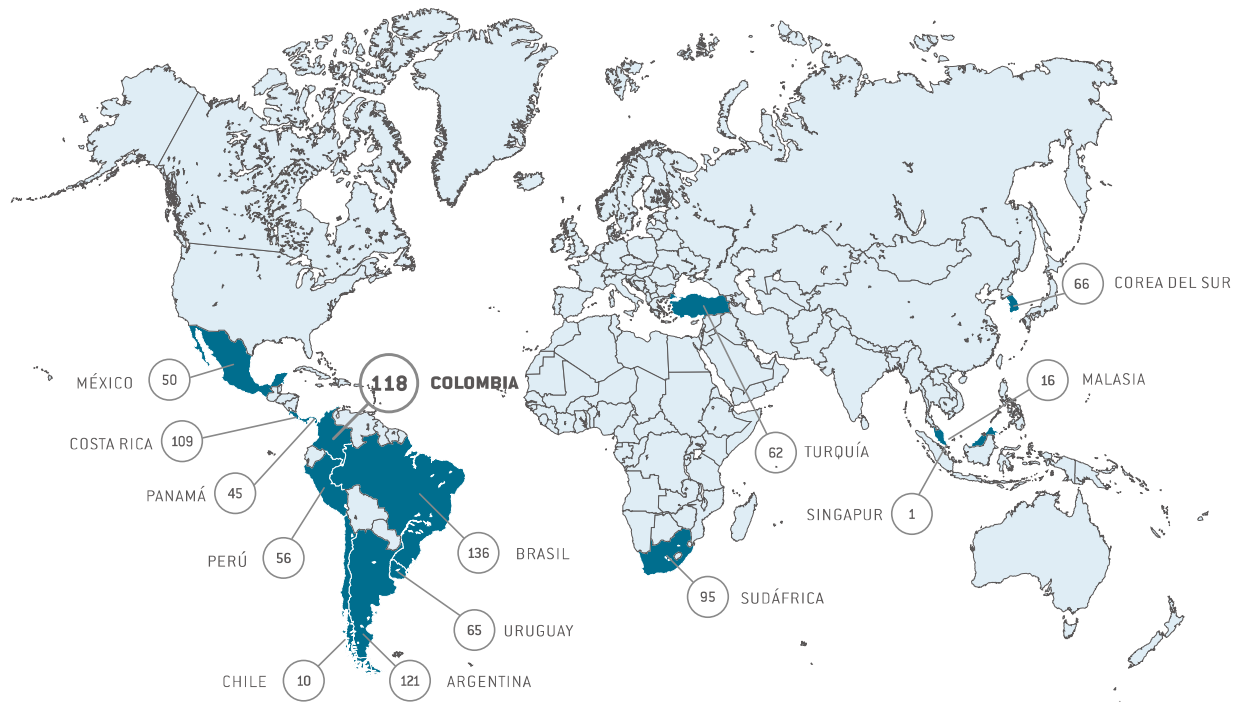




COMERCIO EXTERIOR



Prevalencia de barreras comerciales. Puesto entre 140 países (1 indica el país con menos prevalencia de barreras comerciales o no arancelarias).
Fuente: WEF (2018).



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

Tema	Indicador	Valor Colombia 2018	Ranking en América Latina 2018	Mejor país en América Latina 2018 (valor)	Fuente
Inserción de la economía colombiana en la economía mundial	Comercio de bienes y servicios (% PIB) ¹	34,9 %	14 de 16	Honduras (102,4 %)	Banco Mundial
	Apertura comercial ¹	26,5 %	10 de 13	El Salvador (63,5 %)	Comtrade
	Arancel nominal	7,9 %	12 de 18	Perú (1,6 %)	WEF
	Exportaciones de bienes (% del PIB) ¹	12,2 %	5 de 7	México (35,6 %)	IMD
	Exportaciones de bienes per cápita (US\$ per cápita) ¹	767,0	7 de 7	Chile (3,718)	IMD
	Exportaciones de servicios (% del PIB) ²	2,8 %	3 de 7	Chile (3,9 %)	IMD
	Concentración de mercados de destino de las exportaciones ³	0,11	6 de 18	Argentina (0,05)	International Trade Center
	Contribución a las exportaciones mundiales (%) ²	0,2 %	6 de 7	México (1,9 %)	IMD
Incentivos a las exportaciones	Prevalencia de las barreras comerciales (de 1 a 7, donde una puntuación más alta representa una menor prevalencia) ⁴	3,9	12 de 18	Chile (5,2)	WEF
	Importaciones (% del PIB) ⁵	18,7 %	15 de 18	Nicaragua (59,2 %)	WEF
	Costo para exportar: cumplimiento fronterizo (US\$) ⁶	545	12 de 18	Bolivia (65)	Doing Business
	Costo para importar: cumplimiento fronterizo (US\$) ⁶	545	13 de 18	El Salvador (128)	Doing Business
	Tiempo para exportar: cumplimiento fronterizo (horas) ⁶	112	15 de 18	República Dominicana (16)	Doing Business
	Tiempo para importar: cumplimiento fronterizo (horas) ⁶	112	16 de 18	Uruguay (6)	Doing Business
	Costo para exportar: cumplimiento documental (US\$) ⁷	90	12 de 18	República Dominicana (15)	Doing Business
	Costo para importar: cumplimiento documental (US\$) ⁷	50	3 de 18	Bolivia (30)	Doing Business
	Tiempo para exportar: cumplimiento documental (horas) ⁷	60	16 de 18	Panamá (6)	Doing Business
	Tiempo para importar: cumplimiento documental (horas) ⁷	64	11 de 18	Panamá (6)	Doing Business
Sofisticación de las exportaciones	Exportaciones manufactureras de alta y media calificación e intensidad tecnológica	14,7 %	9 de 18	México (72,3 %)	UNCTAD
	Concentración de las exportaciones por producto ^{2,8}	61 %	9 de 18	México (22 %)	International Trade Center

