos, 3) las estrategias de las empresas locales y 4) las condiciones de la demanda. Por el lado de la variable espacio urbano y el papel del gobierno se afirmó, entre otras cosas:

Los gobiernos pueden afectar los determinantes de la competitividad tanto positiva como negativamente de muchas formas. El gobierno asume responsabilidades

importantes en desarrollo de muchas de las condiciones de factores tales como la educación especializada y la infraestructura necesarias para apoyar la competitividad [...] Los gobiernos no pueden crear industrias competitivas, sólo las compañías lo pueden hacer. El papel del gobierno es asegurar que los recursos importantes (por ej. los factores especializados) estén disponibles, y actuar como un catalizador para estimular que las empresas obtengan niveles superiores de desempeño competitivo. (*Creando la Ventaja Competitiva de Colombia. Informe Monitor. Cámara de Comercio de Medellín. 1996*)

Los estudios de cada ciudad también sacaron conclusiones e hicieron recomendaciones sobre el ambiente competitivo de cada una de ellas. En el caso de Medellín, por ejemplo, se concluyó:

En resumen, Medellín es una ciudad con una economía robusta, con un nivel aceptable de toma de riesgos, acceso a capital menos costoso, e industrias de soporte en varios sectores, pero todavía marcada por la falta de educación especializada en tecnología, negocios e innovación que la lleve a una siguiente fase de desarrollo. (*Construyendo la Ventaja Competitiva de Medellín. Informe Monitor. Cámara de Comercio de Medellín. 1996*)

Sobre Bogotá se afirmó, entre otras cosas, lo siguiente:

Al concluir sobre el estudio de Bogotá, se descubrió que su problema fundamental no radica en la baja calidad de vida, ni en su escasa conectividad con la economía global, ni en la deficiente capacitación de su recurso humano. El problema que le impide a la ciudad ser competitiva es mucho más profundo: a Bogotá le falta visión sobre lo que la ciudad quiere ser y donde quiere posicionarse en el mundo. Bogotá puede solucionar sus problemas de seguridad, arreglar su sistema de transporte y sus finanzas, pero si la ciudad no logra tener una visión de lo que desea ser, seguramente no alcanzará el reto de convertirse en una ciudad global capaz de ofrecer prosperidad a sus ciudadanos y ciudadanas. (*Resumen del Estudio de Competitividad para Bogotá realizado por la firma Monitor. 'La Bogotá que Soñamos' Cámara de Comercio de Bogotá. 1997*)

En el mismo periodo de los estudios Monitor, se expide el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1994-1998 cuya meta fue la consolidación de la apertura económica del país al tiempo que se propuso corregir sus defectos sociales. Como parte del Plan se formuló la política nacional urbana *Ciudades y Ciudadanía. La Política Urbana del Salto Social*, que propuso que las ciudades se constituyeran en la plataforma de la competitividad del país, y que ellas mismas fueran más productivas y aumentaran la productividad urbana. El Ministerio de Desarrollo Económico, autor de dicha política dictó:

El mundo avanza, sin reservas, hacia la globalización de las relaciones entre las naciones que lo componen. El debilitamiento progresivo de las fronteras arancelarias y la formación de grandes bloques económicos colocan sobre la urbe contemporánea la responsabilidad inminente de impulsar el crecimiento para derrotar la pobreza. He ahí la paradoja pungente: víctima de severas debilidades estructurales la ciudad está, al mismo tiempo, llamada a ser la fuerza motriz del desarrollo. La inserción, verdadera y sostenida de las naciones en las grandes corrientes del comercio exterior dependen del grado de competitividad que la ciudad alcance [...] la capacidad de un país para responder exitosamente a los retos del desarrollo se encuentra condicionada por lo que su propio espacio nacional, su red urbana y sus ciudades centrales le ofrecen como capacidad de adaptación, de innovación y de liderazgo. (*Ciudades y Ciudadanía, la Política Urbana del Salto Social 1995*)

El gobierno nacional afirmó que el complejo tejido de relaciones socioeconómicas que la ciudad crea y reproduce apoya la aparición de nuevas empresas, la generación de nuevos empleos, la innovación en los procesos productivos y el desarrollo de nuevos productos. La ciudad tiene un papel activo en el proceso de desarrollo de doble vía: la ciudad no es el simple reflejo del crecimiento económico, sino que ella lo condiciona, lo activa o lo obstaculiza. Adicionalmente, la competitividad emana de la adecuada y eficaz operación

de los diversos factores que intervienen para fabricarla. Estabilidad, provisión de recursos fiscales y financieros, estrategias comerciales y tecnológicas, recursos humanos capacitados, forman la urdimbre que es menester construir en el alma de las ciudades.

Para el gobierno nacional, la política urbana debe deliberadamente apoyar la construcción de ventajas competitivas para las ciudades que apalanquen el desarrollo y disminuyan el riesgo de aparición de obstáculos al mismo:

Las acciones sobre la ciudad no pueden seguir siendo el resultado derivado y más o menos inconsciente de las políticas macroeconómicas y sectoriales. Se requiere una política de coordinación, de promoción de iniciativas, de ayuda a procesos de cambio, de integración de esfuerzos en busca de resultados deliberados en materia de la red de ciudades y de la estructura espacial interna de nuestras urbes. Dejar de hacerlo implica no sólo renunciar a una valiosa palanca de desarrollo, equivale a asumir el riesgo de la aparición de obstáculos al mismo. Igualmente, se ha puesto en evidencia la existencia de una serie de ventajas competitivas territoriales (sistema de ciudades) y urbanas las cuales, al igual que las sectoriales, deben ser creadas pues la dinámica del mercado no las constituye espontáneamente: la iniciativa de los gobiernos locales, grandes protagonistas de este proceso, debe concurrir con la acción del Estado Central el cual debe contribuir en la constitución de un proyecto nacional y la orientación del mismo. (*Ciudades y Ciudadanía, la Política Urbana del Salto Social 1995*)

