

INTERNACIONALIZACIÓN



DESTACADOS

Internacionalización en la recuperación económica y social

- La internacionalización de la economía será crucial en la reactivación económica durante y después de la crisis, a través de la generación de ingresos vía comercio de bienes y servicios, y de una mayor integración del aparato productivo en las cadenas globales de valor.

Personas: migración y diáspora

- En 2020, la población migrante representó el 3,7 % de la población total en Colombia. En América Latina esta proporción fue 2,1 %, mientras que el promedio OCDE fue 11,1 %.

Empresas y cadenas globales de valor

- Entre 2011 y 2020, cerca del 94 % de las empresas que exportaron en Colombia fueron mipymes. De estas, alrededor del 63 % lo hicieron una única vez durante el periodo.
- En 2019, el 15,1 % de las exportaciones colombianas fueron utilizadas como insumos en la producción de bienes

finales en el exterior. Este resultado es inferior el promedio de América Latina (20,7 %) y al observado en los países miembros de la OCDE (30,2 %).

Bienes y servicios

- En 2018, las medidas no arancelarias de controles sobre precios o cantidades cubrían el 26 % de los productos importados, un nivel superior al promedio de la región (22 %).
- En Colombia, aunque el arancel nación más favorecida promedio es bajo en comparación a otros países de la región, la estructura arancelaria del país presenta una alta dispersión.

Instituciones para la internacionalización

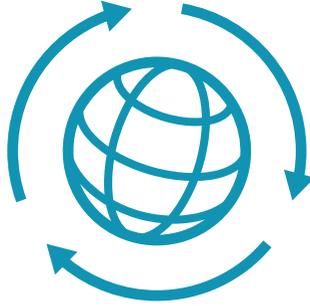
- La exportación de bienes por vía marítima tomó 6,6 días en promedio en 2020. Por vía aérea los procesos de exportación tomaron cerca de 37 horas en promedio.
- En cuanto a las importaciones, la declaración anticipada puede reducir en promedio hasta 5,5 días los tiempos de importación por vía marítima.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

1. Establecer una fuerza de tarea para el análisis, clasificación y evaluación de medidas no arancelarias.
2. Poner en marcha el nuevo sistema informático aduanero de la DIAN para automatizar los procesos que aún se realizan de forma manual.
3. Revisar la estructura arancelaria con el fin de disminuir su dispersión, desincentivar el contrabando y dar eficiencia a los procesos aduaneros.
4. Implementar una política pública que impulse el comercio exterior de servicios.

PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE INTERNACIONALIZACIÓN

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio de la OCDE	Fuente
Personas: migración y diáspora	Proporción de población migrante (%)	3,7 %	4 de 8	Costa Rica (10,2 %)	11,1 %	ONU y ACNUR (2021)
Empresas y cadenas globales de valor	Exportaciones de bienes per cápita (USD per cápita)	616	6 de 7	Chile (3.686)	12.348	IMD (2020)
	Contribución a las exportaciones mundiales (%)	0,2 %	6 de 7	México (1,9 %)	1,6 %	IMD (2020)
	Valor agregado doméstico incorporado en la demanda final extranjera	15,1 %	5 de 6	Costa Rica (28,2 %)	30,2 %	OCDE (2019)
Bienes y servicios	Comercio de bienes y servicios (% PIB)	33,1 %	14 de 16	Nicaragua (106,7 %)	54,2 %	Banco Mundial (2019)
	Prevalencia de las barreras no comerciales (entre 1 y 7, donde 7 indica el mejor desempeño)	3,9	13 de 17	Chile (5,3)	4,8	WEF (2019)
	Arancel nominal promedio (una tasa menor indica un mejor desempeño)	6,1 %	8 de 17	Perú (1,6 %)	4,6 %	WITS-TRAINS (2019)
Instituciones para la internacionalización	Costo para exportar: cumplimiento fronterizo (USD)	630	12 de 17	Bolivia (65)	146,7	Doing Business (2020)
	Costo para importar: cumplimiento fronterizo (USD)	545	14 de 17	El Salvador (128)	114,5	Doing Business (2020)
	Tiempo para exportar: cumplimiento fronterizo (horas)	112	15 de 17	Costa Rica (20)	12,8	Doing Business (2020)
	Tiempo para importar: cumplimiento fronterizo (horas)	112	15 de 17	Uruguay (6)	9,5	Doing Business (2020)



La internacionalización de una economía es una condición necesaria para su transformación productiva, el acceso a nuevas tecnologías y, en general, para alcanzar un mayor nivel de bienestar para consumidores y empresas. Este fenómeno responde a múltiples dimensiones y trasciende al simple intercambio comercial. En este se encuentran aspectos relacionados con el flujo de personas, bienes, servicios, recursos y conocimiento.

En los últimos años la mayor integración económica de los países ha sido determinada por tres factores fundamentales: los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones, la caída en los costos logísticos y de transporte, y la reducción de las barreras al intercambio comercial y al flujo de recursos [Banco Mundial, 2020].

Pese a lo anterior, las dinámicas de integración a nivel mundial evidencian volatilidad ante cambios en los ciclos político y económico de los países, y en el último año se vio fuertemente afectada por el impacto negativo del COVID-19 sobre las economías. En general, el intercambio de bienes en el mundo se redujo en 7,2 %, los flujos de inversión extranjera directa (IED) cayeron en 35 %, y el movimiento de personas decreció en 70 % durante 2020, en línea con la contracción observada de la economía global de 3,3 % [FMI, 2021].

Para el caso de Colombia, si bien la economía se contrajo en 6,8 % en 2020, las perspectivas de crecimiento para este año son favorables, y sin duda las acciones encaminadas a una mayor internacionalización serán claves para la reactivación económica. Para esto es necesario promover un mayor acceso de personas y empresas a bienes y servicios provenientes del exterior y una mayor integración del aparato productivo en las cadenas globales de valor.

En general, el país ha dado pasos importantes para lograr una mayor integración con el resto del mundo. Iniciada la década de los noventa, Colombia avanzó en la eliminación gradual de diversas restricciones al comercio exterior y en una reducción generalizada en las tarifas arancelarias a la importación. Acompañado a esta estrategia, en los últimos años el país negoció y

suscribió 17 acuerdos comerciales¹ que abarcaron no solo aspectos concernientes a bienes y servicios, sino también aquellos relacionados con inversión, propiedad intelectual, compras públicas, entre otros.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional emprendió en 2020 la *Misión de Internacionalización*, una iniciativa que tiene como objetivo plantear recomendaciones de política para lograr una mayor integración de la economía colombiana en el mercado externo. En agosto de 2021, la Misión publicó sus resultados basando su estructura conceptual alrededor del rol de la internacionalización en el cierre de la brecha tecnológica del país frente al resto del mundo.

Entre sus hallazgos, se destaca que Colombia se encuentra aún rezagada en la internacionalización de su economía frente a países con un nivel similar de desarrollo. En los últimos 30 años la participación del comercio exterior en la economía se ha mantenido constante. Además, la alta dispersión arancelaria y la prevalencia de barreras al comercio limitan la sofisticación de las exportaciones y la inserción en las cadenas globales de valor.

Por otra parte, el país no se caracteriza por una alta afluencia de población migrante, lo que limita el aprovechamiento del capital humano externo. Adicionalmente, la baja atracción de inversión extranjera directa de eficiencia ha limitado la transformación productiva de la economía y la adopción de nuevo conocimiento.

Este capítulo se divide en cuatro secciones, siguiendo la estructura conceptual que propone la Misión de Internacionalización: (1) personas: migración y diáspora, (2) empresas y cadenas globales de valor, (3) bienes y servicios, y (4) instituciones para la internacionalización. Por último, este capítulo incluye un análisis sobre el rol de la internacionalización en la superación de la crisis económica y social derivada del COVID-19. En la versión 2020 de este capítulo se hicieron 13 recomendaciones. Al cierre de esta edición, una ha sido acogida parcialmente. La presente versión insiste en 12 recomendaciones cuya adopción sigue pendiente e incluye seis adicionales, para un total de 18 recomendaciones.

1. Colombia cuenta con 17 acuerdos comerciales vigentes, los cuales representaron el 68,7 % de las exportaciones en 2020 [MinCIT, 2021]. El país está pendiente de ratificar los acuerdos con Panamá y Reino Unido y de culminar negociaciones con Japón y Turquía, así como de la incorporación de Estados asociados a la Alianza del Pacífico.

PERSONAS: MIGRACIÓN Y DIÁSPORA

La migración es un canal efectivo para la transmisión de tecnología y el crecimiento económico (DNP, 2021). En general las economías que experimentan una mayor afluencia de población migrante presentan resultados positivos en materia de mercado laboral, crecimiento económico, finanzas públicas, entre otros (OCDE, 2018). Aunque la magnitud de tales efectos depende del contexto y las condiciones económicas de los países, así como de las características de la población migrante, la evidencia empírica muestra que cualquier país puede maximizar los efectos positivos de la migración en términos de transferencia de conocimiento, inversión y capital humano (Kerr, 2018).

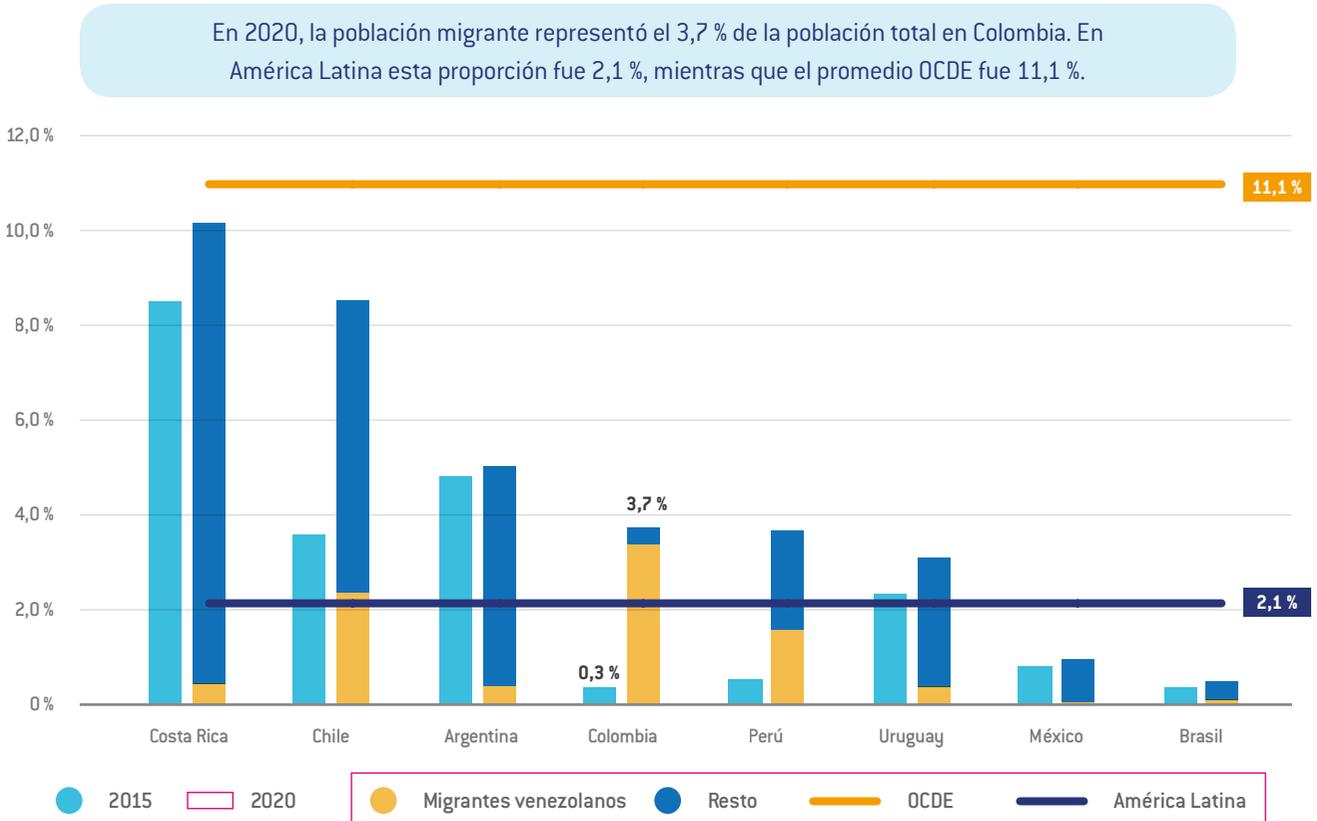
Colombia ha sido históricamente un país con baja afluencia de población migrante. Hacia 2015 la proporción de extranjeros residentes en el país rondaba cerca del 0,3 % de la población total. A partir de este periodo, y como consecuencia de la crisis económica y social ocurrida en Venezuela, esta proporción se elevó a cerca de 3,7 %, un nivel superior al de América Latina

(2,1 %), aunque inferior al promedio de los países miembros de la OCDE (11,1 %) (Gráfica 1).

Algunos estudios señalan que la población migrante, en especial la proveniente de Venezuela, no ha sido sustituta de la mano de obra nacional, sino complementaria (Bahar *et al.*, 2020). En términos generales, los migrantes venezolanos tienen relativamente más educación que la fuerza laboral colombiana, aunque se ubican en posiciones ocupacionales caracterizadas por una alta vulnerabilidad e informalidad, lo cual dificulta el adecuado aprovechamiento de su capital humano (Farné y Sanín, 2020).

Por otra parte, en cuanto al aporte de la migración al crecimiento económico, algunas proyecciones sugieren que la masiva llegada de ciudadanos venezolanos al país podría contribuir entre 0,1 y 0,3 pp adicionales al incremento anual del PIB en los próximos años (Tribín *et al.*, 2020; FMI, 2019; Fedesarrollo, 2018). Esto se explica principalmente por su aporte en términos de consumo, tributación y ampliación de la fuerza laboral.

Gráfica 1. Proporción de población migrante. Colombia y países de referencia, 2015-2020.



Fuente: ACNUR (2021) y ONU-DAES (2021).

