

EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE BOGOTÁ, D.C.: PENSANDO GLOBALMENTE, ACTUANDO LOCALMENTE

María Claudia Caicedo¹

INTRODUCCIÓN

Tanto la *globalización* de las economías mundiales como la *regionalización* de las unidades económicas han elevado la ciudad a la categoría de "*oportunidad política*" al resaltar la importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global, no sólo en el ámbito de la productividad y competitividad económicas, sino también, en los ámbitos de la integración sociocultural y la representación y gestión políticas.

Por consiguiente, aspectos como la capacidad de una sociedad para pensarse, organizarse y actuar estratégicamente, o para crear un entorno productivo que complemente y potencie las capacidades productivas de las firmas, resultan vitales para el desarrollo de la *competitividad internacional de las regiones*² con miras a la internacionalización de sus economías y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

-
- 1 M.A. Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Ganadora en el año 2000 del Concurso de Estudios Urbanos, Alcaldía Mayor de Bogotá.
 - 2 Entendida como la capacidad que posee una región para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población incorporando el progreso técnico. Concepto de FAJNZYLBER. Competitividad internacional - Evolución y lecciones, citado por Javier Medina y Edgar Varela (Compiladores). *Globalización y gestión del desarrollo regional: perspectivas latinoamericanas*. Cali: Universidad del Valle, 1997, pág. 195.

En este orden de ideas, el propósito central de este estudio es presentar una evaluación, por un lado, de la forma como se ha venido "tejiendo" el proceso de internacionalización de la ciudad; y, por otro, de la consistencia de las acciones que se están empezando a desplegar u operacionalizar desde la perspectiva de análisis de la estructuración de las políticas públicas para, finalmente, efectuar algunas recomendaciones de política pública.

1. LA CIUDAD: NUEVO OBJETO DE ESTUDIO EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

Ante los nuevos cambios y tendencias de orden global ha surgido un interrogante fundamental: ¿Por qué la ciudad-región empieza a ser considerada como una figura clave para abordar el proceso de internacionalización de las economías? La explicación parte, en primera instancia, de la teoría económica³ que asume la *concentración* como la principal cualidad definitoria de la ciudad, motivo por el cual, el comportamiento dinámico de los sujetos económicos está seriamente influenciado por el sistema de *economías externas* y *economías de aglomeración* en el cual se desenvuelve; hasta llegar a una *definición sistémica* de la ciudad, donde ésta es concebida como una organización particular de interacciones entre individuos, grupos y actividades.

Es decir, la ciudad —como "oportunidad política"— se erige en actor (o actriz), y en este sentido, está en la necesidad de establecer actuaciones concertadas que tiendan hacia un horizonte coherente y estimulante, traducidas en un proyecto movilizador de ilusiones y esfuerzos que conciba la ciudad para sí. En otras palabras, donde *se piense la ciudad globalmente* atravesada por los diferentes flujos que interactúan a escala mundial al pensar en la globalización como la oportunidad para posicionarse mejor en las nuevas relaciones económicas internacionales, y *se actúe localmente* sobre la ciudad-región teniendo presente ligar dichas actuaciones a la cultura particular de su territorialidad.

3 Véase el desarrollo teórico presentado por Luis Mauricio Cuervo y Josefina González. *Industria y ciudades en la era de la mundialización (1980-1991) - Un enfoque socioespacial*. Bogotá: Tercer Mundo, 1997, págs. 7-156.

2. LA SITUACIÓN ACTUAL DE BOGOTÁ EN MATERIA DE INTERNACIONALIZACIÓN

A continuación se presenta una visión sintetizada de las condiciones existentes al interior de la ciudad para abordar el desafío de la internacionalización, enmarcada en el énfasis de tres temas centrales: exportaciones, inversión extranjera directa (IED) y turismo de negocios⁴.