Más adelante, en 1999 el gobierno nacional formula e implementa la Política Nacional para la Productividad, la Competitividad y las Exportaciones, coordinada por el Ministerio de Comercio Exterior con la participación de todos los demás ministerios. Esta política tiene un componente regional, como son los Planes Estratégicos Exportadores Regionales -PEER- o de regiones y ciudades, formulados por las ciudades bajo directrices

generales del Ministerio. Una de esas directrices es que a través de los PEER las ciudades se comprometen con la política nacional de productividad, competitividad y exportaciones mediante la reunión, compromiso y coordinación de agentes económicos y no económicos locales -sus recursos y acciones- destinados a crear nuevas formas de organización de las empresas, la producción y el comercio locales, destinados al comercio exterior.

El Plan Estratégico Exportador Regional como herramienta que oriente y articule los esfuerzos regionales y del gobierno central para mejorar la competitividad de las empresas locales y aumentar significativamente las exportaciones provenientes de la región [...] Otro objetivo del Plan Estratégico Exportador es desarrollar cultura exportadora. La cultura exportadora se desarrolla a partir de dos mensajes: Mensaje formativo: aquel orientado a cambiar las creencias, valores y actitud mental frente al tema de exportar, motivar positivamente y convencer de su importancia y necesidad. Mensaje instructivo: aquel orientado a desarrollar las habilidades y las destrezas necesarias para que, una vez convencidos de las bondades de exportar, tengamos la capacidad de hacerlo competitivamente (*Política Nacional para la Competitividad, 1999-2009. IV Encuentro para la productividad y competitividad Colombia Compite, Ministerio de Comercio Exterior, 2001*)

Para la formulación de los PEER el Ministerio de Comercio Exterior reorganizó en cada ciudad los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior – CARCE-, en su seno se diseñaron los planes, y a través de ellos el gobierno nacional pretendió regionalizar, a nivel departamental y de las ciudades capitales, las políticas y mecanismos de comercio exterior. Uno de los objetivos estratégicos del gobierno nacional a través de los PEER es que las distintas regiones identifiquen su vocación exportadora y que a través de los CARCE lideren el diseño de su propio plan exportador y desarrollo regional:

La misión del CARCE de cada región –incluida la ciudad capital- es desarrollar la competitividad sistémica de la

región y la ciudad mediante el desarrollo de actividades regionales que garanticen la orientación hacia los mercados internacionales y la cultura exportadora de cada uno de los departamentos. Al tiempo se autodefinen como factor que ayuda a la concentración del sector empresarial, público y académico, la cual es fuente permanente de economías externas que mejorarían la competitividad. De esta forma, los CARCE deben constituirse en foros de interlocución por excelencia con el sector privado mediante la construcción de estrategias conjuntamente con el sector público a través de la clara adopción de compromisos [...] Los objetivos son motivar al sector público local a involucrar en sus planes de gobierno el tema de la competitividad y la visión global de los negocios, así como aprovechar las bondades de los mercados internacionales y su impacto en la economía local. (*Política Nacional para la Competitividad, 1999-2009. IV Encuentro para la productividad y competitividad Colombia Compite, Ministerio de Comercio Exterior, 2001*)

Sobre el Plan Estratégico Exportador de cada región, el Ministerio de Comercio Exterior dictó directrices, entre ellas sobre el perfil de los estamentos e individuos participantes:

Asegurar la participación de todos los estamentos regionales en el Comité del Plan empresarios, comerciantes, trabajadores, cámaras de comercio, universidades, medios de comunicación, altos funcionarios de los sectores público y privado y demás fuerzas vivas de la región deben estar presentes para que se integren al proceso del PEER y se comprometan decididamente con él [...] Los integrantes de este grupo deben ser personas abiertas a paradigmas e ideas distintas. (*Política Nacional para la Competitividad 1999-2009. IV Encuentro para la productividad y competitividad, Colombia Compite, Ministerio de Comercio Exterior, 2001*)

En este punto concluimos la presentación de la síntesis y trayectoria de las directrices y políticas del gobierno nacional sobre la competitividad de las ciudades. Pasamos seguidamente a la síntesis y trayectoria de la estrategia de

competitividad de la ciudad elaborada por los gobiernos municipales y consignada en sus planes de desarrollo

Estrategias de los gobiernos locales

En 1992 por primera vez los gobiernos de las principales ciudades de Colombia hablan de la globalización de la economía, la apertura económica del país y la competitividad de la ciudad. En Bogotá, el Plan de Desarrollo de 1992, en el título sobre desarrollo económico declara el compromiso de la administración distrital con la creación de las condiciones que permitan reactivar el ritmo de crecimiento económico de la ciudad y de generación de empleo dentro del concepto de desarrollo equitativo, sostenido y competitivo en términos internacionales. El Plan General de Desarrollo para Medellín de 1993 busca un desarrollo integral y con equidad de la ciudad y la subregión, inspirado en una visión del país como parte de la comunidad internacional

A partir de la integración en convivencia de los habitantes de Medellín, su proyección hacia el Valle de Aburrá, el Departamento de Antioquia, y la Nación, debe inscribirse en la tendencia global de Apertura que concibe como una sola a la comunidad mundial. La comunidad local, en el contexto de las áreas de influencia, debe aportar al desarrollo general en relación con sus posibilidades y ventajas comparativas. Convivencia interior para las relaciones externas justas es la síntesis del propósito de esta estrategia.