En cuanto a la diáspora colombiana en el exterior. En 2019 esta ascendió a cerca de 4,7 millones de personas, las cuales representaron cerca del 10 % de la población nacional (Migración Colombia, 2019). Aunque las estadísticas sobre la situación socioeconómica de esta población son escasas, informes preliminares sugieren que la mayor parte de esta se encuentra radicada en Estados Unidos, México y España con el 52,1 % del total. La proporción de población colombiana asentada en Venezuela se redujo del 20 % en 2014 a cerca de 3,7 % en 2019.

Uno de los aspectos en los que la diáspora colombiana ha tenido una contribución importante para la economía nacional ha sido en la transferencia de remesas. En 2020 el flujo de recursos provenientes de colombianos en el exterior ascendió a USD 6.853 millones, al registrar un incremento de 1,8 % anual, en un contexto de contracción económica a nivel internacional. Estos ingresos equivalieron al 2,5 % del PIB nacional y al 12,9 % de los ingresos corrientes de la balanza de pagos (Banrep, 2021).

A pesar de lo anterior, este segmento de la población representa oportunidades adicionales para Colombia que no han sido aprovechadas del todo, en particular en temas relacionados con transferencia de conocimiento, inversión y comercio exterior. Países con redes robustas de contacto con su población en el exterior, entre estos China, Taiwán e India, han logrado beneficiarse del capital humano, social y financiero adquirido por la diáspora para generar oportunidades de crecimiento para sus economías (Saxenian, 2006).

Recomendaciones

Acción pública. Simplificar los procedimientos para obtener la visa de migrante o de residencia de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.

De acuerdo con lo propuesto por la Misión de Internacionalización (DNP, 2021), Colombia necesita implementar una estrategia comprehensiva de largo plazo para atraer y retener talento internacional. Para esto es necesario simplificar y racionalizar los procedimientos y tiempos para obtener los permisos de residencia en el país.

En la actualidad, Colombia expide permisos de ingreso y permanencia (PIP) a las personas que decidan establecerse en el país. La reglamentación vigente contempla tres tipos de visado dependiendo de las necesidades de los visitantes internacionales: la visa de visitante, que tiene una vigencia de dos años y que considera estancias cortas no mayores a seis meses; la

visa de migrante, que tiene una vigencia máxima de tres años y una estancia máxima por igual periodo de tiempo, y la visa de residencia, concedida únicamente a los ciudadanos que decidan establecer su domicilio de forma permanente. Esta última se otorga exclusivamente a quienes cumplan con al menos uno de los siguientes requisitos: (1) haber renunciado a la nacionalidad colombiana, (2) ser padre o madre de un nacional colombiano de nacimiento, (3) contar con un tiempo acumulado de permanencia mayor a los cinco años, o (4) realizar inversiones productivas superiores a los USD 180.000.

Estos documentos son expedidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y tienen un costo que ronda los USD 300. Adicionalmente, los extranjeros que se establecen en el país deben tramitar una cédula de extranjería y, en caso de adelantar alguna actividad económica con vínculo laboral, se requiere que se reporten ante Migración Colombia.

Simplificar las categorías de visas para migrantes, así como los costos, tiempos y requisitos para acceder a estas, permitirá la formación de un sistema más comprensible y flexible para los ciudadanos extranjeros que deseen radicarse en el país. Para tal fin es recomendable hacer un análisis exhaustivo sobre estos procedimientos, considerando entre otros aspectos, las mejores prácticas a nivel internacional para la atracción y retención de talento humano, mano de obra e inversionistas internacionales.

Acción pública. Facilitar el mecanismo de convalidación de títulos para la población migrante y los connacionales que adelantan programas académicos en el exterior.

Con el fin de ofrecer mayores oportunidades a la población migrante venezolana, el Gobierno Nacional expidió el *Estatuto Temporal de Protección al Migrante* (ETP), adoptado mediante el Decreto 216 de 2021, por el cual se otorga a los ciudadanos venezolanos regularizados en el país el estatus de residente y permisos para trabajar por diez años, así como el acceso a los diferentes servicios de protección social que brinda el Estado colombiano.

Si bien el ETP facilita la vinculación de los migrantes venezolanos al sector formal, persisten aún algunos cuellos de botella que limitan el oportuno aprovechamiento del capital humano proveniente del exterior. Uno de estos está relacionado con los procesos de acreditación profesional y convalidación de títulos ante el Ministerio de Educación Nacional, lo cual impide a la población migrante y a los connacionales que adelantaron programas académicos en el exterior ejercer legalmente su profesión en el país (ver capítulo de *Educación*).

Aunque en la actualidad el proceso se realiza de manera virtual, es importante racionalizar los costos para el trámite, así como dar mayor celeridad a los tiempos, los cuales están estipulados entre 60 y 180 días, pero que en la mayoría de los casos se extienden por un mayor plazo. Adicionalmente, es necesario simplificar, racionalizar y facilitar la obtención de tarjetas profesionales en los casos en que haya lugar². Este trámite debe adelantarse ante los consejos nacionales de cada profesión, los cuales tienen libertad para fijar el costo de obtención de este documento, que tarda alrededor de 30 días hábiles para su expedición.

Acción pública. Fortalecer las redes de contacto con la diáspora colombiana alrededor del mundo.

La diáspora colombiana alrededor del mundo asciende a cerca de cinco millones de personas. Las estadísticas disponibles no permiten dar cuenta de las características y necesidades de esta población, lo cual impide establecer un vínculo más fuerte entre la Nación y los connacionales en el exterior.

En atención a esta necesidad, el Gobierno Nacional emprendió en 2014 el programa *Colombia Nos Une*, una iniciativa liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores que tiene como objetivo vincular a los colombianos en el exterior y hacerlos sujetos de políticas públicas. Así mismo, busca establecer las condiciones para que los nacionales que deseen migrar lo hagan de manera voluntaria y ordenada, velando por la protección de sus derechos, manteniendo sus vínculos con el país y brindando acompañamiento ante su eventual retorno.

Para lograr un mayor aprovechamiento de esta iniciativa, se requiere incluir un portafolio más amplio de servicios que incluya, entre otras cosas, convocatorias de educación, acceso a seguridad social, redes de emprendimiento y promoción de servicios, convalidación profesional de títulos, seguros exequiales y asesoría en la repatriación. Adicionalmente, esta plataforma puede ser utilizada para fortalecer los sistemas de información de la población migrante colombiana, con el fin de caracterizar su situación socioeconómica, identificar sus necesidades y establecer redes de contacto para aprovechar sus potenciales aportes en la internacionalización de la economía. Esta estrategia podría contar con el apoyo directo de los consulados

colombianos en el exterior y de las diversas asociaciones de colombianos en el exterior.

Acción pública. Impulsar la telemigración mediante la solución de los principales cuellos de botella que enfrenta en materia regulatoria, tecnológica y de competencia.

La *telemigración* se concibe como la posibilidad de que residentes en el país puedan ofrecer su trabajo en el extranjero. En Colombia, cerca del 21 % de los ocupados pueden realizar sus actividades de forma remota. Así mismo, los salarios en estas ocupaciones son aproximadamente una décima parte de lo que reciben trabajadores en Estados Unidos en ocupaciones similares (Baldwin *et al.*, 2021).

La anterior plantea potenciales oportunidades para que *telemigrantes* colombianos puedan ser contratados por empresas en el extranjero. Adicionalmente, Colombia se encuentra bien posicionada entre las economías más atractivas para la ubicación de servicios globales al ocupar la posición número 13 en el *Global Services Location Index* de 2019, que evalúa, entre otras cosas, el atractivo financiero, la disponibilidad y el acervo de capital humano, el ambiente para hacer negocios y la *resonancia* digital de las economías (A. T. Kearney, 2019).

De acuerdo con lo propuesto por la Misión de Internacionalización (DNP, 2021), una estrategia efectiva para aprovechar las oportunidades en este sector debe enfocarse en la solución de cuellos de botella en diversos frentes. Por un lado, es necesario que el país avance en materia de bilingüismo, en particular en aquellas profesiones que son más demandadas en el exterior, entre estas las áreas de marketing digital y publicidad, software y programación, desarrollo web y multimedia, diseño gráfico y ciencia de datos.

Adicionalmente, es necesario avanzar en materia regulatoria para facilitar el cobro de honorarios y la liquidación de aportes al sistema de seguridad social por parte de los *telemigrantes*. Por último, se requiere promover una mayor vinculación de trabajadores nacionales en plataformas internacionales de *freelance* con el acompañamiento de entidades como el SENA y ProColombia, y la solución de las potenciales barreras en materia de infraestructura digital, competencia y marco regulatorio que limitan el libre ejercicio de esta modalidad de trabajo (ver capítulo de *Mercado Laboral*).

2. En Colombia, de acuerdo con lo estipulado por el Consejo Nacional de Acreditación, 60 carreras profesionales requieren la expedición de tarjetas profesionales. Un requisito que estableció la Corte Constitucional para aquellos trabajos que, al ser ejecutados, tengan repercusiones de índole social.

EMPRESAS Y CADENAS GLOBALES DE VALOR

Entre 2011 y 2020, alrededor de 41.070 empresas colombianas realizaron ventas al mercado externo³. Año a año, el número de empresas exportadoras fue alrededor de 10.300 en promedio, las cuales representaron cerca del 1 % del total de empresas registradas en Colombia. En 2020, el número de empresas exportadoras se redujo a 9.620, una caída esperada por cuenta del impacto negativo del COVID-19 sobre la actividad económica.

En relación con el tamaño de las firmas, en los últimos diez años cerca del 94 % de las empresas que realizaron actividades de exportación en Colombia fueron mipymes, pero estas solo

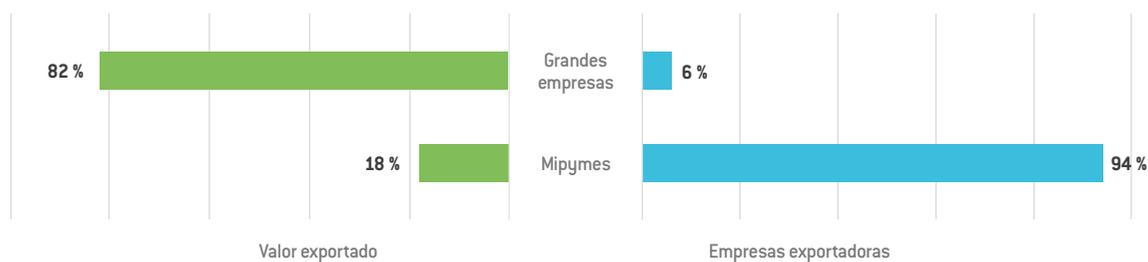
representaron el 18 % del valor exportado (Gráfica 2a). En contraste, si bien el 6 % de las empresas exportadoras son grandes, estas contribuyeron con el 82 % de las exportaciones totales.

En cuanto a la supervivencia de las empresas en el mercado externo, se observan marcadas diferencias en cuanto al tamaño de las firmas. Por un lado, el 63 % de las mipymes que exportaron entre 2011 y 2020 lo hicieron una única vez durante el periodo⁴. En comparación, el 34 % de las grandes empresas que realizaron ventas al mercado externo lo hicieron de forma ininterrumpida durante los últimos diez años (Gráfica 2b).

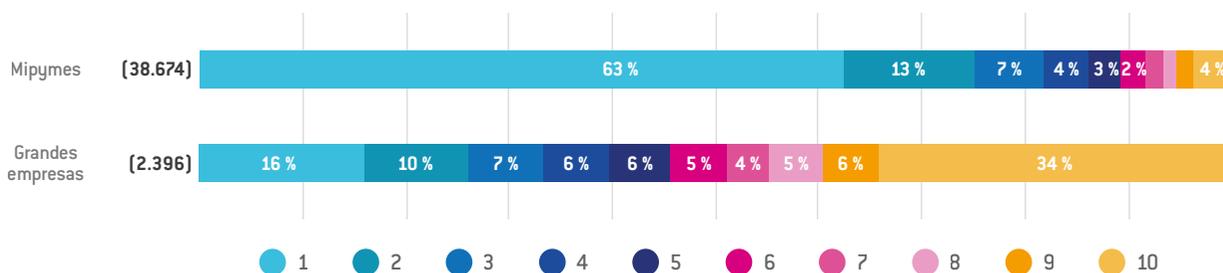
Gráfica 2. Inserción y supervivencia de las empresas colombianas en el mercado externo, 2011-2020.

Entre 2011 y 2020, cerca del 94 % de las empresas que exportaron en Colombia fueron mipymes. De estas, alrededor del 63 % lo hicieron una única vez durante el periodo.

2a. Valor exportado y empresas exportadoras según su tamaño entre 2011-2020



2b. Empresas exportadoras según su tamaño y el número de años en los que exportaron entre 2011-2020.



Nota: El valor entre paréntesis corresponde al número de empresas exportadoras según su tamaño.

Fuente: DANE (2021) y Confecámaras (2021). Cálculos: CPC.

3. Se considera a una empresa como exportadora si registró como mínimo una operación de venta de bienes al extranjero durante un año.

4. De acuerdo con lo establecido en la Ley 590 del 2000, el tamaño de las empresas se determina a partir del monto de los activos y el número de empleados, según la información que es recopilada en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), administrado por Confecámaras. Debido a carencias de información ante las cámaras de comercio, algunas empresas no pudieron clasificarse por tamaño.

Este patrón en materia comercial ha limitado la inserción de la economía colombiana en las cadenas globales de valor. De hecho, según cifras de la OCDE (2019a), cerca del 15,1 % de las exportaciones colombianas fueron utilizadas como insumos en la producción de bienes finales en el exterior (Gráfica 3). Este resultado es inferior al promedio de América Latina (20,7 %) y al observado en los países miembros de la OCDE (30,2 %).