2.1. El contraste de la ciudad: entre su primacía urbana y su bajo perfil exportador

Bogotá, D.C. se ha consolidado como el primer centro urbano de orden nacional, tendencia que ha sido determinada por el tamaño de su población, el tipo de funciones que concentra y la jerarquía económica alcanzada. Esta primacía urbana se encuentra reflejada en una serie de indicadores⁵: Bogotá y Cundinamarca representan el 35% del PIB industrial nacional, el 50% del PIB financiero nacional y el 26% del PIB total nacional. La ciudad recibe más del 50% de la IED que llega a Colombia; concentra el 50% de las matrículas de posgrados del país y el 38% al nivel de pregrado; el 20% de los colombianos viven en Bogotá; aquí se genera el 55% de los ingresos corrientes de la nación aunque sólo le son regresados a través de transferencias nacionales menos del 10%. En general, Bogotá descansa sobre bases estructurales y coyunturales relativamente más firmes que las de otras ciudades del país, dada la concentración de las infraestructuras de servicios públicos, transportes y comunicaciones; la presencia de materias primas y de fuentes de energía; la mayor concentración del mercado interno; y el estatuto de capital nacional, lugar donde se congrega la mayor parte de los centros de decisión y el principal punto de intersección de los intercambios entre Colombia y el exterior.

Sin embargo, el modelo de desarrollo hacia adentro que ha adoptado la ciudad —el cual se revela básicamente en la especialización de Bogotá hacia la producción de bienes no transables⁶, así como en los bajos índices de apertura exportadora que muestra la industria

4 Énfasis temático del programa Promoción de Ciudad que adelantan actualmente la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) y la Administración Distrital.

5 Indicadores correspondientes al año 1996. Cámara de Comercio de Bogotá, *Bogotá de perfil*. Bogotá: CCB, 2000, pág. 12.

6 Principalmente en los sectores financiero, de comunicaciones y servicios gubernamentales, que sitúan a la ciudad en un proceso de "terciarización" de su economía, tal como lo señalan María Luisa Chiappe *et al.* *Análisis de la economía de Bogotá - Nichos productivos y crecimiento económico*. Bogotá: CCB, 1999. Tabla 1A.

manufacturera de la ciudad⁷, que es además, el principal componente del PIB metropolitano— le ha impedido aprovechar en forma óptima muchas de sus potencialidades existentes, situación que se hace más recurrente con la tendencia hacia la globalización. Esto significa que el dinamismo de su economía interna “desaparece” si se entra a analizar el comportamiento de las exportaciones de la ciudad. Las exportaciones bogotanas han venido perdiendo participación con respecto al país: en 1993 Bogotá alcanzó su mayor participación con un 3.97% equivalente a 228 millones de dólares, y, a partir de 1994 ha venido decreciendo hasta alcanzar tan sólo un 0.99% de participación durante 1998, equivalente a 107 millones de dólares⁸. En general, las exportaciones bogotanas no se corresponden con la preponderancia que tiene la industria manufacturera en el PIB de la ciudad: para 1996 su participación dentro de las exportaciones industriales fue de 6% frente a una producción equivalente a 26% del total manufacturero nacional, situación que sugiere la existencia de núcleos industriales en el país con una mayor vocación exportadora⁹.

2.2. La IED: su contribución a la “terciarización” de la economía y su “juego” en el mercado interno

La IED que ha llegado a Bogotá ha tenido un aumento importante a partir de 1995, al pasar de 1.017 millones de dólares a 3.758 millones durante 1998, lo que significa un incremento de 270%. Del total de la inversión registrada en Colombia, a Bogotá le correspondió el 65.0% en 1995, participación que ha venido en aumento hasta alcanzar un 89.8% en 1998, es decir, que la mayor parte de estos flujos financieros se ha concentrado en Bogotá¹⁰.

Dicha inversión se ha orientado fundamentalmente hacia dos sectores —producción y distribución de gas y servicios financieros— que, si bien permiten la construcción de herramientas para fortalecer la plataforma competitiva de Bogotá en los niveles de infraestructura de servicios públicos y apalancamiento financiero, su orientación está dada exclusivamente hacia el mercado interno. En otras palabras, se

7 Una participación de la producción exportable en un rango entre el 0.5% y el 1.8% para el periodo 1993-1998, de acuerdo con las estadísticas del sector externo de Bogotá presentadas por la Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda Distrital.

8 Departamento Administrativo de Planeación Distrital. *Observatorio de Dinámica Urbana*. Bogotá: DAPD, 1999, pág. 75.

9 Florentino Malaver y Jesús Perdomo. “Competitividad, ciencia, tecnología e innovación en Bogotá”. En: *Innovar* Universidad Nacional. Bogotá. N° 13, enero-junio 1999: 139.