Tanto en Bogotá como en Medellín los planes contemplaron acciones concretas para movilizar esta inserción en la economía internacional. Estas acciones incluyen la ayuda a la reconversión industrial, el estímulo a los sectores modernos de servicios y tecnologías avanzadas, el apoyo a la pequeña y mediana industria formal e informal vinculándola al proceso de cambio tecnológico, la promoción de parques industriales y

tecnológicos, la promoción de las exportaciones, zonas francas, puertos secos, centros de negocios internacionales y recintos feriales. Se contempla también la construcción de infraestructura de transporte e instalación de redes de telecomunicaciones avanzadas, la vinculación de las universidades y centros de investigación a los programas de reconversión industrial y de formación de capital humano, el desarrollo vial y de servicios, el establecimiento de empresas exportadoras e intensivas en mano de obra, la proyección de imágenes reales de la ciudad para atraer la inversión productiva en la ciudad, promoverla como destino turístico y sede de congresos y convenciones internacionales.

Seguidamente, desde 1995 y hasta la fecha, los planes locales reflejan más compromiso con el análisis de las características, las oportunidades y los retos presentados por la apertura económica del país. Los Planes Estratégicos de Bogotá y Medellín fueron definidos como una herramienta más operativa, selectiva y estratégica que la tradicional planeación urbanística y del desarrollo; parten y se centran en el nuevo protagonismo de las ciudades, sus retos y oportunidades en un mundo globalizado, y en las tendencias de la economía global. Buscaron ser fruto del consenso entre actores sociales, económicos y políticos de la ciudad, y programar el desarrollo a mediano y largo plazo. Su premisa central y de partida fue un diagnóstico sobre puntos débiles y fuertes de la ciudad según la percepción de los actores sociales. Para ello, en las dos ciudades los actores sociales fueron consultados y participaron en mesas de trabajo tendientes a definir de forma compartida el diagnóstico de la ciudad. Estos diagnósticos estuvieron acompañados de referencias a los grandes cambios y las tendencias en la economía mundial y nacional; por ejemplo, en Bogotá un resumen dice:

El Diagnóstico señala cómo la ciudad ha adquirido progresivamente un nuevo papel en los patrones de desarrollo económico, político, social y cultural del mundo

contemporáneo. La economía de finales del siglo ha mostrado el desmoronamiento de las fronteras y la constitución de bloques económicos y culturales dentro de los cuales las ciudades se proyectan al mundo, de tal manera que el contexto nacional ha dejado de ser el medio de relación, para convertirse en un marco general de referencia en el propósito de construir una base económica urbana. La globalización de las relaciones económicas internacionales ha impulsado, al mismo tiempo, procesos de descentralización productiva que otorgan a la ciudad un papel específico dentro de los nuevos sistemas económicos y asignan a la ciudad un valor creciente como centro de innovación, de creatividad, de comunicaciones y de oportunidades para sus habitantes. (*Plan estratégico de Bogotá, 1997*)

Y en Medellín, una muestra es la siguiente:

Se perciben grandes problemas de accesibilidad, por cuenta de la precaria conexión con los puertos, que se hace a través de vías deficientes, y el marginamiento de su aeropuerto principal de las más importantes rutas internacionales, que hacen que sus índices de operación se encuentren lejos de los parámetros de competitividad. Así mismo se percibe que la ciudad presenta una buena base para el desarrollo de telecomunicaciones avanzadas, gracias a que ha logrado una excelente capacidad en la cobertura de los servicios públicos, lo cual le permitirá liberar margen de maniobra para orientar sus esfuerzos en esta dirección. No obstante, aun se perciben el bajo desarrollo de las telecomunicaciones (sic), situación que representa una desventaja evidente para la proyección internacional de las actividades productivas y la atracción de la inversión productiva. (*Plan estratégico de Medellín, 1997*)

La principal misión de los planes estratégicos fue fijar una visión sobre el futuro de la ciudad, compartida por la sociedad local y en la cual los distintos actores locales se comprometen a sumar sus voluntades y recursos, y que se gestiona a través de líneas estratégicas de acción y proyectos. En Bogotá una muestra de la visión del Plan Estratégico es la siguiente:

La ciudad posible y deseada. La Santa Fe de Bogotá del año 2010. Santa Fe de Bogotá se propone ser en el año 2010 una región metropolitana líder, atractiva y competitiva a nivel nacional, latinoamericano y del Caribe. una ciudad más segura y equitativa que ofrezca oportunidades para sus habitantes, respetuosa de su espacio urbano y su riqueza ambiental, con una cultura de la convivencia y la generación de conocimiento. (*Plan estratégico de Bogotá, 1997*)

De manera semejante, la visión del Plan Estratégico de Medellín propone:

Apoyados en la tenacidad y el espíritu de superación de nuestra gente, que siembra sus raíces en las montañas y los valles sobre los que hemos construido pueblos y cimentado empresas, y con la finalidad de mejorar la convivencia solidaria y la calidad de vida de todos los ciudadanos, definimos como objetivos hacer de Medellín y el Área Metropolitana una ciudad integrada e integradora de la región localizada en la mejor esquina de América, caracterizada por la competitividad de sus sectores económicos y vinculada a la economía mundial. (*Plan estratégico de Medellín, 1997*)

Regresando a los planes de desarrollo de las ciudades estudiadas, en este período (1995-2002) a diferencia del anterior (1992-1994), la idea de la internacionalización y competitividad de la ciudad se instaló como uno de los principios fundamentales del plan de desarrollo municipal. La visión y los lineamientos de política de desarrollo en los planes de este período declaran una ciudad enfocada en la competitividad, la internacionalización, la modernización, y la productividad urbana, con miras a consolidar una urbe internacional, competitiva, pacífica, 'conviviente' y líder en la apertura económica del país. En el Plan de Desarrollo de Cali 1998-2000, por ejemplo, se propone:

Crear un municipio capaz de «...afrentar y liderar los desafíos competitivos de la globalización» (Artículo 1º: Visión). Un tipo de desarrollo que se caracterice en su

concepción y aplicación por condiciones de equidad, tolerancia y seguridad; y de participación de la ciudadanía en su orientación moral, política, cultural, de género y étnica, y científica y tecnológica". (*Plan de desarrollo de Cali, 1998-2000*)

De otra parte, el Plan de Desarrollo de Medellín 1998-2000 recoge la visión del municipio elaborada en el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana 2015, que busca hacer de Medellín y el Área Metropolitana una ciudad «...caracterizada por la competitividad de sus sectores económicos y vinculada a la economía mundial» (Fundamento 4 - Visión).