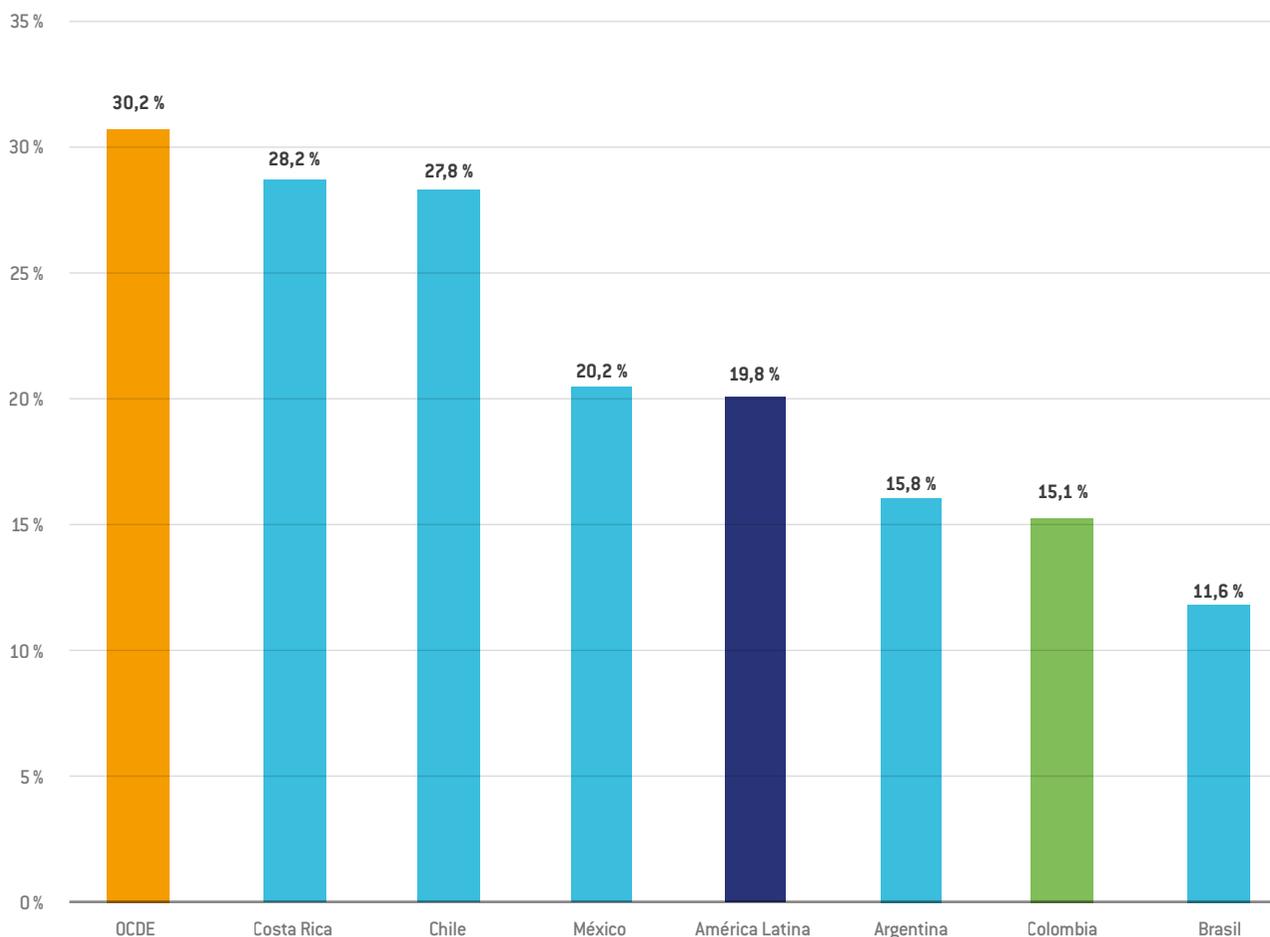
Una buena parte de las exportaciones colombianas corresponden a bienes del sector minero-energético, los cuales son utilizados en el primer eslabón de la cadena de producción de

bienes de mayor valor agregado. En este sentido, uno de los mayores retos para Colombia se encuentra en la sofisticación de sus exportaciones, de modo que el aparato productivo nacional pueda insertarse de forma efectiva en los encadenamientos productivos a nivel internacional.

La sofisticación de la economía redonda en una mayor productividad: las actividades con mayores niveles de complejidad económica utilizan y desarrollan tecnologías más avanzadas, las cuales pueden ser empleadas por otras empresas, generando economías de escala con otros sectores de la economía (Crespi *et al.*, 2014).

Gráfica 3. Participación del valor agregado doméstico incorporado en la demanda final extranjera. Colombia y países de referencia, 2019.

Colombia cuenta con una baja inserción en las cadenas globales de valor. Cerca del 15 % de las exportaciones nacionales son utilizadas como insumos para la producción de bienes finales en el exterior.



Nota: El dato para América Latina corresponde al promedio simple de los valores para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México.

Fuente: OCDE (2019a).

La atracción de IED es también un instrumento efectivo para la transformación productiva de las economías, el incremento de las exportaciones y una mayor inserción en las cadenas globales de valor. En general, los países con una amplia presencia de empresas extranjeras logran establecer un sólido vínculo con las economías de las que proviene el capital, lo que estimula el intercambio comercial y la transferencia de conocimiento. La magnitud de estos beneficios dependerá del grado de complejidad de los sectores a los que se destinen tales recursos y las facilidades regulatorias que propicien un mayor flujo de capital, bienes y tecnología (DNP, 2021).

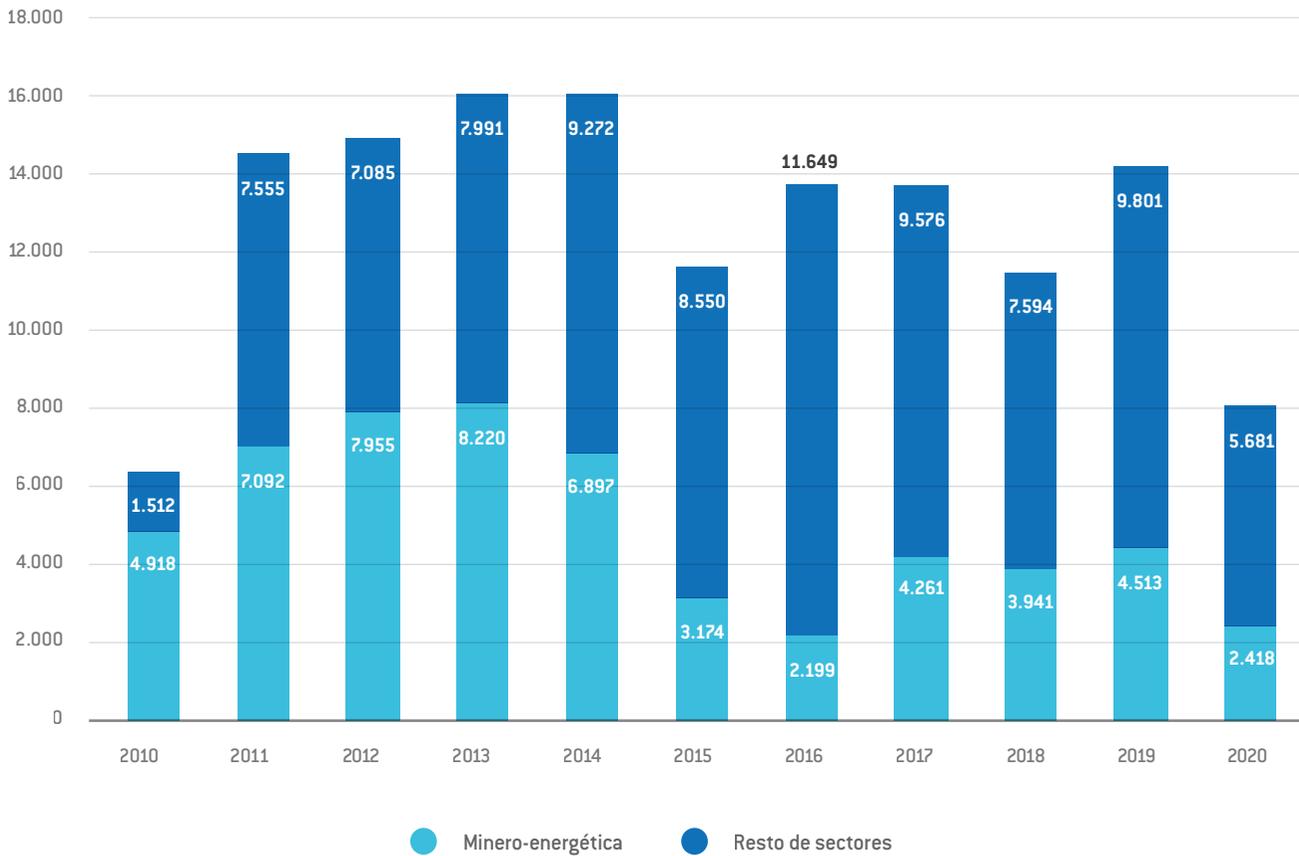
Para el caso de Colombia, la llegada de IED creció en 9,3 % en promedio entre 2010 y 2019. Buena parte de este incre-

mento se vio explicado por la mayor llegada de recursos hacia el sector minero-energético —cerca del 40 % del total—, una tendencia determinada por los altos precios del petróleo y que se prolongó hasta 2014 (Gráfica 4).

En 2020, la IED hacia la economía se redujo en 43,4 % debido a la caída de 46,4 % en el flujo de recursos hacia el sector minero-energético y de 46,4 % en la inversión dirigida a otras actividades económicas (Banrep, 2021). Así mismo, durante el primer semestre de 2021, la IED registró una caída de 0,6 %, una tendencia que se espera sea revertida en el segundo semestre del año ante las mejores perspectivas de crecimiento de la economía nacional, las cuales se ubican en 7,8 % en promedio (Fedesarrollo, 2021).

Gráfica 4. Inversión extranjera directa (USD millones). Colombia, 2010-2020.

Entre 2010 y 2019 la IED hacia Colombia creció 9,3 % en promedio, debido en buena parte a la mayor llegada de recursos hacia el sector minero energético, la cual representó cerca del 40 % del total.



Fuente: Banrep (2021). Cálculos: CPC.

Recomendaciones

Acción pública. Profundizar la ejecución de los programas actuales para incrementar la inserción y la supervivencia de las firmas nacionales en el mercado externo, y ajustarlos/escalarlos con base en resultados.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) lanzó el programa *Fábricas de Internacionalización*, una iniciativa para incrementar las exportaciones no minero-energéticas, fomentar la cultura exportadora del país y ampliar el número de firmas que realizan ventas al exterior. En la primera etapa del programa se inscribieron 904 empresas, las cuales podrán acceder a seis líneas de servicio⁵. Adicionalmente, el MinCIT lidera el Plan 100, una estrategia enfocada en grandes empresas que busca solucionar las principales barreras que enfrentan en sus procesos de exportación.

Se recomienda profundizar la ejecución de estas iniciativas, enfatizando el trabajo con los clústeres gracias a las externalidades positivas que estos tienen sobre el tejido empresarial y las cadenas de valor en las regiones. Adicionalmente, se requiere introducir [1] un enfoque diferencial en las líneas de trabajo, de manera que se reconozcan las particularidades de empresas y sectores, para aumentar la efectividad de las intervenciones; [2] la definición de metas concretas y verificables, contra las cuales se establezcan cláusulas inamovibles de salida y “graduación” de empresas beneficiarias; [3] un riguroso esquema de seguimiento y monitoreo, de acceso público, y con rendición periódica de cuentas, y [4] evaluaciones de operaciones e impacto para emprender acciones de mejora y tomar decisiones sobre escalabilidad de los instrumentos con base en evidencia.

Acción pública. Potenciar la estrategia de atracción de inversión extranjera directa de eficiencia.

Colombia necesita potenciar la agenda de atracción de IED de eficiencia, con la cual contribuya a la creación de empleo y a la transformación productiva de la economía (Cepal, 2018). El país ha avanzado en diversas iniciativas: [1] la expedición del Decreto 1157 de 2020 sobre *megainversiones*; [2] la estrategia *red carpet*, orientada a la articulación y coordinación de las entidades del Estado para facilitar la llegada de IED al país, y [3] el anuncio de la

creación de la Ventanilla Única de Inversión (VUI)⁶. Sin embargo, es recomendable que este tipo de iniciativas logren acelerarse, así como acompañarse de herramientas de seguimiento periódico para evaluar su alcance y efectividad en el tiempo.

Por otra parte, es necesario que el Gobierno Nacional, en cabeza del MinCIT, cree una estrategia de atracción de IED de eficiencia a partir de un enfoque comprensivo que incluya la solución de los factores estructurales que inciden en las decisiones de inversión de las empresas. Adicionalmente, se requiere unificar todos los instrumentos con los que cuenta Colombia en materia de atracción de inversiones y desarrollar una metodología que identifique potenciales sectores y regiones geográficas en las que tales inversiones tendrían éxito. De acuerdo con lo señalado por la Misión de Internacionalización (DNP, 2021), esta estrategia debe agrupar un régimen de incentivos simple, con información y procedimientos de fácil acceso, y estable en el tiempo.

Países con niveles de desarrollo similares al de Colombia, como Costa Rica, México y Vietnam, han implementado políticas exitosas para la atracción de IED, con resultados positivos en materia de exportaciones, generación de empleo y crecimiento económico. Los beneficios otorgados por estas economías son de distinta índole; entre estos, incentivos financieros, regulatorios y comportamentales (BID, 2016; Jordaan, 2008; OCDE, 2019b).

Por último, la tensión económica entre Estados Unidos y China plantea un escenario de oportunidades para Colombia. La cercanía geográfica y un acuerdo comercial vigente con la economía norteamericana establecen un marco de referencia en materia comercial y de relocalización de inversiones (*nearshoring*). En este sentido, resulta pertinente avanzar en una agenda bilateral que permita materializar el interés de empresas de este país por invertir en Colombia, a través de los instrumentos de facilitación al inversionista a cargo de MinCIT y ProColombia.

Acción pública. Crear una batería de indicadores de acceso público que permita hacer seguimiento a métricas clave de las zonas francas, y avanzar en una evaluación integral del instrumento.