10 Hugo Villamil, *La inversión extranjera directa en Bogotá*. Bogotá: CCB, 1999, pág. 13.

observa: en primer lugar, un comportamiento de la IED hacia el sector de servicios financieros que ha terminado duplicando la del sector industrial, lo que refleja la pérdida de dinamismo del sector real y la tendencia a la "terciarización" de la economía; en segundo lugar, la llegada masiva de capitales hacia el mercado interno y, en tercer lugar, el hecho de que la mayor parte de estos recursos ha venido a recomponer la propiedad del capital, más que a contribuir a la ampliación de las tasas de inversión¹¹.

2.3. Bogotá, D.C.: hacia el turismo de negocios

La contribución del sector de servicios de hotelería y restaurantes al valor agregado de la economía bogotana no se ubica dentro de las más significativas; sin embargo, es un sector que presenta una gran dinámica de crecimiento. Por su parte, el porcentaje de ocupación, es decir, el número de habitaciones utilizadas por año es de 55% para el período 1991-1998, lo cual revela una subutilización de la capacidad instalada. La mayor parte de los turistas son extranjeros (57%) frente al promedio nacional que se ubica en un 75% de turistas nacionales; el segmento del mercado en Bogotá está orientado en un 80% a negocios, seguido de un 9% para convenciones, 7% es turismo individual y el restante 4% es turismo en grupo¹².

Lo anterior permite suponer que éste es uno de los sectores con mayores posibilidades de expansión dentro de la economía de la ciudad. Si las potencialidades de Bogotá, apuntan a señalar la necesidad de una política que la promueva como una ciudad de negocios y convenciones internacionales en el contexto de la región andina, ésta, por tanto, deberá estar inmersa en el desarrollo de la competitividad de la ciudad, ya que, en la medida en que crezca su economía a través de la dinamización de las exportaciones y se convierta en una ciudad atractiva para los extranjeros, será posible esperar el desarrollo de un turismo de negocios que conecte su expansión a las posibilidades que ofrece el entorno de la ciudad alrededor de los sitios turísticos que posee la región.

11 Departamento Administrativo de Planeación Distrital. *Hacia una estrategia de competitividad para la ciudad en el marco del ordenamiento territorial*. Bogotá: DAPD, 2000, pág. 17.

12 Cifras elaboradas a partir de las estadísticas de la Asociación Hotelera de Colombia. Operación Hotelera en Colombia. En: *Revista Cotelco*. Bogotá, 1992-1999.

2.4. Problemas estructurales y plataformas para competir

Al amparo del modelo de sustitución de importaciones la ciudad acumuló ventajas relacionadas con el tamaño de su mercado, calidad de sus recursos humanos, desarrollo de su sector de servicios avanzados y diversificación industrial; pero, en el momento de la apertura se encontró con una débil vocación exportadora, desventajas de localización y deseconomías de aglomeración, que operan como restricciones a vencer, de cara a la internacionalización de su economía.

Ello por cuanto, si bien la ciudad requiere desarrollar políticas orientadas hacia la promoción de exportaciones, la IED y el turismo de negocios, también debe emprender acciones orientadas a la superación de esta serie de factores críticos, como parte de una estrategia integral de competitividad que actúe en torno a:

- i. la estructuración de sus *capacidades endógenas*, es decir, lo relacionado con la ciencia y la tecnología, la educación;
- ii. la *conectividad* de la ciudad, tanto hacia afuera como hacia adentro, en lo referente a infraestructura vial, transporte, telecomunicaciones, redes de sistemas de información;
- iii. la *atractividad* de la ciudad, en relación con la *calidad de vida* en sus diferentes componentes, el *compromiso cívico*, y otros aspectos que contribuyan a la configuración de un entorno más agradable para Bogotá.