Los planes de desarrollo municipal de 1998 se refirieron a la articulación gobierno/sector privado/sociedad local en torno a la estrategia económica, en los siguientes términos:

En este sentido el Plan reconoce que el rol fundamental de la Administración Local en pro del desarrollo económico para la elevación de la productividad urbana, tiene que ver con la creación de externalidades que favorezcan la iniciativa privada, la realización de las actividades empresariales y la definición concertada del nuevo modelo de desarrollo económico de la ciudad [...] Todo ello supone un acuerdo de voluntades para mejorar el clima de convivencia a corto plazo y proyectar la ciudad hacia el futuro. Requiere este plan la concertación absoluta entre la administración, el sector privado y la sociedad civil, para promover un liderazgo compartido como resultado de un proyecto por la gente y para la gente. (*Plan de Desarrollo de Medellín 1995-1997, Artículo 3. 1.2 Lineamientos de política*)

Los planes avanzan sustancialmente en el desarrollo de agencias públicas para la gestión de la estrategia de competitividad. Se crean dentro de las administraciones municipales y distritales, oficinas especializadas en promover la estrategia económica y de competitividad de la ciudad. En Bogotá se establece, en el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la Subdirección

Económica, de Competitividad e Innovación y una Gerencia de Observatorio de la Dinámica Urbana. En Cali se crea una comisión especial, en asocio con el sector privado, para liderar el posicionamiento de Cali y la región frente a la cuenca del Pacífico, además de un Comité Técnico de Planeación de la región y de Ciencia y Tecnología. Por su parte, Medellín crea la Consejería Económica y de Competitividad para la ciudad. Estos mecanismos pretenden promover y sostener el trabajo asociado y la interlocución e integración de recursos entre el sector público y los agentes privados del desarrollo y la comunidad, y entre los gobiernos municipal, departamental y nacional, en torno a la estrategia de competitividad.

En suma, para 1998 la estrategia de competitividad de la ciudad había densificado su diagnóstico, visión y campos de acción. Además se relacionó de forma interdependiente con los objetivos y las estrategias sociales y de desarrollo institucional de la administración municipal o distrital.

A finales de 1999 comienzan a expedirse los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal (POT) de las ciudades estudiadas. Uno de los principios fundamentales de los POT ha sido apoyar la estrategia de desarrollo económico que venía siendo diseñada y en ejecución desde los Planes de Desarrollo Municipal que los antecedieron. Los POT son explícitos en articular su visión, principios rectores, objetivos y proyectos a la visión, principios, objetivos y proyectos de la estrategia de competitividad dictada por los Planes de Desarrollo Municipal. Por ejemplo, los POT fueron explícitos en apoyar objetivos como el aprovechamiento de las ventajas comparativas, productividad urbana y la atractividad internacional de la ciudad. Incluso, los POT dictaron su visión sobre la ciudad en términos de la competitividad y de la estrategia de los planes municipales:

Una Ciudad – Región, líder en la cuenca del Pacífico, articulada con la región a la que sirve como centro de actividades metropolitanas de alcance subnacional, nacional e internacional, especialmente en relación con la Costa Pacífica y el Eje Cafetero, como un propósito que permitirá aprovechar sus ventajas económicas comparativas e identificar y favorecer acciones sobre el territorio que impulsen su competitividad. (*Plan de Ordenamiento Territorial de Cali*)

Lograr que esta “visión estratégica” de desarrollo de la ciudad permita alcanzar en el largo plazo los anhelos expresados en el proyecto de ciudad requiere del apoyo de otras estrategias, una de las cuales consiste en insertarla en los procesos de apertura del país y la Costa Atlántica promoviendo la optimización de su plataforma física urbana [...] La optimización de la plataforma física urbana de la ciudad requiere, como condición básica para posicionarla en ambientes altamente competitivos entre ciudades del país y la cuenca del Caribe colombiano, de acentuar el proceso de incentivo e incremento de los niveles de eficiencia y eficacia del sistema de servicios públicos y de comunicaciones [...]. En esta perspectiva, el POT constituye una fuente para la optimización de la plataforma física urbana sobre la cual propiciar la localización de actividades productivas a partir de la “ventaja comparativa” geográfica de la ciudad acompañada de los estímulos tributarios que las autoridades estén en condiciones y capacidades legales de ofrecer. (*Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Barranquilla, 2000*)

En algunos casos se precisa aún más el papel que debe cumplir el ordenamiento del territorio y el POT en la estrategia de desarrollo económico y social; algunos casos elevan dicho papel a la categoría de principios del POT, por ejemplo:

(Del Componente General del POT) En la dimensión económica, el modelo de organización del territorio del Distrito propende, como factor complementario a la estrategia de desarrollo económico de la ciudad, por el fortalecimiento del territorio en sus funciones portuarias e industriales definiendo, en tal sentido, las porciones del

territorio dispuestas para estos menesteres, los cuales se consideran en el respectivo plano de usos del suelo. En este escenario, los actuales sectores industriales mantendrán su vocación, así como aquellos que soportan sus actividades en el uso del Río para sus sistemas de transporte y producción, pero adecuando sus estructuras para conferirles una base de producción limpia, coordinada por el DADIMA. De esta manera se apoyan no sólo los esfuerzos de ampliar el horizonte de competitividad de la ciudad sino la garantía de su sostenibilidad económica, en ambientes turbulentos como los actuales (*Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Barranquilla*)

(De los principios rectores del Plan) Las formulaciones del Plan de Ordenamiento deben contribuir al mejoramiento de la «ciudad metropolitana», unidad socioeconómica que permite la coexistencia digna y gratificante de propios y extraños, facilitar las condiciones suficientes y de alta cualificación en lo urbano y en lo rural para emprender actividades económicas y sociales modernas y eficientes, cuya localización en el territorio busca el Plan, sea para beneficio de la calidad de vida de la población y de quienes colocan sus recursos al momento de implementarlas; esperando con lo anterior solidificarla como «plataforma competitiva» (*Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio de Medellín, 1999*)

En el año 2001 aparece la última y vigente generación de Planes de Desarrollo Municipal de las cuatro ciudades estudiadas. Dentro del conjunto de Planes la centralidad del tema de la competitividad de la ciudad se mantiene, comenzando por los títulos de los Planes: en Barranquilla *Institucionalidad, Educación Ciudadana y Competitividad*, y en Medellín *Medellín Competitiva*. Tal centralidad continúa en aspectos estructurales de los Planes de Desarrollo como la visión del desarrollo económico de la ciudad en el futuro y los lineamientos básicos del desarrollo municipal. El Plan de Desarrollo del Distrito de Barranquilla 2001-2003, en la visión de la ciudad plantea:

(De la visión estratégica del Distrito) Es la de una METROPOLI moderna, pujante, líder y competitiva en

el contexto regional, dotada de óptimos servicios públicos, de un moderno sistema de transporte urbano, con amplios y eficientes servicios de salud y educación, con un sector productivo dinámico que permita su desarrollo económico y el derecho al trabajo de sus habitantes, con un ambiente sano, disciplinada socialmente y segura para el ciudadano, con un equilibrado ordenamiento territorial que integre física y socialmente todos sus sectores urbanos, con una administración distrital compenetrada con su realidad social y económica, abierta a su comunidad y creativa para la búsqueda de soluciones a las necesidades de sus habitantes. Sólo así podemos enfrentar los retos que nos depara el siglo que está por venir, al cual debemos ingresar con una posición de vanguardia dentro del conjunto de ciudades del país y la Costa Atlántica. (Plan de Desarrollo del Distrito de Barranquilla 2001-2003).

En el caso de Medellín, en una parte de la visión el mayor peso lo tiene el problema del desempleo:

Ciudad competitiva implica alcanzar índices que signifiquen progreso, bienestar y eficiencia en todos los frentes: servicios públicos, seguridad, salud, educación, ciencia y tecnología, hábitat, medio ambiente y, sobre todo, en la oferta de empleo digno. La lucha contra el desempleo es inaplazable, pues, si éste persiste, ninguna política será socialmente efectiva. Con inversión de recursos públicos propios, esta Administración liderará proyectos productivos estratégicos que generen empleo y recuperen para la ciudad el liderazgo empresarial. (Plan de Desarrollo Medellín Competitiva 2001-2003)

En el campo del desarrollo institucional para la estrategia de competitividad y la articulación público-privada, las propuestas de los planes avanzan un poco más. En Bogotá se establece la Consejería Región y Competitividad de la Alcaldía Mayor de Bogotá y bajo el impulso de ésta se crean dos instancias de encuentro y trabajo del gobierno/sector privado/sociedad civil sobre el desarrollo económico, La Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, y el Consejo Regional para la Competitividad. En Cali se transformó la existente Sub-

secretaría de Fomento Económico y Competitividad en una oficina asesora de la Alcaldía en esa misma materia. Por su parte, Medellín desactiva la Consejería Económica y de Competitividad para la ciudad, reactiva la Subsecretaría de Planeación Económica y Social del municipio para coordinar la ejecución de la estrategia de Desarrollo Económico del Plan de Desarrollo Municipal, crea la Consejería para la Internacionalización de Medellín, además de una red institucional y mesas de trabajo conjunto gobierno/sector privado para el proyecto Pacto por la Competitividad Regional. Finalmente, en Barranquilla se implementa el Departamento de Desarrollo Social, Competitividad e Innovación dentro de la Secretaría de Planeación Distrital, encargada de coordinar la ejecución de los programas de competitividad del Plan de Desarrollo del Distrito.

Por su parte, el tema de la productividad en los planes de desarrollo municipal de las cuatro ciudades mantiene su centralidad en las estrategias y líneas fundamentales, tal como se deduce de los siguientes lineamientos:

(De las áreas estratégicas) La competitividad acomete las estrategias, directrices, programas y proyectos que le permiten a la ciudad inicialmente elevar su productividad y en desarrollo de ello, lograr un posicionamiento válido en el contexto mundial de ciudades, apoyando al sector económico en sus propuestas (Plan de Desarrollo Distrital de Bogotá 2001-2003)

(De la línea Medellín Competitiva) La nueva frontera de la gestión urbana consiste en situar a la ciudad de Medellín en condiciones de afrontar la competitividad global de la que depende, en buena parte, el bienestar de sus ciudadanos. La competitividad, entendida como incrementos de la productividad, está unida en esencia a tres factores: conectividad, innovación y un gobierno local promotor y facilitador. (Plan de Desarrollo Medellín Competitiva 2001-2003)