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 278 de 2021, con el cual modificó el régimen de zonas francas en Colombia. La iniciativa tiene como objetivo modernizar el instrumento y hacerlo más competitivo al incluir acciones para la promoción del comercio

5. Las seis líneas de servicio que ofrece el programa *Fábricas de Internacionalización* son: 1) empresas de excelencia exportadora 3E, 2) COMEX 360, 3) consorcios de exportación, 4) proyectos sostenibles, 5) mentor, y 6) expansión internacional. Para mayor detalle ver: <https://fabricas.colombiatrading.com.co/>

6. La VUI tendrá como objetivo ofrecer un único punto de contacto institucional con inversionistas internacionales, en el que tendrán la posibilidad de adelantar trámites y procedimientos indispensables para su establecimiento en el país.

electrónico, la exportación de servicios, el desarrollo de infraestructura portuaria y la reducción de tiempos y procedimientos.

Al cierre de 2020, en el país operaban 120 zonas francas, de las cuales 41 son *zonas francas permanentes* y 79 son *zonas francas permanentes especiales*. Aunque esta figura existe en Colombia desde 1958 y ha surtido diversos ajustes normativos, en la actualidad el país no cuenta con un sistema de estadísticas de acceso público que permita hacer seguimiento a sus resultados, como tampoco se han desarrollado evaluaciones integrales que den cuenta de la costo-efectividad de este instrumento.

En este sentido, se recomienda que el MinCIT, junto con entidades como el DANE, la DIAN y el DNP, realicen este ejercicio con el fin de contar con un balance del cumplimiento de los cinco objetivos por los cuales se creó este régimen: (1) crear empleo y captar nuevas inversiones, (2) ser polos de desarrollo que promuevan la competitividad de las regiones en que operan, (3) desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos, (4) promover la creación de economías de escala, y (5) simplificar los procedimientos de comercio exterior para facilitar sus ventas.

BIENES Y SERVICIOS

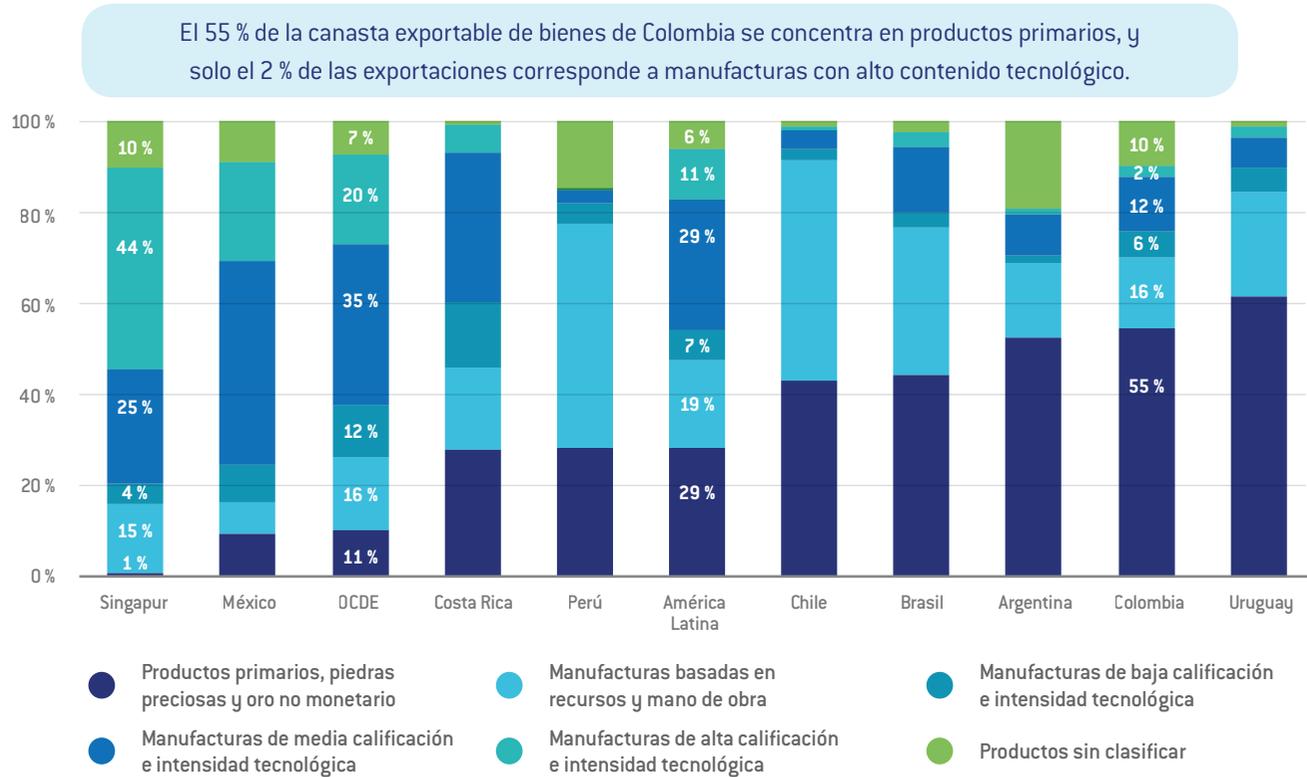
La internacionalización de una economía está relacionada con la capacidad que tiene esta de vender sus productos en otros mercados y de acceder a bienes y servicios que se producen en otros lugares del mundo. Esto se traduce en mayores oportunidades para hogares y empresas, al ampliar sus posibilidades de producción y consumo gracias al intercambio externo. Adicionalmente, se destaca por su aporte a la productividad de las economías; la OCDE (2020) estima que un incremento de 10 % en las importaciones de bienes intermedios podría contribuir en cerca de 2 pp al crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) en economías en vías de desarrollo.

A pesar de lo anterior, la economía colombiana no cuenta con una amplia inserción en el mercado externo. Muestra de ello es que el comercio exterior por habitante en 2020 fue de USD 1.231, un nivel inferior al promedio de América Latina, que fue de USD 3.051, y bastante alejado al observado en los paí-

ses miembros de la OCDE (USD 14.780) (Banco Mundial, 2021; WITS, 2021). Si bien en los últimos 30 años Colombia ha logrado triplicar el valor nominal de sus exportaciones e importaciones per cápita, para el caso de la región, la tendencia de crecimiento ha sido más dinámica, al multiplicar por cinco el nivel observado a inicio de la década de los noventa.

Uno de los mayores retos para Colombia se encuentra en la diversificación de su canasta exportable. En 2020 el 55 % de las exportaciones de bienes del país se concentró en productos primarios, y solo el 2 % de las ventas externas correspondieron a bienes con alto contenido tecnológico (Gráfica 5). Este desempeño es inferior al promedio de América Latina, en el que los bienes primarios representaron el 29 % de las exportaciones de la región, y los bienes con alto contenido tecnológico, el 11 %. Adicionalmente, el país se encuentra rezagado frente a la OCDE, que, en promedio, concentra un 20 % de sus exportaciones en bienes de alta intensidad tecnológica.

Gráfica 5. Exportaciones de bienes según intensidad tecnológica (% del total). Colombia y países de referencia, 2020.



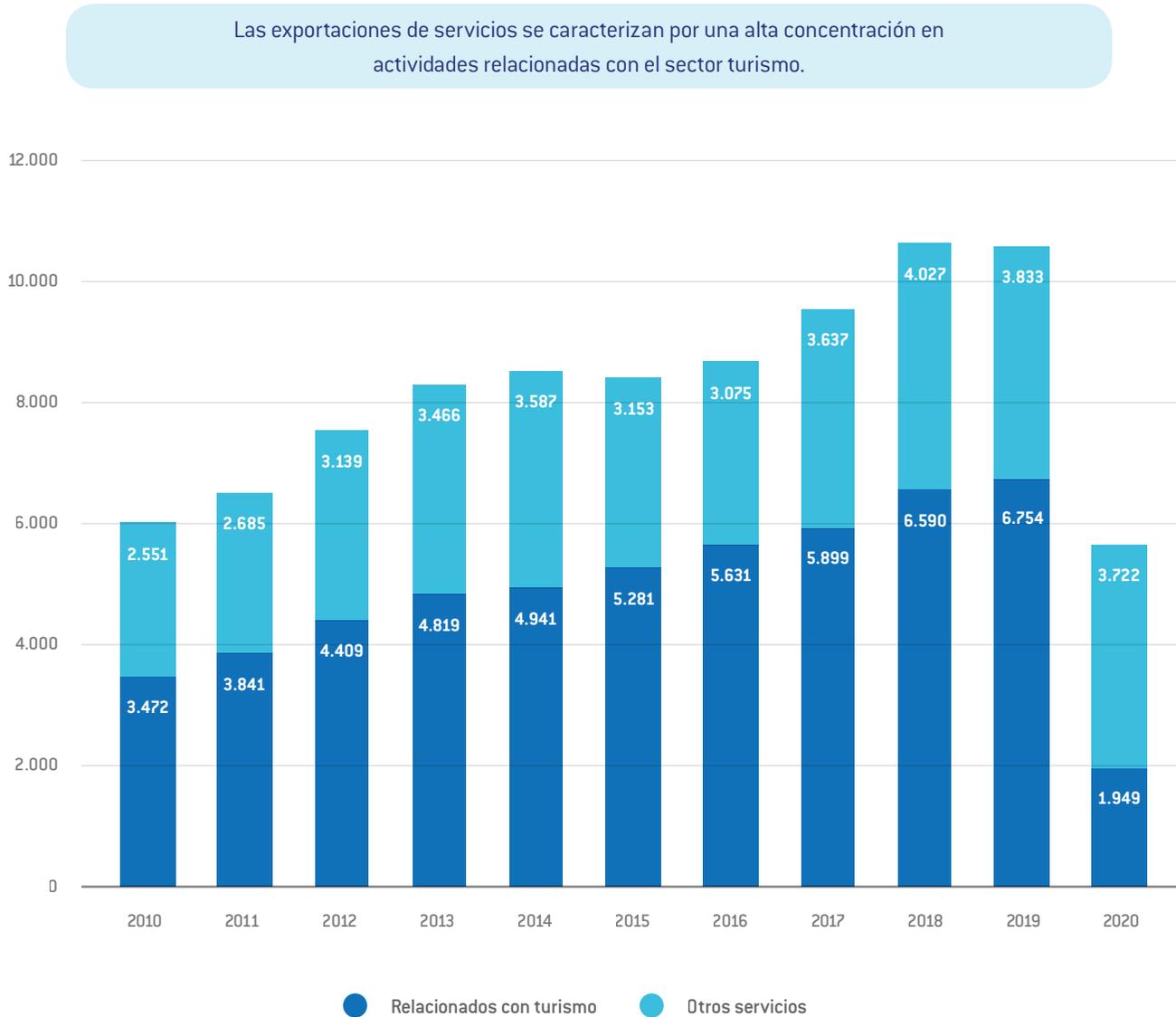
Nota: Los datos para Chile, Costa Rica, Perú y el promedio de América Latina corresponden a 2019.

Fuente: WITS (2021) y UNCTAD (2021). Cálculos: CPC.

En cuanto a las exportaciones de servicios, el monto exportado por el país ha aumentado alrededor de cinco veces en los últimos 20 años, con una tasa de crecimiento promedio de 8,7 % anual. Pese a esto, las ventas externas de servicios se caracterizan por una alta concentración en actividades asociadas al turismo, las cuales representaron cerca del 70 % del total (Gráfica 6).

En 2020, las exportaciones de servicios se redujeron en 46,4 % respecto a 2019, al ubicarse en USD 5.670 millones (Banrep, 2021). En particular, la mayor caída se observó en el rubro de viajes y transporte de pasajeros (-71,1 %), debido a las restricciones impuestas por los países a la movilidad de personas en el contexto de la pandemia.

Gráfica 6. Exportaciones de servicios (USD millones). Colombia, 2010-2020.



Fuente: Banrep (2021). Cálculos: CPC.

Adicional a los retos en materia de sofisticación y diversificación de las exportaciones, otro de los factores que limitan el intercambio de bienes y servicios del país está relacionado con las barreras al comercio exterior. En general, estas se definen como aquellas disposi-

ciones de política que obstaculizan el comercio a nivel internacional y que tienen un impacto negativo sobre la productividad al restringir o encarecer el acceso a insumos, bienes de capital y tecnología necesarios para la transformación productiva de las economías.

Las barreras al comercio pueden clasificarse en dos grupos. El primero corresponde a las tarifas impositivas aplicadas a la importación de bienes, y el segundo comprende todas aquellas medidas no arancelarias (MNA)⁷ que, aunque no representan un costo directo sobre la importación, sí restringen el flujo exterior de mercancías (UNCTAD, 2012).

En Colombia, las MNA han aumentado su prevalencia sobre el comercio exterior en los últimos 30 años. Algunas de estas medidas están orientadas a garantizar la calidad y seguridad de los bienes importados, como las medidas técnicas al comercio. De otro lado, se encuentran aquellas que establecen controles

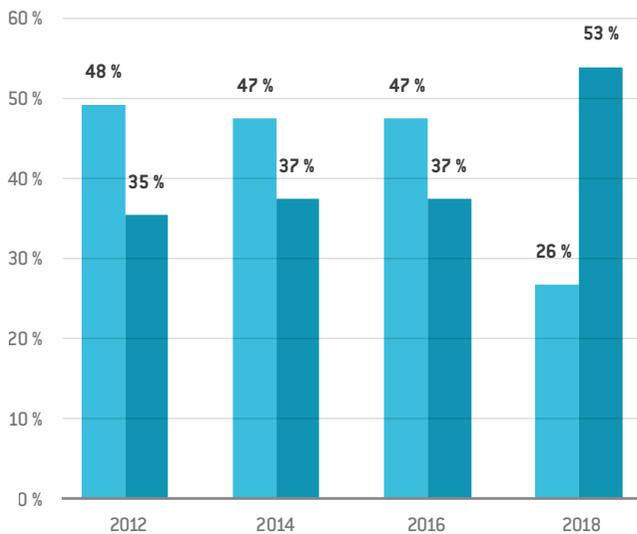
sobre precios o cantidades, y que limitan el intercambio de bienes mediante cuotas, prohibiciones o licencias para la importación, entre otras.