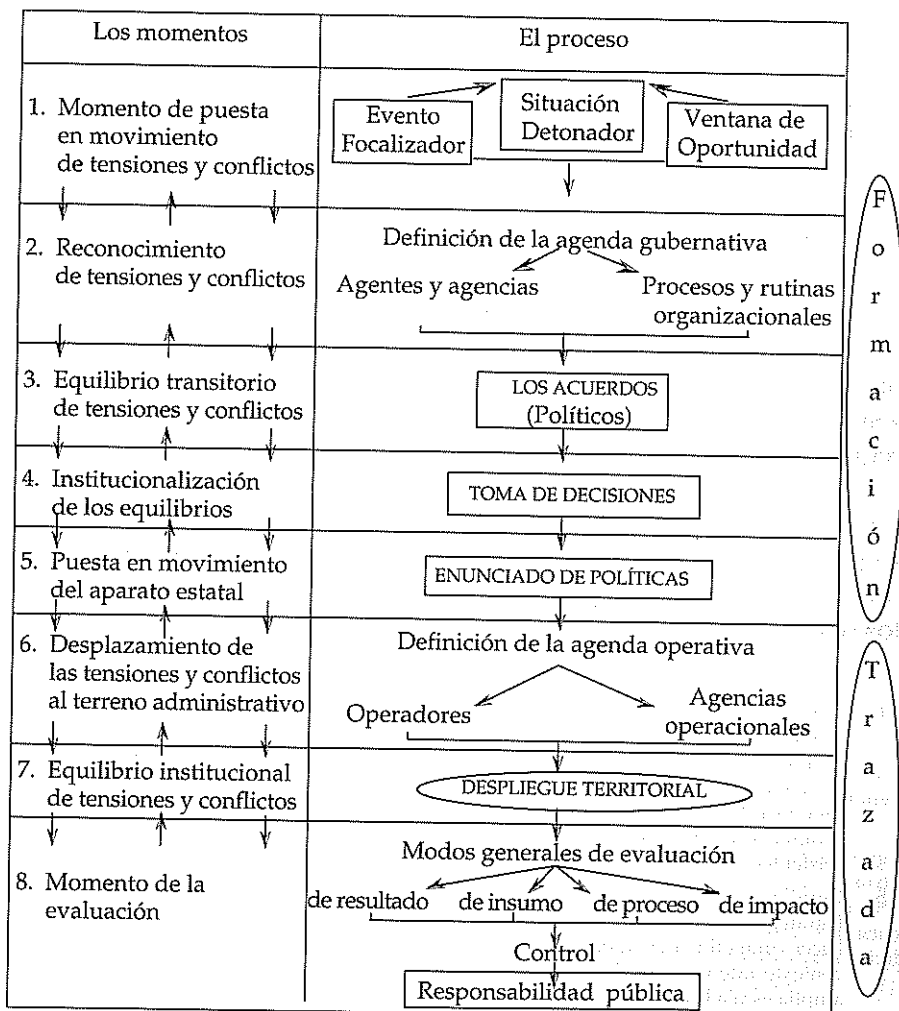
3. ESTRUCTURACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INTERNACIONALIZACIÓN DE BOGOTÁ, D.C.

La *estructuración de las políticas públicas* comprende dos grandes momentos (véase la figura 1¹³): *i) la formación de las políticas*, que abarca un conjunto de procesos sucesivos que traduce las intencionalidades gubernativas en enunciados de política pública; *ii) el trazado de las políticas*, que comprende el trayecto que va desde la formalización de la decisión política y su traducción en un enunciado de política pública hasta su despliegue u operacionalización, con su correspondiente evaluación, control y responsabilidad pública.

13 Los momentos del 1 al 7 son tomados de Pedro Medellín. *Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa*. Bogotá: Universidad de los Andes - CIDER, 1998, pág. 86-94. El momento 8 es agregado por parte de la autora tomando como referencia a Giandomenico Majone. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997, pág. 214-231.