Finalmente, a la fecha, las ciudades han concluido la formulación del Plan Estratégico Exportador Regional –

PEER-. En ellos la concepción y visión de la competitividad de la ciudad sigue teniendo trayectoria y centralidad. Para ilustrar brevemente esto, presentamos tres casos. En Bogotá al respecto se consignó:

En diez años, la región de Bogotá y Cundinamarca incrementará en siete veces las exportaciones, y mediante el compromiso de las instituciones públicas, privadas y los empresarios, logrará competitividad en el mercado internacional de bienes y servicios, generará miles de empleos directos e incrementará el nivel de ingreso y la calidad de vida de los habitantes de la región [...] El Plan se concibió como un medio para concentrar los esfuerzos de los empresarios, el gobierno y las asociaciones de productores para globalizar la región. (*Plan Estratégico Exportador de Bogotá y Cundinamarca, Publicación de la Cámara de Comercio de Bogotá, año 2002*)

En Medellín, el PEER planteó:

Para el año 2020 las exportaciones se habrán convertido en la fuente más importante para el desarrollo económico de Antioquia a partir de productos y servicios con alto valor agregado, fundamentados en la innovación y desarrollo tecnológico [...] Incentivar la innovación y desarrollo tecnológico en las empresas, particularmente en las de los clusters estratégicos de la región, crear y mantener la cultura exportadora como base fundamental para la conquista y permanencia en los mercados internacionales. (*Plan Estratégico Exportador de Antioquia*)

En Cali el PEER se fijó como visión de la ciudad ser en el año 2010 una de las principales regiones exportadoras de Colombia, con productos y servicios competitivos, talento humano capacitado y moderna plataforma física y de servicios, aprovechando la situación geoestratégica de Buenaventura, convirtiendo al puerto en el más importante sobre el Pacífico Latinoamericano. Sus objetivos son: fortalecer y modernizar la plataforma física y de servicios para la competitividad, promover el

desarrollo integral y competitivo de Buenaventura como zona especial económica de exportación –ZEEB-, promover y formar talento humano en áreas estratégicas para el desarrollo y la competitividad, generando cultura exportadora, consolidar y diversificar la oferta exportable regional frente a la demanda mundial.

En los Cuadros No. 1–5 se resumen algunos de los objetivos relacionados con la estrategia de competitividad económica, tomados selectivamente de los diferentes planes de desarrollo. Se organizan según los siguientes campos de acción: generación de riqueza y de bienestar colectivo, organización y gestión de empresas, inversión extranjera y comercio exterior, desarrollo social, y agentes del desarrollo económico. Los cuadros permiten una exposición sintética del contenido de los planes, el cual se analiza comparativamente y en su carácter de narrativa en la siguiente sección.

Análisis

Luego de haber descrito las políticas de competitividad, su evolución e inserción dominante en las políticas sectoriales nacionales y los planes de desarrollo de las ciudades, corresponde analizarlas como narrativas, en los términos expuestos en la primera sección del capítulo. Además de lo que proponen en el sentido técnico, interesa indagar las realidades que crean en cuanto al presente y futuro de las ciudades. Se propone identificar aquellos elementos generales y comunes, así como las adaptaciones de la narrativa de la competitividad que hace cada ciudad en particular.

La linealidad temporal fracturada

La narrativa de la competitividad económica se construye como una gran ruptura. Tanto las políticas nacionales como los planes locales presentan la apertura económica

y la globalización de la economía como el nacimiento de una nueva era, una coyuntura de cambios trascendentales que obliga a las administraciones locales a transformar su manera de pensar y actuar. Rompiendo con el pasado, la competitividad se presenta como la puerta de entrada al futuro, y la competitividad adquiere un monopolio sobre la idea de progreso.

La idea de ruptura implica una escisión con el pasado. En consecuencia, en las narrativas de la competitividad el pasado recibe poca atención; no se detiene en análisis históricos de las condiciones de surgimiento de las economías regionales, enmarcadas en los tiempos pretéritos del proteccionismo y las economías orientadas hacia el mercado interno por parte del Estado interventor. El pasado – la formación y características de las economías regionales – recibe un tratamiento más bien simbólico, tal como veremos más adelante

Por su parte, el presente se describe casi exclusivamente en términos de los requisitos y faltantes de competitividad. Al respecto son influyentes algunos elementos selectivos de la política económica nacional y los informes Monitor, donde se resalta la necesidad de un cambio de ciento ochenta grados en la mentalidad de las ciudades: las exportaciones y no la demanda interna se presentan como las claves del éxito económico hacia el futuro. Los cómodos nichos nacionales desaparecen, reemplazados por el más duro entorno de la competencia mundial. De esta manera, el reto principal para Bogotá, según el Informe Monitor, es el de definir una idea clara de sí misma; en otros casos, es la falta de educación especializada en tecnología, negocios e innovación (Medellín) o de capital social (Barranquilla). También en los planos locales se asimila la narrativa de la competitividad en los diagnósticos urbanos, subrayando necesidades como el fortalecimiento de la actividad y el espíritu empresariales, la cultura de trabajo, la investigación e innovación, la

infraestructura, los servicios públicos y la imagen y promoción de la ciudad.

El futuro de las ciudades se visualiza sobre todo en términos de la competitividad alcanzada. Los planes locales presentan visiones del futuro a diez, quince o veinte años en las cuales el futuro está imaginado en términos de una ciudad internacional, insertada en redes mundiales, exportadora, líder en el contexto nacional e internacional, productiva y atractiva.