Entre 2012 y 2016 cerca del 47 % de las partidas importadas por Colombia estaban cubiertas por MNA de controles sobre precios o cantidades, y en 2018 esta proporción se redujo hacia el 26 % (Gráfica 7a). De otro lado, la prevalencia de medidas técnicas pasó del 37 % al 53 % durante este periodo. Aunque las MNA de controles sobre precios o cantidades se han reducido, la frecuencia de este tipo de medidas ha sido mayor en el país en comparación al promedio de la región, el cual fue de 22 % (Gráfica 7b).

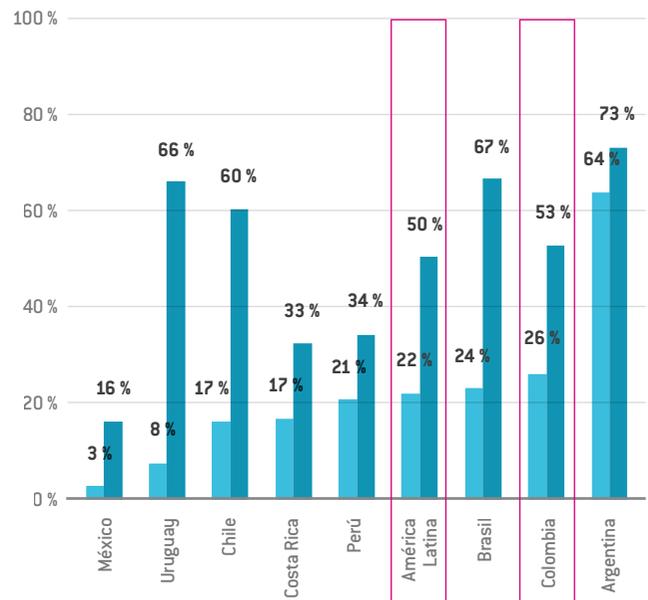
Gráfica 7. Partidas sujetas a medidas no arancelarias (MNA).

En Colombia, aunque las MNA de controles sobre precios o cantidades se han reducido hacia 2018, la prevalencia de este tipo de medidas ha sido superior respecto al promedio de la región.

7a. Tipos de MNA. Colombia, 2012-2018.



7b. Tipos de MNA. Colombia y países de referencia, 2018.



● Controles sobre precios o cantidades ● Medidas técnicas

Nota: Porcentaje de partidas –del sistema armonizado a diez dígitos– cubiertas con MNA generales o unilaterales.

Fuente: WITS (2021).

7. En 2014 la OMC, la UNCTAD y el Banco Mundial establecieron una clasificación de MNA para el comercio. En general, estas pueden agruparse en dos tipos: (1) medidas técnicas, que reúne las certificaciones sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio e inspecciones previas al envío, y (2) los controles a cantidades o precios, entre estos medidas de defensa comercial, cuotas, prohibiciones o licencias no automáticas, medidas de control de precios, tasas y sobrecargas, restricciones a las compras públicas, medidas relacionadas con la propiedad intelectual, reglas de origen, etc.

Respecto a la estructura arancelaria del país, la tarifa nominal promedio se ha reducido desde el 17 % en 1991 a 6,1 % en 2019. A pesar de ello, la dispersión del arancel *nación más favorecida* (NMF)⁸ para productos importados por la economía es superior en comparación a otros países de la región. Algunos casos para destacar son los de Chile y Perú, países que adelantaron reformas arancelarias en las que no solo se redujo el arancel nominal promedio para bienes importados, sino también la dispersión de las tarifas [Gráfica 8].

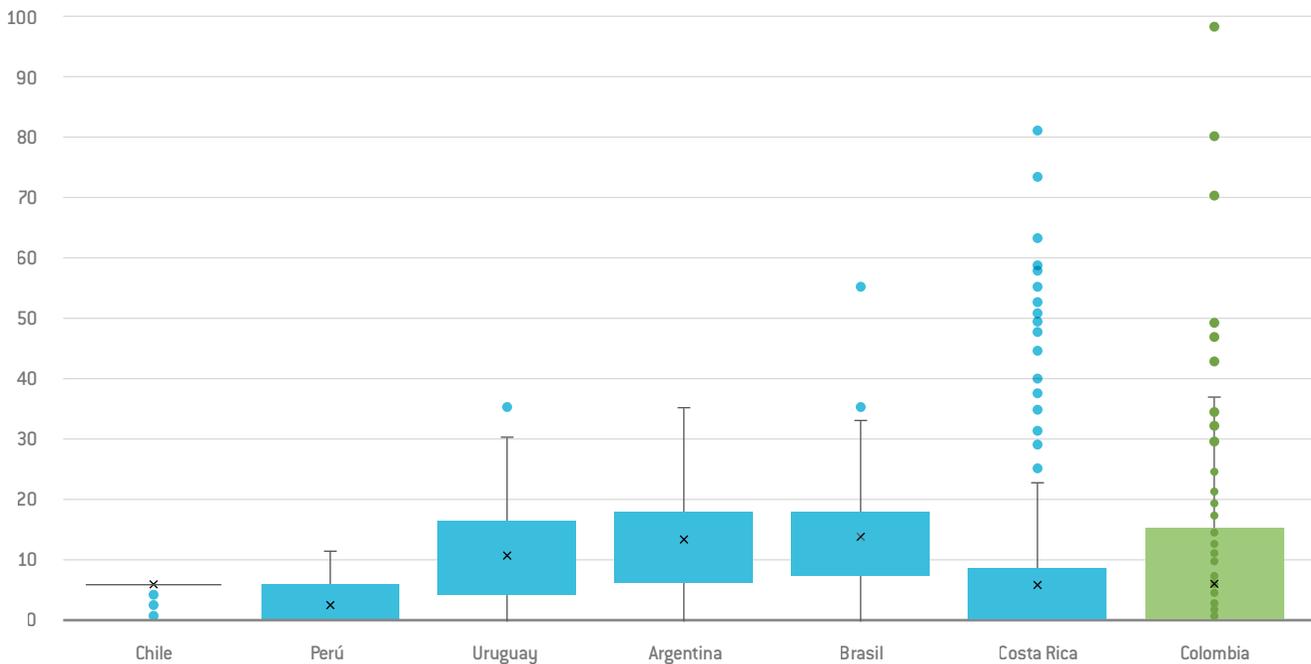
Para el caso de Colombia, los grupos de productos con mayor dispersión arancelaria corresponden a los sectores agrícola y pecuario, y las actividades de textiles, confecciones y calzado. Para

el primer caso, esta dinámica se encuentra explicada en el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), el cual establece una tarifa de arancel variable, determinada a partir de un precio de referencia calculado para más de 100 productos del sector agropecuario⁹.

Una dispersión arancelaria alta genera incentivos para el contrabando técnico, definido como el fraude aduanero generado mediante subfacturación o cambio en el lugar de procedencia de los bienes con el fin de facturar un arancel menor (DIAN, 2018). Adicionalmente, este fenómeno genera un mayor costo para la autoridad aduanera, en tanto obliga a realizar procesos de inspección más rigurosos, con impactos negativos sobre la agenda de facilitación de comercio.

Gráfica 8. Dispersión del arancel NMF por subpartida de producto. Colombia y países de referencia, 2019.

En Colombia, aunque el arancel NMF promedio es bajo en comparación a otros países de la región, la estructura arancelaria del país presenta una alta dispersión.



Fuente: WITS (2021). Cálculos: CPC.

⁸ Arancel normal no discriminatorio aplicado a las importaciones (excluye los aranceles preferenciales previstos en acuerdos de libre comercio y otros regímenes o aranceles aplicables en el marco de los contingentes).

⁹ El objetivo del SAFP es estabilizar el costo de importación de productos que se caracterizan por su marcada inestabilidad en sus precios internacionales, los cuales son originados por factores estacionales, como el clima, o estructurales, como políticas de subsidios aplicadas por países productores de este tipo de bienes.

Recomendaciones

Acción pública. Implementar una política pública que impulse el comercio exterior de servicios.

La alta concentración en la venta de servicios asociados al turismo distancia a Colombia del patrón seguido por países como Estados Unidos, Australia e India, en los que son predominantes las exportaciones de servicios que incorporan mayor conocimiento y son fácilmente integrados en cadenas globales de valor [Banrep, 2020].

La capacidad de la economía para fortalecer la exportación de servicios reside en la efectividad de implementar una estrategia pública que logre identificar sectores con potencial de éxito en el mercado externo. En este aspecto, resulta conveniente potenciar la plataforma *Colombia Exporta Servicios*, una iniciativa a cargo de ProColombia orientada a la promoción de las exportaciones del sector servicios, con la que se han identificado potenciales oportunidades en sectores como la animación digital y los videojuegos, la industria audiovisual, el software, las actividades de *Business Process Outsourcing* (BPO) y los servicios de salud.

Por otra parte, es importante avanzar en la solución de barreras al comercio. A los usuales desafíos en adopción TIC por parte de las empresas se suman también algunas restricciones en materia regulatoria. De acuerdo con el *Índice de Restricciones al Comercio de Servicios* de la OCDE [2021b], entre las actividades que presentan mayores restricciones en Colombia se encuentran las de logística comercial y las de servicios empresariales y profesionales.

Por último, en relación con los avances registrados hasta la fecha, se destaca la expedición del Decreto 285 de 2020 sobre *Plan Vallejo* y el Decreto 278 de 2021 sobre zonas francas, que introducen algunos incentivos para la exportación del sector servicios. Por otra parte, se resalta el anuncio del MinCIT alrededor de la construcción de una estrategia orientada al fortalecimiento empresarial y la promoción internacional de servicios basados en conocimiento, financiada a través de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo [BID].

Acción pública. Crear un catálogo en línea que compile los requisitos técnicos que deben cumplir los exportadores en las condiciones de acceso a los mercados internacionales.

En 2018, ProColombia, en conjunto con el BID, lanzaron el sistema *Export Access*, una plataforma que compila información so-

bre requisitos no arancelarios que deben cumplir las empresas que desean ingresar sus productos a destinos internacionales. En la actualidad la herramienta genera información para cerca de 5.000 subpartidas arancelarias, cinco países de origen (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador y Chile) y nueve de destino (Canadá, Estados Unidos, Costa Rica, Perú, Bolivia, Ecuador, Chile, Brasil y Argentina).

A partir de lo anterior, resulta pertinente incluir a todos los países con los cuales Colombia tiene acuerdos vigentes y avanzar con la información de aquellos con los cuales recién se firmó un acuerdo o se encuentra en negociación (Panamá, Japón, Australia, Singapur y Nueva Zelanda). Por otra parte, es importante, en el marco del crédito otorgado recientemente por el BID, avanzar en el levantamiento de información acerca de las principales normativas y requisitos para exportar en el sector servicios.

Coordinación público-privada. Avanzar en la construcción e implementación del Plan de Admisibilidad Sanitaria.

En el marco de la agenda de aprovechamiento de los acuerdos comerciales vigentes, es necesario que el país avance en la construcción e implementación del Plan de Admisibilidad Sanitaria, una estrategia que busca la entrada de productos agropecuarios colombianos en el exterior a través del mejoramiento del estatus sanitario y fitosanitario del país¹⁰. En este sentido, se recomienda que el Grupo de Asuntos Internacionales en el que participan DNP, MinCIT, Minagricultura y Minsalud puedan consolidar una agenda de corto, mediano y largo plazo en la que se prioricen los bienes y mercados de destino para los que se espera lograr admisibilidad sanitaria.

Esta agenda debe estar alineada con los ejercicios de priorización de la Política de Desarrollo Productivo (PDP), las apuestas productivas departamentales y las herramientas de identificación de bienes de entidades como ProColombia. Adicionalmente, debe articularse con los insumos técnicos proporcionados por el ICA y el Invima al respecto. Luego de ser formulada, esta agenda debe ser sometida a consideración por la Comisión Intersectorial de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, y también ante representantes del sector privado.

Por último, como avance en los últimos años, se resalta el logro de admisibilidad sanitaria para 69 productos agropecuarios en países diferentes a Estados Unidos, lo que supera la meta del PND 2018-2022 en 27 productos adicionales¹¹. También se

10. Esta estrategia está contemplada en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en el pacto por el emprendimiento y la productividad.

11. Para mayor detalle ver <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1139/4470>. Consulta realizada en septiembre de 2021.

destaca el avance en la certificación de productos como pasifloras, carne bovina y aviar, mango, pitaya y pimentón con Estados Unidos, y de carne porcina y bovina con China, Singapur, Vietnam y Hong Kong.

Coordinación público-privada. Revisar la estructura arancelaria con el fin de disminuir su dispersión, desincentivar el contrabando y dar eficiencia a los procesos aduaneros.

Es necesario revisar la dispersión arancelaria de Colombia y avanzar hacia una estructura más plana. Esto tendría un impacto positivo sobre la productividad de la economía, la sofisticación de los bienes exportados, la reducción del contrabando y una mejor gestión de la autoridad aduanera (Bass y Strauss, 2015).

Para realizar esto se proponen dos alternativas. La primera opción establece un arancel plano y único para todos los bienes, lo que, además de los resultados mencionados, eliminaría las protecciones efectivas negativas. La segunda sugiere una estructura arancelaria menos dispersa, con tarifas diferenciales para los bienes industriales y agrícolas. Esta propuesta de Echavarría *et al.* (2019)¹² considera que para los bienes agrícolas con aranceles mayores al 40 % se fije un arancel máximo entre el 20 % y el 40 %, mientras que para los capítulos que tengan una tarifa mediana del 15 % se sugiere gravarlos al 10 %, y el resto de los productos mantendría su arancel actual.