En este sentido, es necesario reflexionar sobre algunos interrogantes en particular: ¿cómo llega Bogotá a plantearse el "problema" de su internacionalización? Aún más, si se tiene en cuenta, que recientemente se han empezado a visualizar algunas acciones públicas y privadas orientadas a internacionalizar la ciudad. De allí que sea necesario establecer ¿qué grado de racionalidad técnica y política se le está imprimiendo a la política en relación con la problemática y características actuales de la ciudad? ¿En qué medida las acciones que se están adelantando configuran una política pública "completa"? ¿Cuáles son sus alcances y limitaciones? El modelo de estructuración de las políticas públicas permite obtener algunas conclusiones al respecto:

FIGURA 1.
MODELO DE ESTRUCTURACIÓN
DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



3.1. La "formación" de la política pública: pensando globalmente aunque en forma tardía e "inducida" desde el nivel nacional

Bogotá —como ciudad-región— no ha tenido un proyecto histórico con una visión de futuro que le haya permitido el reconocimiento de una imagen positiva y de consolidación de ventajas competitivas en el ámbito global, por cuanto, durante el siglo XX, la inserción de Bogotá —apenas natural— en el escenario internacional, fue más debido al estatus adquirido como ciudad capital. Sólo hasta la década de los noventa se comenzaron a realizar importantes estudios pensando *para* la ciudad —Misión Bogotá Siglo XXI y Plan Estratégico Bogotá 2000¹⁴— sin que lograran materializarse en acciones concretas. La situación que se constituyó en el "detonante" que llamó la atención sobre la necesidad de actuar fue el estudio monitor de competitividad para Bogotá¹⁵, el cual se convirtió en el "punto de quiebre" que logró "permear" definitivamente las mentalidades de la clase dirigente tanto del sector público como del sector privado, pese a que éste se desarrolló en forma bastante tardía, especialmente en lo que respecta a Bogotá (1997). De esta forma, la *globalización* de las economías mundiales y la *regionalización* de las unidades económicas se erigieron en las dos tendencias principales de mayor impacto sobre las decisiones que ya han empezado a tomarse en Bogotá.

Claro está que éste es un proceso que ha venido siendo pensado fundamentalmente desde arriba (gobierno nacional) hacia abajo (gobierno distrital), acentuado, por supuesto, por la reforma del Estado y su descentralización, ya que el nivel nacional decidió otorgarle a las regiones la responsabilidad de definir las metas de exportación, políticas para la generación de empleo o para el crecimiento económico, dado que en el nuevo marco del modelo de desarrollo la competitividad regional, la vocación de los municipios más desarrollados y la modernización del aparato productivo serán los garantes para alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo .

- 14 Estudios que señalan un especial énfasis en la necesidad de formular políticas de desarrollo productivo local (regional) —vía la innovación y el acceso a la tecnología— apoyadas por un ambiente propicio y atractivo generado por la calidad de las infraestructuras de soporte económico y de mejoramiento de la calidad de vida, bajo la perspectiva de insertarse en el camino de la globalización desde adentro, es decir, generando las *condiciones endógenas* para garantizar la sostenibilidad del proceso y consolidar las ventajas comparativas y competitivas existentes.
- 15 Estudio cuyo enfoque varía en relación con los anteriores (Misión Bogotá Siglo XXI y Plan Estratégico Bogotá 2000), debido a que en éste va a primar el concepto de *atractividad* para hacer competitiva la ciudad con el fin de brindarle a Bogotá una imagen positiva en el contexto internacional, bajo una connotación de "espacialidad mediática" que exige en amplia escala hacer uso de los recursos que ofrece la comunicación y el *marketing*.

La "oportunidad política" comienza entonces a ser canalizada a través de dos actores principales: la Cámara de Comercio de Bogotá —agencia "dominante" del proceso— y la Administración Distrital —cuyo alcalde¹⁶ va a expresar una capacidad de liderazgo público local—. Actores que se van a encargar de elaborar una agenda gubernativa (programa Promoción de ciudad¹⁷) de carácter "oculto", ya que su proceso de elaboración ha sido más bien "cerrado" al no ser fruto de un esfuerzo consensual entre los diferentes actores y agencias claves del proceso —sólo los más cercanos a los dos actores principales— y al estar relativamente restringido el acceso de información al público. En esta primera instancia el tema de la internacionalización de Bogotá no fue proyectado bajo el concepto de competitividad económica, sino, desde el punto de vista de la promoción de la imagen de la ciudad en el ámbito internacional.