En esta construcción lineal con rotura, se asigna a las ciudades una nueva y renovada importancia. Minimizando el hecho de que las ciudades siempre han sido centros dinámicos de la economía y de la cultura, se argumenta que es hora de abandonar la idea de que las ciudades son el reflejo del desarrollo económico, para entenderlas más bien como motores de este desarrollo. De esta manera, se refiere a las ciudades y regiones como ‘plataformas’ y ‘palancas’ vitales para el desarrollo, incluso para la estrategia nacional de desarrollo. Se argumenta que la disposición de infraestructura y equipamientos, de capital social y atractivos ambientales convierte el territorio en un componente proactivo del desarrollo. Pero son especialmente los *gobiernos* locales los señalados para ser los grandes protagonistas, en cuyas manos está la responsabilidad histórica de promocionar el desarrollo económico mediante la adecuación de las condiciones necesarias para que la empresa privada florezca.

La anterior es una de las características más interesantes de la narrativa de la competitividad: precisamente en el momento en que la dinámica social pasa, de manera decisiva, a manos del sector privado, la narrativa de la competitividad proclama el papel protagónico de los gobiernos locales, desprovistos éstos de casi todo el poderoso instrumental que hasta hace poco poseían para dirigir la suerte de las sociedades urbanas.

Encuentro de narrativas y sentido de totalidad

La narrativa de la competitividad también cumple la función de integrar las diversas narrativas sobre la ciudad, y constituye una nueva manera de articulación sectorial en el discurso sobre la ciudad. Al erigirse en problema central del presente y reto principal del futuro, se constituye en el foco de la acción estatal, definiendo el campo de las prioridades de intervención y la orientación práctica de las políticas públicas, que tradicionalmente fueron determinadas por las metas de bienestar de la población y los intereses locales.

De esta manera, la narrativa de la competitividad redefine las prioridades de la educación en términos de las necesidades de una fuerza laboral, ya no culta en el sentido tradicional, sino capacitada para cumplir las tareas requeridas por la competitividad: destrezas prácticas en áreas como la informática y los servicios profesionales, y la inculcación de un ‘espíritu empresarial’ en los ciudadanos. Así mismo, la ciencia y la tecnología deben orientarse no hacia el problema del conocimiento o de una formación humanística, sino a la investigación e innovación en procesos productivos. La educación, la ciencia y el desarrollo tecnológico se dirigen hacia la formación de ‘capital social’ en función de la competitividad. De manera semejante, la creación de infraestructura y equipamientos debe satisfacer los requisitos de la competitividad internacional – la satisfacción de empresarios e inversionistas – en primera instancia. Mejores puertos y aeropuertos, sistemas de comunicación e informática, centros culturales y recreativos etc., pueden redundar directamente en mejores condiciones para una parte de las poblaciones urbanas; en otros casos, los centros de negocios y hoteles de cinco estrellas, enclaves de vivienda de estrato alto, e incluso medidas de segregación y seguridad extremadas poco inciden en las condiciones de vida de las mayorías.

No obstante, la narrativa insiste reiteradamente en los beneficios de la competitividad para el conjunto de las sociedades urbanas. Sobre todo en los objetivos de los planes locales, se pretende, a través de la estrategia de competitividad, generar riqueza y bienestar social en una lucha frontal contra el desempleo, la desigualdad y la injusticia social. El futuro se proyecta en términos de una ciudad trabajadora, de empleo e ingresos (Barranquilla, Cali y Medellín), bienestar colectivo, convivencia pacífica (Cali y Medellín), integradora y regional en su alcance y configuración.

Este futuro también se cuantifica y precisa. Bogotá, por ejemplo, define como objetivo la generación de 750.000 empleos por cuenta de las exportaciones, así como alcanzar el promedio mundial de exportaciones per capita. Medellín fija la meta de exportar bienes y servicios de alto valor agregado, Barranquilla la de construirse como plataforma de exportaciones nacionales e internacionales, Cali la de utilizar la Ley Páez para atraer inversiones.

Siendo futuros imaginados y sin ataduras analíticas en las trayectorias recientes de las economías locales, las ciudades pueden ignorar por completo la experiencia de casi una década de globalización y desregulación de la economía, lo cual les ha dejado, sin excepción, la pérdida de empleos en el sector manufacturero, mayor informalización y aumentos en los niveles de pobreza y desigualdad social, tal como veremos en el Capítulo 4. Así, la narrativa de la competitividad depende de un acto de fe y se convierte en una letanía, cuya credibilidad depende de la repetición ritualizada más que del análisis frío.

Encuentro de actores

Otra característica notablemente presente en la narrativa de la competitividad consiste en su calidad de locus de convocatoria y lugar para el encuentro discursivo de los

actores urbanos. Hemos visto cómo las estrategias de competitividad se formulan en primera instancia mediante la iniciativa del gobierno nacional, los gobiernos locales y el sector privado local. Éstos, a su vez, crean mesas de trabajo y comités, en las cuales se convoca a la participación de las universidades, los sindicatos y las organizaciones sociales, de tal manera que todas las 'fuerzas vivas' de la sociedad local 'participan' de alguna manera en la narrativa de la competitividad.

El análisis de las narrativas subraya la función de éstas de crear la sensación de un entendimiento común y compartido, en nuestro caso alrededor de la competitividad económica, y así establecer responsabilidades y compromisos compartidos. Esta idea de la narrativa como efecto y sensación incluyente parece especialmente pertinente. La competitividad económica es, después de todo, un asunto especializado y práctico de los empresarios. Es poco probable que los gobiernos locales, sectores académicos y mucho menos las organizaciones sociales entiendan bien la complejidad y las implicaciones del libre comercio internacional para la economía empresarial. Aún si fuera así, la información sobre la cual se actúa y se justifican las actuaciones, pasa en primer lugar por la empresa privada y sus organizaciones gremiales. En consecuencia, éstas siempre tienen el poder para controlar la narrativa y cómo se relata.