En cuanto a los bienes con franjas de precios, esta propuesta sugiere reducir de cinco a un año el periodo para calcular el promedio móvil de los precios y determinar el techo y el piso arancelarios, así como imponer una protección nominal máxima del 40 %. Para el caso de la industria, los autores recomiendan fijar un arancel entre el 7 % y el 15 % para todos los productos que cuenten con un arancel igual o mayor al 15 %, y del 5 % para aquellos que en la actualidad presenten un arancel del 10 %.

Echavarría *et al.* (2019) cuantifican el impacto de esta propuesta y encuentran que estas reformas lograrían un aumento en el PIB, las exportaciones e importaciones, así como reducciones en la pobreza extrema y la desigualdad. En relación con este último efecto, un estudio de la OCDE (2019a) señala que la reducción de barreras al comercio podría beneficiar en mayor medida a los hogares de bajos ingresos. En términos generales, se encuentra que una reducción del 50 % en los aran-

celes incrementaría el poder adquisitivo del decil más pobre de la población en cerca de 10 %.

Acción pública. Establecer una fuerza de tarea para el análisis, clasificación y evaluación de medidas no arancelarias.

Aunque en el mundo la tasa de arancel promedio ha disminuido, las MNA han aumentado, y Colombia no ha sido la excepción. No todas las medidas no arancelarias suponen per se una restricción al comercio, y por esto es importante diferenciar las MNA de las denominadas barreras no arancelarias (BNA), utilizadas para eludir las normas de libre comercio y favorecer las industrias nacionales.

Es recomendable revisar, como con toda regulación, que los beneficios superen los costos. El análisis de las MNA debe hacerse más allá de consideraciones meramente cuantitativas, teniendo en cuenta la naturaleza, el contenido y la aplicación de estas, ya que incluso algunas pueden tener un efecto positivo sobre el comercio¹³. Igualmente, las medidas deben ser compatibles con los principios de la OMC y sus acuerdos, entre los cuales se destaca el de Trato Nacional, puesto que estos requisitos deben ser cumplidos tanto por productores nacionales como por importadores. Es preciso no limitar el análisis al ámbito doméstico, sino también incluir las MNA que imponen otros países y que pueden constituir BNA.

De acuerdo con lo propuesto por la Misión de Internacionalización (2021), se recomienda crear una comisión o fuerza de tarea que analice, clasifique, evalúe y sistematice las MNA, para establecer cuáles corresponden a BNA que restrinjan el libre comercio. Este grupo también debería evaluar las medidas restrictivas que adoptan terceros países con Colombia, implementando un procedimiento de revisión a partir de la metodología de análisis de impacto normativo de la OCDE (2021a). Adicionalmente, debe activar protocolos encaminados a establecer una estrategia eficiente de diplomacia comercial para buscar la eliminación de estas restricciones en los mercados internacionales. Una fuerza de tarea coordinada por DNP y MinCIT podría ejecutar una estrategia de esta naturaleza, definir los criterios técnicos de revisión de normas, y coordinar el proceso con las entidades involucradas en la expedición de este tipo de medidas, como Invima, ICA y DIAN, entre otras.

12. Entre las propuestas de Echavarría *et al.* (2019) también se considera la opción de un arancel plano.

13. Las MNA deben estar encaminadas a establecer condiciones adecuadas para aquellas mercancías que ingresan al territorio nacional, así como la seguridad de los consumidores. Es decir, no deberían constituirse como discriminatorias o que impongan expresamente restricciones al comercio internacional, sino como medidas que tienen como propósito fijar criterios técnicos que regulan el mercado en el país, exigiéndose tanto a la producción nacional como a los bienes importados.

INSTITUCIONES PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN

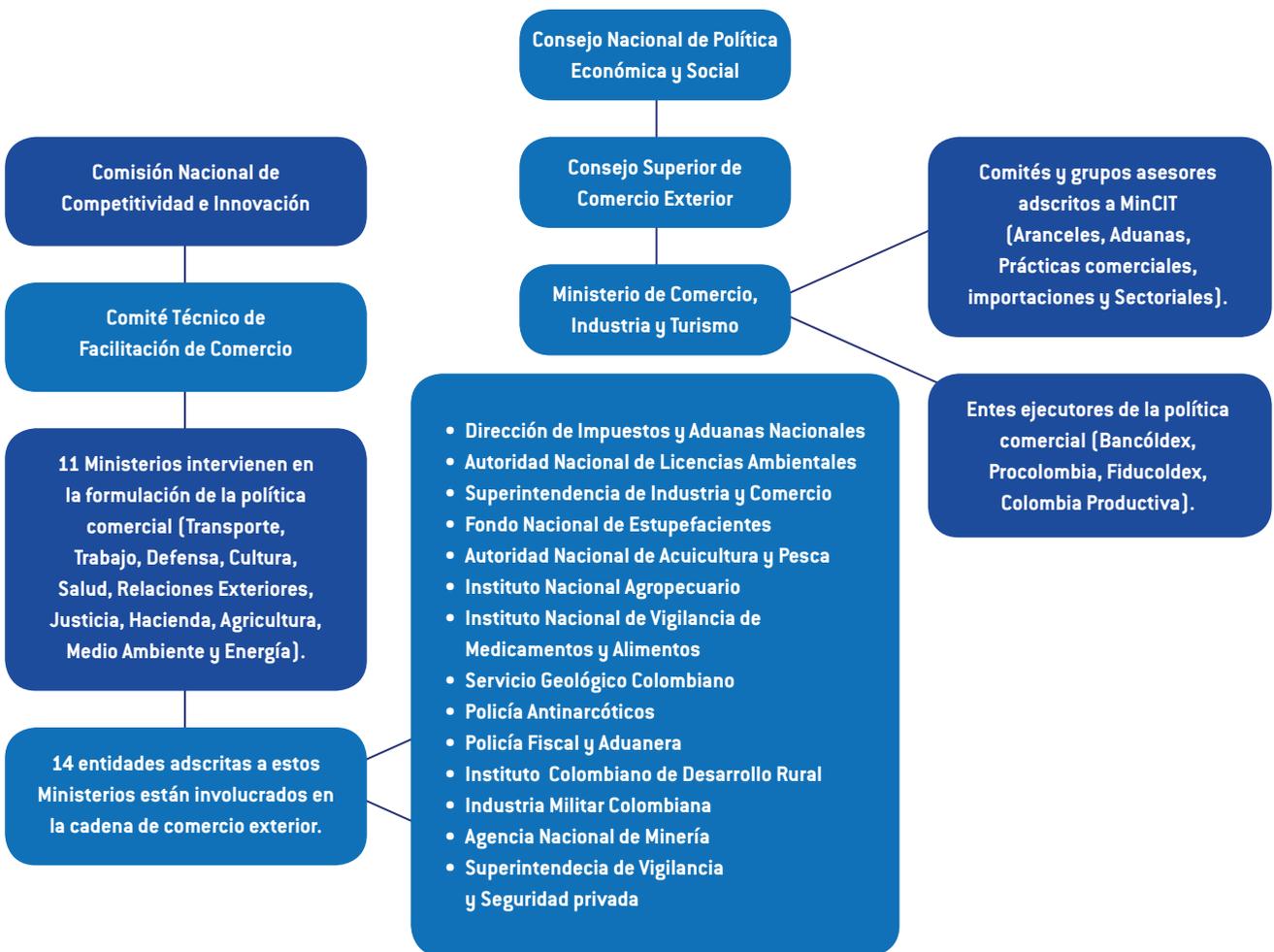
Una estructura institucional sólida para la internacionalización es fundamental para desarrollar un marco de política eficaz que permita aprovechar los beneficios que trae la integración económica con el resto del mundo (OCDE, 2001). En Colombia, la política para la internacionalización está a cargo del Poder Ejecutivo, en cabeza del MinCIT, quien, junto a sus entidades adscritas y comités asesores, lidera las acciones en materia de promoción comercial, atracción de IED, servicios y turismo.

Adicionalmente, 11 ministerios están involucrados en la formulación de la política comercial, y 14 entidades adscritas a estos emiten permisos y autorizaciones a los diversos actores interesados en hacer operaciones de comercio exterior (Diagrama 1).

Aunque la fragmentación de responsabilidades resulta beneficiosa en términos de efectividad, también supone un potencial riesgo si no se acompaña de una fuerte articulación entre entidades que propenda a una mayor facilitación del comercio (DNP, 2021).

De acuerdo con la *Encuesta de Comercio Exterior* del Banco de la República, hay una alta percepción entre los empresarios acerca de la poca coordinación entre las entidades involucradas (García *et al.*, 2015). Si bien se reconocen avances en iniciativas como la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), persisten oportunidades de mejora en aspectos relacionados con la expedición de permisos y autorizaciones, y la inspección física de las mercancías.

Diagrama 1. Entidades a cargo del diseño, ejecución y coordinación de la política comercial.



Fuente: DNP (2021).

En 2020, el país ratificó el *Acuerdo de Facilitación del Comercio* de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el cual contiene disposiciones para agilizar el movimiento, levante y despacho de mercancías en las operaciones de comercio exterior. Adicionalmente, el Gobierno Nacional estableció como meta en el PND 2018-2022 reducir en 30 % los tiempos de importación de mercancías al cierre de 2022.

De acuerdo con cifras del informe de *tiempos de despacho de mercancías* de la DIAN (2021a), en 2020 la exportación de bienes por vía marítima tomó 6,6 días en promedio, registrando un incremento de 5,7 % respecto a 2019. Por vía aérea, los procesos de exportación fueron más expeditos y tomaron cerca de 37 horas en promedio, registrando un leve deterioro en comparación a 2019 (Gráfica 9).

En cuanto a las importaciones, los tiempos de despacho tienden a variar de acuerdo con la modalidad de transporte y

el tipo de declaración utilizada. Para el caso de las importaciones por vía marítima, el tiempo de importación fue de 8,1 días en promedio a través de la declaración tradicional, mientras que, con declaración anticipada, el tiempo se redujo a 2,6 días en promedio. Por otra parte, las importaciones aéreas con declaración inicial tomaron cerca de 9,3 días, mientras que con el mecanismo de declaración anticipada requirieron tan solo 27,9 horas en promedio durante 2020 (Gráfica 9).

Agilizar los trámites y procedimientos de comercio exterior es fundamental para avanzar en competitividad. Los retrasos en materia de tiempos de exportación e importación generan traumatismos en la operación de las empresas, así como demoras en la disponibilidad de insumos para la producción y la posibilidad de concretar negocios en el extranjero, lo que limita su inserción en los mercados internacionales y sus potenciales oportunidades de crecimiento (Banco Mundial, 2019).

Gráfica 9. Tiempos de exportación e importación aérea o marítima por tipo de declaración (inicial o anticipada) (número de días u horas en promedio). Colombia, 2019-2020.

La exportación de bienes por vía marítima tomó 6,6 días en promedio en 2020. En cuanto a las importaciones, la declaración anticipada puede reducir en promedio hasta 5,5 días los tiempos de importación por vía marítima.

Modalidad transporte	Exportaciones			Importaciones		
	2019	2020	Variación (%)	2019	2020	Variación (%)
	Con declaración anticipada					
	16,3 horas	27,9 horas	↑ 71 %			
	Con declaración inicial					
	9,4 días	9,3 días	↓ -1 %			
	Con declaración anticipada					
	3,0 días	2,6 días	↓ -11 %			
	Con declaración inicial					
	8,6 días	8,1 días	↓ -5,0 %			

Fuente: DIAN (2021a).

Recomendaciones

Acción pública. Fortalecer la institucionalidad y gobernanza de la política arancelaria.

En cuanto a la institucionalidad y gobernanza de la política arancelaria en Colombia, es necesario replantear el rol que ejercen instancias como el Comité de Asuntos Aduaneros y Arancelarios (Comité AAA) en lo referente a las solicitudes de modificación de aranceles de manera *ad hoc* como ventanilla abierta. Para esto, es recomendable que este comité no tome decisiones sobre partidas particulares –excepto en casos excepcionales como los de competencia desleal–, sino analizar y decidir en términos estructurales sobre sectores o grupos de productos. Adicionalmente, se debe revisar el mecanismo por el cual se evalúa la pertinencia de las solicitudes de modificación de aranceles, así como los requisitos establecidos para su presentación y posterior evaluación.

El anterior ejercicio debe valerse de elementos del análisis de impacto normativo (DNP, 2021), en el que se consideren los potenciales efectos de este tipo de medidas sobre el bienestar de la población, la competencia y la proveeduría de bienes para la cadena productiva. Así mismo, debe considerar los posibles impactos negativos que podrían generarse; entre estos: estímulos al contrabando, o represalias de otros países en materia comercial.

Acción pública. Poner en marcha el sistema informático de la DIAN que propone la nueva regulación aduanera¹⁴.

En junio de 2020 el CONPES aprobó recursos del BID por USD 250 millones destinados a la modernización de la DIAN y a la creación del Fondo DIAN para Colombia. La entrada en operación de este nuevo sistema permitirá la modernización aduanera y la agilización del comercio exterior, automatizando operaciones que actualmente se vienen adelantando de forma manual. Adicionalmente, permitirá contar con reglas claras de operación para lograr la interoperabilidad entre los sistemas de riesgo de las diferentes entidades que participan en el proceso de revisión aduanera.

Se recomienda realizar un seguimiento mensual de alto nivel a los tiempos y recursos comprometidos para poner en marcha este sistema, el cual se espera entre en operación en 2022. Por otra parte, también será necesario expedir un nuevo decreto que contenga la base legal para los desarrollos tecnológicos

que implemente la DIAN, el cual entraría a modificar el Decreto 1165 de 2019, que modernizó el régimen aduanero en Colombia.

Coordinación público-privada. Promover la declaración anticipada como un mecanismo de facilitación de comercio.

El uso de la declaración anticipada es aún incipiente en los procesos de importación en Colombia. Según cifras de la DIAN (2021a), tan solo el 28 % de las importaciones por vía marítima utilizaron este mecanismo durante 2020. Entre las razones que explican su baja utilización, de acuerdo con la Encuesta Nacional Logística de 2020, se encuentra que el 43 % de las empresas manifiestan desconocer este mecanismo y sus potenciales beneficios (DNP, 2020).