Sólo en el proceso final de elaboración del POT (marzo de 2000), ante la apertura hacia la búsqueda de consensos y acuerdos —donde la comunidad académica y algunos sectores de la Cámara de Comercio jugaron un papel importante para otorgarle a la internacionalización de la ciudad una dimensión comprensiva— se logró que el programa Promoción de ciudad fuera ampliado a través de la incorporación en el POT de una estrategia de competitividad¹⁸. Estrategia que se encuentra enmarcada en un acuerdo de carácter "explícito" en la medida en que se busca darle fuerza de ley con el fin de "permeabilizarla" frente a los vaivenes que implican los cambios de gobierno y garantizar su continuidad en el largo plazo.

3.2. El "trazado" de la política pública: actuando localmente de manera estratégica sin constituir aún una política completa

Desde 1999 se han venido desarrollando algunas acciones relacionadas específicamente con la promoción de la imagen de la ciudad en el ámbito internacional a través del comité de Promoción de ciudad, y ya

16 Enrique Peñalosa Londoño, (1998-2000).

17 Cuyos temas objetivo a desarrollar son: promoción de exportaciones, atracción de IED y promoción de Bogotá como ciudad de negocios y convenciones internacionales del área andina.

18 Su enunciado de política ha definido las siguientes acciones estructurales a mediano y largo plazo: interconexión geográfica con la red nacional e internacional, movilidad e impacto de la geografía económica; Bogotá y la región; vocación competitiva y consolidación de *clusters* en el territorio bogotano; localización de la IED con orientación exportadora; servicios públicos de alta calidad y competitividad; institucionalidad para la competitividad; capital humano; plataforma ambiental; y desarrollo tecnológico - anillo de innovación.

se empieza a visualizar el despliegue operativo del Consejo Asesor Regional de Comercio Exterior (CARCE) regional Bogotá-Cundinamarca¹⁹. Sin embargo, la política de internacionalización de Bogotá ha empezado a formarse e incluso desplegar acciones sin haber sido formulada de manera completa, pues, con la estrategia de competitividad en el marco del POT, si bien se ha dado paso a la estructuración de un núcleo central erigido en el concepto de *competitividad económica*, dicho núcleo se encuentra en estado inacabado al no haber sido estructurado un *plan de acción*²⁰ y, sobre todo, al no haber sido precisadas las responsabilidades de los diferentes actores y agencias involucrados, haciendo difícil la evaluación y el control sobre la agenda operativa.

3.3. La "evaluación" de la política pública: debilidades en su capacidad argumental y bajo poder persuasivo

Con relación a este punto, es necesario destacar tres aspectos:

1. En cuanto a su consistencia en referencia a la problemática real de la ciudad y su situación actual:
 - La estrategia de competitividad enmarcada en el POT muestra una tendencia a priorizar acciones en torno al sector de servicios, "relegando" a un segundo plano el fortalecimiento de las ventajas comparativas y competitivas ya existentes en la industria manufacturera; desconociendo que, "si bien los servicios avanzados constituyen el centro nervioso de la economía informacional, la industria aún constituye el sector más productivo y la base material de la riqueza de las naciones"²¹.
 - Con relación al tema de la IED, la CCB se muestra inclinada en torno a la necesidad de atraer IED hacia las PYME, cuando la realidad de la ciudad —dada la racionalidad universal del

19 Acciones entre las cuales es de destacar: la identificación de *clusters* dinámicos, relevantes y "promisorios"; la priorización del CARCE en tres frentes de acción (servicios médicos especializados, educación superior y *software* en español); un estudio por parte de la CCB para atraer IED hacia las PYME; y actividades de promoción de imagen a escala internacional enfatizando en el perfil de servicios de la ciudad.

20 El *plan de acción* debe incluir básicamente: identificación de frentes de acción, objetivos, acciones de política, indicadores de comportamiento, estándares, fuentes de verificación, supuestos y factores críticos e identificación de los diferentes actores y agencias claves para el desarrollo de la política.

21 Cohen y Zysman, "Manufacturing Matters", citado por Cuervo, *op.cit.*, pág. 430.

capital— señala una tendencia totalmente opuesta, pues ésta se ha dirigido a las empresas multinacionales y, en general, a los grandes proyectos de inversión con énfasis en el abastecimiento del mercado interno. Luego, ¿Qué tan atractivas pueden resultar las PYME para el capital extranjero? ¿Lograrán atraer cuantiosos volúmenes de inversión? ¿Qué tanta capacidad de penetración de mercados internacionales podrán desarrollar en un contexto altamente competitivo donde la innovación marca la pauta?