Hay un reconocimiento implícito de esta situación en el desplazamiento del lugar de formulación de la política económica local. Siendo los gobiernos locales actores cognitivamente inferiores, la empresa privada asume el liderazgo en la autoría de la narrativa, hecho que se institucionaliza a través de los PEER y los CARCE, organismos de concertación (instrucción) con los gobiernos y demás actores locales. En consecuencia, especialmente las Cámaras de Comercio de las ciudades se convierten en centros privados para la elaboración de las estrategias públicas de competitividad. En las cuatro

ciudades estudiadas, encontramos que las Cámaras de Comercio, que reúnen y representan la empresa privada, tienen un enorme poder e influencia en la formulación de las políticas públicas. A su vez, se logra la necesaria participación de los demás actores urbanos (públicos, privados y sociales) mediante mesas y consejos de competitividad, así como la participación social más amplia en el proceso de elaboración de los diferentes planes de desarrollo locales, donde el tema de la competitividad ya tiene su lugar central plenamente establecido.

Superación de conflictos y de la fragmentación política

Las características abordadas hasta ahora contienen otra cualidad importante de las narrativas: el potencial para superar, contener o modificar los conflictos urbanos. En el sentido de que, como narrativas, las estrategias de competitividad congregan los actores urbanos y los hacen partícipes en un nuevo proyecto de ciudad que promete, además, amplios beneficios para todos los ciudadanos – trabajo, bienestar, mejor infraestructura y equipamientos, una imagen internacional, etc. – pueden actuar como eje de convocatoria en medio de sociedades urbanas signadas por la desconfianza y el conflicto.

Efectivamente, la narrativa de la competitividad funciona así hasta cierto punto. Políticamente, la narrativa está tan extendida que sería impensable que un gobierno local cualquiera hablara en contra de la competitividad en sí. Tampoco hay políticas alternativas que tengan el mismo estatus a nivel local. De esta manera, la narrativa de la competitividad logra, si no unir las dirigencias políticas locales, por lo menos eliminar un área de contención. También la narrativa garantiza que el sector privado actúe en armonía con el sector público, pues en efecto el sector privado está fijando las pautas generales del desarrollo urbano en sus propios intereses, aunque, por supuesto,

siempre hay espacio para escaramuzas menores. Finalmente, los demás actores sociales parecen aceptar la narrativa de la competitividad como algo universal, natural e inevitable, una característica de la globalización que es preciso aprovechar, aun cuando su participación en este nuevo mundo es todavía precaria o apenas latente.

La fuerza social de la narrativa de la competitividad parece depender de la producción de resultados urbanos, reales o simbólicos, suficientes para mantener la credibilidad de la narrativa entre la ciudadanía en general. El caso de Bogotá es interesante en cuanto a que la 'competitividad' puede demostrar mejoras significativas en la imagen de la ciudad y la auto-imagen de sus habitantes. Las otras tres ciudades, hasta ahora, han presenciado transformaciones físico-espaciales mucho más modestas, aunque la tradición y el orgullo regionales – siempre han sido importantes centros exportadores en la economía nacional - han sido suficientes para sostener, si no exigir, una participación en la nueva economía globalizada.

Por otro lado, la capacidad de la narrativa de la competitividad para unir políticamente las ciudades no está garantizada. Si bien tiende a cohesionar las dirigencias urbanas y conseguir la colaboración de amplios sectores académicos y sociales, persisten diversas manifestaciones del conflicto urbano. En buena parte, la competitividad reduce la conflictividad en el sentido de que el conflicto no tienen cabida en la narrativa. Sin embargo, a menos que la competitividad empiece a producir los resultados tangibles que promete para las grandes mayorías y contribuya a reducir la pobreza e inequidad urbanas, su credibilidad como narrativa integradora estará en duda.

Símbolos y metáforas

Las narrativas funcionan con base en la construcción y utilización de símbolos y metáforas como mecanismos de

dramatización que aumentan la disposición de la gente a creer en ellas. Podríamos decir que la misma noción de la competitividad urbana es una metáfora, ya que traslada un concepto económico y empresarial a todo un cuerpo socioespacial, como si la competitividad fuera una característica propia y natural de este. Los mismos conceptos económicos de la competitividad actúan como símbolos. Las nociones de 'clusters' y 'cadenas' productivas, de coordinación entre gobierno local y sector privado, la eficiencia gerencial de las instituciones públicas, el compromiso de universidades prestigiosas etc., se utilizan en la narrativas de competitividad para demostrar la modernización, disposición y adecuación de las ciudades para entrar a competir.

La competitividad es una metáfora universal y contiene elementos comunes en las cuatro ciudades, como la calidad y cobertura de sus servicios públicos, su posición privilegiada frente a los mercados nacionales e internacionales, y su condición de principal centro de una determinada actividad. Pero también las ciudades construyen sus propias metáforas y símbolos en sus narrativas de competitividad, en buena parte a través de sus geografías e historias. Se trata, en efecto, de un intento de aserción de una identidad única en el mar de uniformidad que implica el mercado homogeneizante, presentada en la forma de 'ventajas competitivas'. En este sentido Bogotá, por ejemplo, se identifica en términos de lo que significa ser la ciudad capital: principal centro político y financiero del país, la ciudad más diversificada e internacionalizada, con la mejor oferta educativa, etc. Medellín hace gala de su gente emprendedora y fundadora de pueblos y empresas, y de haber sido el primer centro manufacturero del país pero ahora en plena reconversión industrial; Cali resalta su posición estratégica frente a los mercados de la cuenca del Pacífico, Barranquilla su ubicación y tradición como puerto para las exportaciones. Estas calidades inventadas a la medida de la competitividad se traducen en los nuevos eslogan de las