Otra de las razones es que los empresarios la asocian comúnmente con un mecanismo de control y fuente de sanciones que solo es obligatorio para ciertos sectores (confecciones, calzado, hierro y acero, entre otros) (Analdex, 2019). Esto sugiere un cambio de enfoque de este instrumento, en el que la DIAN y las demás entidades del sector comercio promuevan su uso, dados los resultados positivos en materia de facilitación del comercio. Tal como se evidenció en el diagnóstico de esta sección, los tiempos de importación por vía marítima podrían reducirse en cerca de 5,5 días en promedio con el uso de este tipo de declaración (DIAN, 2021a).

Acción pública. Impulsar la figura de operador económico autorizado y avanzar en el reconocimiento de esta en los países con los que se tengan acuerdos vigentes.

A partir de noviembre de 2020, mediante Resolución 048 de la DIAN se abrió la posibilidad para que actores de la cadena logística, como instalaciones y operadores portuarios, accedan al beneficio de ser operadores económicos autorizados (OEA). Esta figura, que fue adoptada por Colombia en 2011 y cobijaba únicamente a exportadores e importadores, busca certificar a las personas naturales o jurídicas que, mediante el cumplimiento de condiciones y requisitos mínimos, garantizan operaciones de comercio exterior seguras y confiables.

A julio de 2021, 293 empresas y actores de la cadena de comercio exterior habían sido certificados como OEA, 105 más que los registrados en igual periodo de 2020 (DIAN, 2021b). Así las cosas, se requiere impulsar esta figura en el país para que un mayor número de usuarios puedan acceder a sus beneficios en materia de facilitación de comercio¹⁵, así como continuar el

14. Esta acción está contemplada en el PND 2018-2022, y se le está haciendo seguimiento en el marco del Comité de Facilitación de Comercio y el sistema SIGOB de Presidencia.

15. Entre los beneficios de ser certificado como OEA se encuentran: (1) los exportadores e importadores actúan directamente como declarantes ante la DIAN, (2) reducción en el monto de las garantías que se deben pagar ante la DIAN por cuenta de las operaciones de comercio exterior, (3) autorización para llevar a cabo la inspección de las mercancías en las instalaciones del exportador o en un depósito habilitado, entre otros.

acompañamiento a las empresas que tienen su certificación en trámite, de modo que tengan claridad en cuanto a los requerimientos y pasos necesarios para conseguirla.

Adicionalmente, es necesario acelerar la expedición de la regulación para que otros actores de la cadena puedan ser certificados como OEA, entre estos los transportadores terrestres, los usuarios operadores de zonas francas, los depósitos habilitados, los agentes de carga internacional, los intermediarios de tráfico postal y envíos urgentes, y los transportadores aéreos.

Por último, se requiere avanzar en el proceso de reconocimiento mutuo de OEA en los países con los que se tengan acuerdos comerciales vigentes y que cuenten con este programa de certificación. Hasta la fecha se cuenta con acuerdos de reconocimiento mutuo con los países miembros de la Alianza del Pacífico (México, Perú y Chile), la Comunidad Andina (Perú, Ecuador y Bolivia), Costa Rica y Brasil. Mientras tanto, se encuentran en espera o en negociación los acuerdos con Mercosur y el OEA regional (Bolivia, Chile, Perú, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Guatemala, Costa Rica y República Dominicana).

Acción pública. Hacer interoperables los sistemas de riesgo de los actores que intervienen en el control a las operaciones de comercio exterior.

Con el fin de avanzar en la automatización de los servicios aduaneros, resulta fundamental la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades involucradas en los procesos de comercio exterior. Esta característica implica que los sistemas de riesgo de entidades como la DIAN, el Invima, el ICA y la Policía Fiscal Aduanera (Polfa) desarrollen interfaces que los habiliten para interactuar entre ellos. Esto permitirá que, por ejemplo, se puedan construir perfiles de riesgo de manera automática, los cuales deberán alimentarse de las bases de datos de las instituciones involucradas.

De acuerdo con lo propuesto por la Misión de Logística (DNP, 2018), estos desarrollos tecnológicos permitirán implementar mecanismos de selectividad aduanera, basados en modelos de detección temprana de riesgos para identificar aquellas mercancías que requieren revisiones más rigurosas. Para esto, se necesita una mayor articulación de las entidades con el fin de garantizar su coordinación en los procesos de control.

En este sentido, vale la pena mencionar que esta acción fue incluida en el CONPES 3982 de 2020 (Política Nacional Logística) y registra un avance en su cumplimiento al mes de julio del 60 % en

el componente de mitigación de los riesgos aduaneros, del 5 % en el de mitigación del riesgo sanitario y defensa de la salud, y del 30 % en materia de lucha contra el contrabando, narcóticos y seguridad nacional¹⁶. En el componente de riesgos de sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria no se registran avances hasta el momento.

Acción pública. Agilizar el plan de modernización de la VUCE y consolidar el Sistema de Inspección Simultánea.

Un estudio del BID (2017) para Costa Rica encontró que la implementación de la VUCE contribuyó en un incremento promedio anual de 2,5 % en las exportaciones de este país entre 2007 y 2013. Para el caso de Colombia, esta plataforma que opera desde 2005 es el canal central para el intercambio de información sobre comercio exterior, y se configura como una herramienta fundamental para contar con menores tiempos y costos en los trámites para exportación e importación de mercancías.

Si bien la puesta en marcha de la VUCE ha sido gradual, en la actualidad, en Colombia 21 entidades ejercen control sobre las operaciones de comercio exterior y, por tanto, deberían estar adscritas a esta plataforma. Para esto, en línea con las recomendaciones del CONPES 3982 de 2020, se requiere desarrollar nuevas funcionalidades para los módulos de la plataforma en lo que respecta a inspección simultánea, sistema de administración de riesgos, conectividad con ventanillas únicas de otros países¹⁷ e integración con futuros desarrollos de los sistemas de comunidad portuaria y aeroportuaria.

Adicionalmente, es clave consolidar el sistema de inspección simultánea, tanto para exportaciones como para importaciones, y extenderlo a todos los tipos de carga. Así mismo, es preciso implementar completamente el centro de control y monitoreo de aduanas de la DIAN, lo que contribuirá a unificar los procesos de inspección y reducirá los tiempos de comercio exterior.

Es importante también el desarrollo de la interoperabilidad de la VUCE con la Ventanilla Única Empresarial (VUE) para facilitar todos los trámites relativos a la gestión empresarial. Finalmente, en materia de inversión, es clave que la VUI, proyecto que se tiene previsto ejecutar con recursos del crédito con el BID, tenga desde su diseño interoperabilidad con la VUCE y la VUE.

Por último, se destacan los avances en materia de interoperabilidad de la VUCE con cinco entidades del sector en 2020 –Minjusticia, DIAN, ICA, ANLA, Policía Antinarcóticos–. El compromiso adquirido para 2021 es de ocho entidades, lo cual contribuirá al cumplimiento de la meta de 15 entidades en total hacia el año 2022.

16. Para mayor detalle consulte: <https://sisconpes.dnp.gov.co/SisCONPESWeb/Seguimiento/Detalles?idDocumento=10116>

17. Al respecto, se destaca el progreso con la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile, Perú y México), en el que se están transfiriendo los documentos electrónicos fitosanitarios y se ha implementado la firma digital desde julio de 2016 (MinCIT, 2020). De igual manera, se resalta que las bases del PND 2018-2022 incluyen esta acción.

Internacionalización en la recuperación económica y social

La internacionalización de la economía será crucial en la reactivación económica durante y después de la crisis a través de la generación de ingresos vía comercio de bienes y servicios, y de una mayor integración del aparato productivo en las cadenas globales de valor. De acuerdo con proyecciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (2021), el comercio mundial de bienes podría crecer cerca de 8 % en 2021 debido a la recuperación de la demanda de las principales economías del mundo y la flexibilización en las medidas de aislamiento de la población. No obstante, la recuperación será divergente entre regiones y estará relacionada con la capacidad de las economías de controlar el avance de la pandemia y la efectividad de las campañas de vacunación.

Para el caso de Colombia, las perspectivas para el presente año son positivas. Muestra de ello es que, entre enero y agosto, las exportaciones crecieron 22,5 % frente a igual periodo de 2020, mientras que las importaciones aumentaron en 31,6 %. Un elemento que ha favorecido la recuperación del comercio exterior ha sido el incremento de los precios internacionales de los *commodities*, entre estos los del petróleo y el café: 62,2 % y 21,9 %, respectivamente (FMI, 2021).

Otro factor relevante han sido las medidas implementadas por el Gobierno Nacional orientadas a la recuperación del comercio exterior, entre las que se destacan:

- Eliminar la presentación física de la documentación para operaciones de comercio exterior ante las autoridades de control.
- Emisión de certificados fitosanitarios de exportación agrícola con firma electrónica, y su aceptación ante entidades homólogas de 21 países de destino.

- Reducción de la inspección física de la carga en puertos por parte de la DIAN y la Polfa, así como el escaneo de la carga de exportación sin cobros adicionales para los usuarios.

Adicional a estas medidas, es primordial enfatizar la contribución que tendrá una mayor integración económica en la reactivación. De acuerdo con lo señalado por el BID (2021), una estrategia efectiva para recuperar los flujos de personas, bienes y recursos entre los países debe estar enfocada en cuatro frentes de acción. El primero comprende la identificación de nuevas oportunidades comerciales. Entre estas, el comercio de servicios resulta ser un sector estratégico que podría continuar operando al estar exento de las barreras físicas que enfrenta el intercambio de bienes.

El segundo frente trata sobre la facilitación del comercio. Para esto es fundamental permitir que los procedimientos y trámites aduaneros se lleven a cabo a través de medios digitales, así como reducir el porcentaje de inspección física de las mercancías y realizar un seguimiento periódico al funcionamiento de las cadenas logísticas y de transporte.

En tercer lugar, la atracción de IED de eficiencia será fundamental para impulsar la creación de empleos y la transformación productiva de la economía. Por último, avanzar en una agenda de integración económica resulta clave en un contexto en el que las apuestas de algunas economías parecen inclinarse hacia el proteccionismo. Esta estrategia debe sustentarse en ampliar la operación del tejido empresarial en el mercado externo, insertar la economía en las cadenas globales de valor e incrementar el acceso de la población a bienes y servicios provenientes del resto del mundo (OMC, 2020).

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendaciones del CPC que ya han sido acogidas

Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado/observado	Observaciones
Escáneres para inspección no intrusiva en puertos	2016	La puesta en funcionamiento de 37 escáneres en las sociedades portuarias de Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Buenaventura, Contecar, Palermo, San Andrés y Aguadulce ha permitido pasar de una inspección física de tres horas a una no intrusiva de 15 minutos.	Además de aumentar el número de escáneres, es importante conectar las cámaras de los puertos con estos para rastrear todo lo que pasa en los puntos de desembarque de las mercancías.
Implementar programas especiales que contribuyan a incrementar la oferta exportadora del país	2019	Se espera que el programa Fábricas de Productividad realice 4.000 intervenciones a empresas del país para que puedan agilizar y mejorar sus procesos productivos.	Es importante evaluar el impacto de este tipo de programas en indicadores que den cuenta de la capacidad del aparato productivo del país.
Fortalecer el sistema nacional de calidad del país	2019	Para poder incentivar las exportaciones es clave responder a los requerimientos de calidad que exigen los mercados internacionales. Por ello, el CONPES 3957 de 2019 definió la Política Nacional de Laboratorios del país, que se propone mejorar las capacidades técnicas de los laboratorios, consolidar el mercado de la calidad y organizar un marco normativo e institucional que permita mejorar los procesos productivos.	
Implementar el programa de servicios de emparejamiento dispuesto en el CONPES 3866 de 2016	2019	Resolver las fallas de información y coordinación entre empresas compradoras y proveedoras del país y del extranjero.	Se realizó el lanzamiento de la plataforma Compra lo Nuestro.
Priorizar las apuestas productivas en la agenda de admisibilidad de la oferta exportable en el mercado internacional	2019	Mejorar el estatus sanitario y fitosanitario del país y optimizar el reconocimiento de los procesos de equivalencia sanitaria a partir de las apuestas priorizadas en el marco de la PDP.	Se creó el Grupo de Asuntos Internacionales, cuya secretaría técnica está en cabeza del DNP y donde participan MinCIT, Minagricultura y Minsalud. Este tiene como objetivo la priorización de productos a partir de las consideraciones del sector privado, y definir la agenda de admisibilidad en el corto, mediano y largo plazo.
Dar seguimiento a las recomendaciones que surjan de la Misión de Internacionalización	2021	En junio de 2020 el Gobierno Nacional realizó el lanzamiento de la Misión de Internacionalización. Esta tendrá como objetivo plantear recomendaciones de política para lograr una mayor integración de la economía colombiana en el mercado externo, alrededor de nueve líneas de estudio.	El CONPES 4023 de 2021 incluyó entre sus acciones crear una agenda de trabajo interinstitucional para la implementación de las recomendaciones que surjan de la Misión de Internacionalización.