2. En lo que respecta a su consistencia técnica en materia de formulación, la estrategia enunciada en el marco del POT también muestra algunas falencias:
 - No cuenta con un plan de acción ni han sido precisadas las responsabilidades de los diferentes actores y agencias involucrados en el desarrollo de esta “política”, haciendo difícil la evaluación y el control sobre la agenda operativa.
 - La selección y priorización de sectores “promisorios” —enfocados básicamente hacia el desarrollo de actividades de servicios— no se encuentran soportadas en los estudios técnicos requeridos. Esto no significa que dentro de estos sectores no existan efectivamente potencialidades, sólo que deben sustentarse.
3. Finalmente, en cuanto a su nivel de racionalidad comunicativa pública, tanto el proceso de formación de la política como de trazado o despliegue de la cual ya está siendo objeto no ha sido consensual, restándole legitimidad al proceso. Por ejemplo, existen dudas sobre si los criterios de selección y priorización de los sectores identificados fueron concertados con los actores y agencias sobre los cuales se va a operacionalizar dicha política; por ende, tampoco es claro el grado de “objetividad” existente en dicha selección y priorización. Se requiere, entonces, del diálogo directo con los interesados o entre especialistas y representantes de las organizaciones empresariales, civiles y políticas para contrastar posiciones y compatibilizar diferencias mediante un intenso proceso de debate que depure y acerque los puntos de vista de la sociedad y el gobierno. Al fin y al cabo, hay que explicar a los desinformados y persuadir a los antagonistas y escépticos para que la política sea viable.

3.4. La "estructuración" de la política pública: entre el "vacío institucional" y la carencia de legitimidad social

La política de internacionalización de Bogotá está siendo operacionalizada en un "vacío institucional" y sin legitimidad social. Es decir, no existe *unidad de acción institucional*, por cuanto no es evidente una especialización funcional que dé cuenta de cómo se distribuye el trabajo en las instituciones públicas y privadas encargadas de su operacionalización. Tampoco es del todo claro el grado de interiorización —como norma para los actores y agencias involucrados— de los principios, valores y comportamientos que subyacen en torno a la política. La baja institucionalización de los procesos administrativos, así como la volatilidad política e institucional de los niveles jerárquicos en las organizaciones públicas y privadas no garantizan la continuidad ni la consistencia de estas políticas públicas, ya que si bien los dos actores principales están operando bajo relaciones de intercambio y cooperación en la realización de algunas tareas, también es cierto que cada uno de sus propios niveles y organizaciones trata de presentarse con su propio frente de acción superponiendo algunas funciones.

Y, lo que es más delicado aún, no existe *unidad de poder político*, debido a que la estructuración de la política también aparece subordinada a los avatares y el azar de los arreglos "informales". La elaboración de "agendas ocultas" o bajo condiciones inesperadas hacen que la estructuración de la política se vuelva proclive al juego de intereses y tensiones difíciles por fuera de control. De esta forma, algunas de las decisiones públicas han perdido visibilidad y los espacios públicos (físicos y sociales) han sido "apropiados" por unos pocos impidiendo la búsqueda de consensos entre el Estado y la sociedad. De continuar así, ¿Qué tanto se logrará avanzar en términos de eficacia, eficiencia y efectividad? ¿Dónde queda la comunicación política que debe contener toda política pública?

4. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Ahora bien, es necesario tener en cuenta la caracterización *sui generis* que presenta dicha política, pues, si bien su naturaleza es pública, su operacionalización está siendo llevada a cabo fundamentalmente por actores y agencias de carácter privado más que por el propio aparato estatal. Esto, por cuanto el desarrollo de una estrategia de competitividad

para internacionalizar la ciudad se basa en dos supuestos esenciales: *i)* el sector privado es el generador de la riqueza, *ii)* el sector público debe ser el facilitador del desarrollo.

Ante este panorama, ¿Cuál podría ser la estructura de una "nueva" institucionalidad que garantice los mecanismos necesarios mediante los cuales el núcleo central de la política, así como los procesos y procedimientos incorporados en la misma, junto con la evaluación, el control y la responsabilidad pública, tomen un estatuto de regla en el pensamiento y la acción social, ya sea estatal, privada y/o comunitaria? En este contexto, se propone la creación de una *organización autónoma de carácter mixto* conformada por el Distrito Capital, los municipios que constituyan la región, la gobernación de Cundinamarca, la Cámara de Comercio de Bogotá, gremios de la producción, universidades, organizaciones comunitarias, etc., la cual deberá concurrir como un solo cuerpo representativo ante las diferentes instancias regionales que se han creado desde el nivel nacional. Organización que se encargaría, a su vez, de promocionar la ciudad-región a escala internacional con el fin de lograr un posicionamiento en el eje andino, manejando temas como: comercio exterior; IED; turismo; desarrollo de *clusters*; infraestructura vial, de comunicaciones y servicios públicos; capital humano; plataforma ambiental; desarrollo tecnológico; realización de investigaciones y consolidación de estadísticas; *marketing* internacional, etc., en coordinación con las diferentes instancias existentes en los distintos niveles administrativos. Así, la organización podría promover la ciudad-región coordinadamente unificando los mensajes y la información bajo un concepto de integralidad, evitando la duplicidad de esfuerzos y recursos, y los actores públicos y privados asumirían funciones precisas facilitando el control y la responsabilidad pública.

En definitiva, Bogotá se encuentra en la fase inicial con miras a abordar conscientemente el proceso de internacionalización de su economía. Todavía queda un largo camino por recorrer, pero el paso más "difícil" ya ha sido dado: convertir el tema de la internacionalización de la ciudad en un tema de política pública. Al fin y al cabo, sólo se ha dado inicio al proceso y queda aún un largo camino por recorrer... y para continuar aportando.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Hotelera de Colombia. "Operación Hotelera en Colombia 1999" En: *Revista Cotelco*. Bogotá, 1992-1999.
- Cámara de Comercio de Bogotá. *Bogotá de perfil*. Bogotá: CCB, 2000.
- . *La Bogotá que todos soñamos - Resumen del estudio monitor de competitividad para Bogotá 1997*. Bogotá: CCB, 1998.
- . *Proyecto para el desarrollo de trabajos del Comité Regional de Comercio Exterior de Bogotá y Cundinamarca - CARCE*. Bogotá: CCB, 1999. Documento de Trabajo N° 1.
- CUERVO, LUIS MAURICIO y JOSEFINA GONZÁLEZ. *Industria y ciudades en la era de la mundialización (1980-1991) - Un enfoque socioespacial*. Bogotá: TME, 1997.
- CHIAPPE, MARÍA LUISA et al. *Análisis de la economía de Bogotá: nichos productivos y crecimiento económico*. Bogotá: CCB, 1999.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital. *Hacia una estrategia de competitividad para la ciudad en el marco del ordenamiento territorial*. Bogotá: DAPD, 2000.
- . *Observatorio de dinámica urbana*. Bogotá: DAPD, 1999.
- MAJONE, GIANDOMENICO. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- MALAYER, FLORENTINO y JESÚS PERDOMO. "Competitividad, ciencia, tecnología e innovación en Bogotá", *Innovar*, Universidad Nacional, Bogotá. N° 13, enero-junio 1999: 131-153.
- MEDELLÍN, PEDRO. *Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa*. Bogotá: Universidad de los Andes - CIDER, 1998.
- MEDINA, JAVIER y EDGAR VARELA (Compiladores). *Globalización y gestión del desarrollo regional: perspectivas latinoamericanas*. Cali: Universidad del Valle, 1997.
- STAFFORD, WILLIAM. "La experiencia de Seattle". En: *Seminario internacional de promoción de ciudad*. (1°: 1999: Bogotá). *Memorias del I Seminario internacional de promoción de ciudades*. Bogotá: Consejería Distrital para la Nación y las Relaciones Internacionales, 1999.

VILLAMIL, HUGO. *La inversión extranjera directa en Bogotá*. Bogotá: CCB, 1999.

VILLATE, ALBERTO. *Oferta exportable de Bogotá*. Bogotá: CCB, 1999.

ZAMUDIO, GABRIEL. *Mapeo preliminar de Clusters*. Bogotá: CCB, 1999.