Recomendaciones que aún no han sido acogidas, en las cuales el CPC insiste

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Profundizar la ejecución de los programas actuales para incrementar la inserción y la supervivencia de las firmas nacionales en el mercado externo, y ajustarlos o escalarlos con base en resultados	Entre 2011 y 2020, cerca del 94 % de las empresas que exportaron en Colombia fueron mipymes. De estas, alrededor del 63 % lo hicieron una única vez durante el período. Consolidar la operación de estas empresas en el mercado externo contribuirá en el incremento sostenido de las exportaciones.	MinCIT, ProColombia y Colombia Productiva	Acción pública
Implementar una política pública que impulse el comercio exterior de servicios	El comercio de servicios representa una oportunidad para aumentar la inserción de la economía en el mercado externo. Cuando este intercambio tiene un alto contenido de sofisticación, facilita la integración en las cadenas globales de valor y genera mayores ingresos.	Dirección de Inversión Extranjera, Servicios y Propiedad Intelectual del MinCIT y ProColombia	Acción pública
Potenciar la estrategia de atracción de inversión extranjera directa de eficiencia	Incrementar el monto de IED de eficiencia, aumentar la diversificación productiva e incentivar las exportaciones.	Dirección de Inversión Extranjera, Servicios y Propiedad Intelectual del MinCIT y ProColombia	Acción pública
Crear un catálogo en línea que compile los requisitos técnicos que deben cumplir los exportadores en las condiciones de acceso a los mercados internacionales	Identificar los requerimientos técnicos exigidos en los diferentes mercados para facilitar el acceso de los productos colombianos.	Viceministerios de Comercio Exterior y de Desarrollo Empresarial del MinCIT, Viceministerio de Asuntos Agropecuarios del Minagricultura, Vicepresidencia de Exportaciones de ProColombia, Colombia Productiva, Dirección General de Bancóldex, Dirección General de iNNpulsa y sector privado	Acción pública
Crear una batería de indicadores de acceso público que permita hacer seguimiento a métricas clave de las zonas francas, y avanzar en una evaluación integral del instrumento	Medir la efectividad del régimen de zonas francas en materia de inversión, generación de empleo y aumento de las exportaciones, así como establecer ajustes en su operación con base en evidencia.	MinCIT, DANE, DIAN y DNP	Acción pública
Revisar la estructura arancelaria con el fin de disminuir su dispersión, desincentivar el contrabando y dar eficiencia a los procesos aduaneros	Disminuir el contrabando técnico, la pobreza y el Gini, y aumentar las exportaciones, las importaciones y el PIB [Echavarría <i>et al.</i> , 2019].	Viceministerio de Comercio Exterior del MinCIT, Viceministerio de Asuntos Agropecuarios del Minagricultura, Subdirección Sectorial del DNP, Dirección General de la DIAN y Viceministerio Técnico de Minhacienda	Coordinación público-privada
Establecer una fuerza de tarea para el análisis, clasificación y evaluación de medidas no arancelarias	Disminuir los costos de importación y aumentar los incentivos por exportar. Este último efecto se lograría disminuyendo los costos de importación de insumos requeridos para la producción de la oferta exportable del país.	Viceministerios de Comercio Exterior y de Desarrollo Empresarial del MinCIT, Viceministerio de Asuntos Agropecuarios del Minagricultura, Dirección General del Invima, Dirección General de la DIAN y Subdirección Sectorial del DNP	Acción pública
Poner en marcha el nuevo sistema informático de la DIAN que propone la nueva regulación aduanera	Modernización aduanera y agilización del comercio exterior, automatizando operaciones que se vienen adelantando de forma manual.	Dirección General de la DIAN, Dirección de Comercio Exterior de MinCIT, Polfa, Invima e ICA	Acción pública
Promover la declaración anticipada como un mecanismo de facilitación	Disminuir los tiempos de importación.	Dirección General de la DIAN, Dirección de Comercio Exterior de MinCIT, Polfa y sector privado	Coordinación público-privada

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Hacer interoperables los sistemas de riesgo de los actores que realizan el control a las operaciones de comercio exterior	Facilitar el intercambio de la información de gestión de riesgos y enriquecer los perfiles de riesgo y la selectividad aduanera de cada entidad.	MinCIT, DIAN, ICA, Invima, Migración Colombia y Policía Antinarcóticos	Acción pública
Agilizar el plan de modernización de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y consolidar el Sistema de Inspección Simultánea	Lograr la conectividad con ventanillas únicas de comercio exterior con otros países e integración con futuros desarrollos como el sistema informático aduanero de la DIAN.	Dirección General de la DIAN, Dirección de Comercio Exterior del MinCIT, Polfa, Invima e ICA	Acción pública
Impulsar la figura de operador económico autorizado y avanzar en el reconocimiento de la figura en los países con los que se tengan acuerdos vigentes	Flexibilizar los requisitos para acreditarse como OEA y aumentar el número de empresas que cuentan con esta certificación.	Dirección General de la DIAN, Dirección de Comercio Exterior de MinCIT, Polfa, Invima, ICA y sector privado	Acción pública

Nuevas recomendaciones

Recomendación	Impacto esperado	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Simplificar los procedimientos para obtener la residencia permanente de acuerdo con las mejores prácticas internacionales	Simplificar las categorías de visas para migrantes, así como los costos, tiempos, requisitos y procedimientos para acceder a estas, permitirá la formación de un sistema más comprensible y flexible para los ciudadanos extranjeros que deseen radicarse en el país.	Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia	Acción pública
Fortalecer las redes de contacto con la diáspora colombiana alrededor del mundo	Fortalecer los sistemas de información de la diáspora colombiana puede contribuir a caracterizar la situación socioeconómica de esta población, identificar sus necesidades y establecer redes de contacto para aprovechar sus potenciales aportes en la internacionalización de la economía colombiana.	Ministerio de Relaciones exteriores, Migración Colombia y ProColombia	Acción pública
Facilitar el mecanismo de convalidación de títulos para la población migrante y los connacionales que adelantan programas académicos en el exterior	Uno de los impedimentos para atraer y retener capital humano proveniente del exterior está relacionado con las demoras y costos en los procesos de acreditación profesional y convalidación de títulos en el país, lo cual impide a la población migrante y a los connacionales que adelantaron programas académicos en el exterior ejercer legalmente su profesión en el Colombia.	Mineducación	Acción pública
Impulsar la telemigración mediante la solución de cuellos de botella en materia regulatoria, tecnológica y de competencia	En Colombia, cerca del 21 % de los ocupados pueden realizar sus actividades de forma remota. Adicionalmente, los salarios de estos trabajadores son aproximadamente una décima parte de lo que reciben trabajadores en Estados Unidos en ocupaciones similares. Esto plantea un escenario de oportunidades para que telemigrantes colombianos puedan ser contratados por empresas en el extranjero.	MinCIT, Mintrabajo y MinTIC	Acción pública
Avanzar en la construcción e implementación del Plan de Admisibilidad Sanitaria	En el marco de la agenda de aprovechamiento de los acuerdos comerciales vigentes, es necesario que el país avance en la construcción e implementación del Plan de Admisibilidad Sanitaria, una estrategia que busca lograr la entrada de productos agropecuarios colombianos en el exterior a través del mejoramiento del estatus sanitario y fitosanitario del país.	Minagricultura, MinCIT, DNP, Minsalud, ICA e Invima	Acción pública
Fortalecer la institucionalidad y gobernanza de la política arancelaria	Promover el fortalecimiento institucional de las diversas instancias decisorias de la estructura arancelaria contribuirá a la construcción de una política comercial, con independencia y rigor técnico que vele por el interés general.	Presidencia de la República y MinCIT	Acción pública

REFERENCIAS

- 1 A. T. Kearney. (2019). *Global Services Location Index*. A. T. Kearney.
- 2 ACNUR. (2021). *Refugee Data Finder*. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics-uat/download/?url=E1ZxP4>.
- 3 Analdex. (2019). *Declaraciones anticipadas: El dilema de la facilitación y el control*. <https://www.analdex.org/2019/04/23/declaraciones-anticipadas-el-dilema-de-la-facilitacion-y-el-control>.
- 4 Bahar, D., Ibáñez, A. y Rozo, S. (2020). *Give Me Your Tired and Your Poor: Impact of a Large-Scale Amnesty Program for Undocumented Refugees*. Institute of Labor Economics.
- 5 Baldwin, R., Cárdenas, M. y Fernández, C. (2021). *Telemigration and digitally enabled service exports. Opportunities for Colombia*. Misión de Internacionalización.
- 6 Banco Mundial. (2019). *Doing business 2020*. Banco Mundial.
- 7 Banco Mundial. (2020). *El comercio al servicio del desarrollo en la era de las cadenas de valor mundiales*. Banco Mundial.
- 8 Banco Mundial. (2021). *World Bank data*. <https://datos.bancomundial.org>.
- 9 Banrep. (2020). *Ingresos externos corrientes de Colombia: desempeño exportador, avances y retos* [Banco de la República, Ensayos sobre política económica N.o 95].
- 10 Banrep. (2021). *Balanza de pagos de Colombia, 2020*. Banco de la República.
- 11 Bass, M. y Strauss, V. (2015). Input-trade liberalization, export prices and quality upgrading. *Journal of International Economics*, 250-262.
- 12 BID. (2016). *Estrategias e instrumentos de promoción de las inversiones: el caso de Costa Rica a la luz de las mejores prácticas internacionales*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 13 BID. (2017). *Cómo salir del laberinto fronterizo: una evaluación de las iniciativas de facilitación de comercio en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 14 BID. (27 de julio de 2021). *Impulsando el crecimiento mediante el comercio regional e internacional*. <https://www.iadb.org/es/sectores/comercio/perspectiva-general>.
- 15 Cepal. (2018). *Guía de recomendaciones para la medición de la IED de acuerdo con los lineamientos del SCN 2008 y el MBP6*. https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/2018-05-semcn_3_4_costa-rica-bc-saborio-torres.pdf.
- 16 Confecámaras. (2021). *Registro Unico Empresarial y Social*. Confecámaras.
- 17 Crespi, G., Fernández, E. y Stein, E. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 18 DANE. (2021). *Estadísticas de comercio exterior*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>.
- 19 DIAN. (2018). *Informe de la estimación de la distorsión en el valor de las importaciones colombianas*. DIAN.
- 20 DIAN. (2021). *Tiempos de despacho para Importación y Exportación, 2019-2020*. DIAN.
- 21 DIAN. (15 de julio de 2021). *Usuarios autorizados OEA*. <https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Paginas/UsuariosAutorizados.aspx>.
- 22 DNP. (2018). *Misión de Logística y Comercio Exterior*. Departamento Nacional de Planeación.
- 23 DNP. (2020). *Encuesta Nacional Logística*. Departamento Nacional de Planeación.
- 24 DNP. (2021). *Misión de Internacionalización: estrategia de reactivación económica, crecimiento e inclusión*. Departamento Nacional de Planeación. <https://www.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion>.
- 25 Echavarría, J., Giraldo, I. y Jaramillo, F. (2019). *Cadenas globales de valor, crecimiento y protección arancelaria en Colombia*. http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9708/be_1080.pdf?sequence=11&isAllowed=y.
- 26 Farné, S. y Sanín, C. (2020). *Panorama laboral de los migrantes venezolanos en Colombia 2014-2019*. Universidad Externado de Colombia.
- 27 Fedesarrollo. (2018). *Migración venezolana ¿cuál es su impacto económico?* Fedesarrollo.
- 28 Fedesarrollo. (2021). *Encuesta de Opinión Financiera, agosto 2021*. Fedesarrollo.
- 29 FMI. (2019). *For Venezuela's Neighbors, Mass Migration Brings Economic Costs and Benefits*. Fondo Monetario Internacional.
- 30 FMI. (24 de julio de 2021). *Primary commodity prices*. <https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices>.
- 31 FMI. (2021). *World economic outlook, june 2021*. Fondo Monetario Internacional.
- 32 García, J., Collazos, M. y Montes, E. (2015). *Las instituciones en el sector externo colombiano: ¿apoyo o escollo al comercio?* [Borradores de Economía].
- 33 Jordaan, J. (2008). Intra -and Inter-industry Externalities form Foreign Direct Investment in the Mexican Manufacturing Sector: New evidence from Mexican regions. *World development*, 36(12), 2838-2854.
- 34 Kerr, W. (2018). *The Gift of Global Talent: How Migration Shapes Business, Economy & Society*. University Business Press.
- 35 Migración Colombia. (2019). *Boletín anual de estadísticas de flujos migratorios*. Migración Colombia.
- 36 MinCIT. (2020). *Informe al Congreso de la República 2019-2020*. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- 37 MinCIT. (2021). *Seguimiento a acuerdos comerciales vigentes*. <http://www.mincit.gov.co/estudios-economicos/seguimiento-tlc>.

- 38 OCDE. (2001). *The DAC Guidelines. Strengthening Trade Capacity for Development*. OCDE Publishing.
- 39 OCDE. (2018). *Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de los países en desarrollo*. OCDE Publishing.
- 40 OCDE. (2019a). *Economic surveys: Colombia 2019*. OCDE publishing.
- 41 OCDE. (2019b). *Investment policy review of southeast Asia*. OCDE publishing.
- 42 OCDE. (2020). *Economic outlook 2020*. OCDE Publishing.
- 43 OCDE. (1 de julio de 2021a). *Regulatory impact analysis*. <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>.
- 44 OCDE. (2021b). *Services trade restrictiveness index, policy trends up to 2021*. OCDE.
- 45 OMC. (2020). *Desplome del comercio ante la pandemia de COVID-19, que está perturbando la economía mundial*. Organización Mundial de Comercio.
- 46 OMC. (2021). *El comercio mundial listo para una recuperación sólida, aunque desigual, después del COVID-19*. Organización Mundial de Comercio.
- 47 ONU-DAES. (2021). *Migrant stocks by country of destination*. https://population.un.org/unmigration/migrantstockbydestination_sql.aspx.
- 48 Saxenian, A. (2006). *The new argonauts: Regional advantage in a global economy*. Harvard University Press.
- 49 Tribín, A., Achyuta, A., Anzola, C., Ávila-Montealegre, O., Bonilla-Mejía, L., Castro-Fernández, J., Flórez, L., Grajales-Olarte, Á., Guarín-López, A., Hamann-Salcedo, F., Hermida-Giraldo, D., Khanna, G., Lasso-Valde-rrama, F., Medina-Durango, C., Melo-Becerra, L., Méndez-Vizcaino, J., Morales-Zurita, L., Nyshadam, A., Ospina-Tejeiro, J.,... Velásquez, S. (2020). Migración desde Venezuela en Colombia: caracterización del fenómeno y análisis de los efectos macroeconómicos. *Ensayos sobre política económica* (97), 1-74.
- 50 UNCTAD. (2012). *Classification of NonTariff Measures February 2012 version*. United Nations Publications.
- 51 UNCTAD. (2021). *UNCTAD Stat*. <https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>.
- 52 WITS. (15 de julio de 2021). *World Integrated Trade Solution*. <https://wits.worldbank.org/>.