Nota: 1/ Datos correspondientes al año a 2017. En el caso del indicador de apertura comercial este corresponde solo a bienes y es la relación entre exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB. 2/ Información para 2016. 3/ El grado de concentración es calculado utilizando el índice de Herfindahl-Hirschman (IHH). Un menor valor significa una mayor diversificación de los destinos de exportación. 4/ Como barreras comerciales se entienden las barreras no arancelarias tales como requerimientos técnicos y de etiquetado, estándares a productos y estándares en materia de salud. 5/ Importaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB, donde una mejor posición en el ranking representa un mayor porcentaje. 6/ Los costos y tiempos relacionados con el cumplimiento fronterizo hacen referencia al cumplimiento de la regulación aduanera, la regulación relativa a las otras inspecciones y los costos y tiempo en puerto o frontera. 7/ Los tiempos y costos asociados con el cumplimiento documental hacen referencia al tiempo y costo de cumplir con la documentación exigida por todas las agencias de gobierno de la economía de origen, la de destino y la de cualquier economía de tránsito. 8/ Exportaciones de los cinco primeros productos como porcentaje del total exportado.



A partir de la creación del Sistema Nacional de Competitividad en el año 2006, se estableció una ambiciosa meta a 2032 para Colombia: convertirlo en uno de los tres países más competitivos de América Latina a través del cumplimiento de varios criterios, dentro de los cuales está contar con una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación. Sin embargo, esta meta está lejos de alcanzarse dado el nivel de las exportaciones colombianas y su grado de diversificación y sofisticación.

Para elevar el nivel de las exportaciones se negociaron, firmaron y entraron en vigor varios tratados de libre comercio (TLC) durante los últimos ocho años¹. Adicionalmente, con el propósito de reducir la alta distorsión arancelaria, se realizó una reforma estructural arancelaria entre 2010 y 2011², la cual disminuyó el arancel nominal promedio y redujo, en alguna medida, la alta dispersión arancelaria tanto a nivel de capítulos como de subpartidas³. Sin embargo, a pesar de esto, aún persisten muchas distorsiones arancelarias⁴, lo que trae efectos negativos en los incentivos a exportar dadas las protecciones efectivas altas para algunos sectores y hasta negativas para otros. Estas dispersiones también incentivan a producir solo para el mercado doméstico y estimulan el contrabando técnico⁵.

Adicionalmente, si bien se reconocen algunos esfuerzos realizados para mejorar los trámites de comercio exterior durante los últimos años, estos son aún una de las causas que explican el bajo incentivo a exportar. Por ejemplo, de acuerdo con el Doing Business (2018), el país tiene uno de los mayores tiempos para exportar e importar en términos de cumplimiento fronterizo (112 horas)⁶, lo que conlleva altos costos de exportación e importación que ubican a Colombia en los puestos 12 y 13, respectivamente, entre 18 economías de América Latina.

La limitada inserción de las exportaciones colombianas en el mercado internacional evidencia el bajo incentivo a exportar. Se-

gún el Banco Mundial, el comercio de bienes y servicios como porcentaje del PIB es uno de los más bajos de la región: el país ocupó el puesto 14 entre 16 economías de América Latina en 2017.

De otro lado, en aras de facilitar el desarrollo productivo, durante los últimos ocho años se eliminaron los aranceles de ciertos bienes de capital y materias primas no producidos en Colombia, permitiendo abaratar el costo de importación de estos⁷. Así mismo, como parte del impulso al acceso efectivo de bienes y servicios no minero-energéticos a los mercados internacionales, se estableció como meta que este tipo de exportaciones ascendieran a USD 30.000 millones en el último cuatrienio, meta que al cierre de este informe llegaba al 77,8 %⁸. Adicionalmente, para aumentar la productividad y la diversificación del aparato productivo colombiano hacia bienes y servicios más sofisticados, se expidió la Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP) –CONPES 3866 de 2016–.

A pesar de estos esfuerzos, las exportaciones siguen concentrándose en un grupo reducido de productos. Los cinco primeros productos de exportación de Colombia representaron el 61 % del total exportado en 2017. Así mismo, las exportaciones en su gran mayoría son bienes primarios, lo que implica un bajo grado de sofisticación. Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2017) (UNCTAD por su sigla en inglés), solo el 14,7 % de los productos exportados por Colombia es de alta y media tecnología y, en la región, el país ocupa el puesto 9 entre 18 economías en sofisticación de sus exportaciones.

Aunque son distintos los factores que explican la limitada inserción de las exportaciones colombianas en el mercado internacional, la política comercial juega un rol primordial para generar las condiciones adecuadas que estimulen su crecimiento, diversificación y sofisticación. En este sentido, este capítulo analiza los principales retos y propone recomendaciones para lograr mayores avances en comercio exterior.

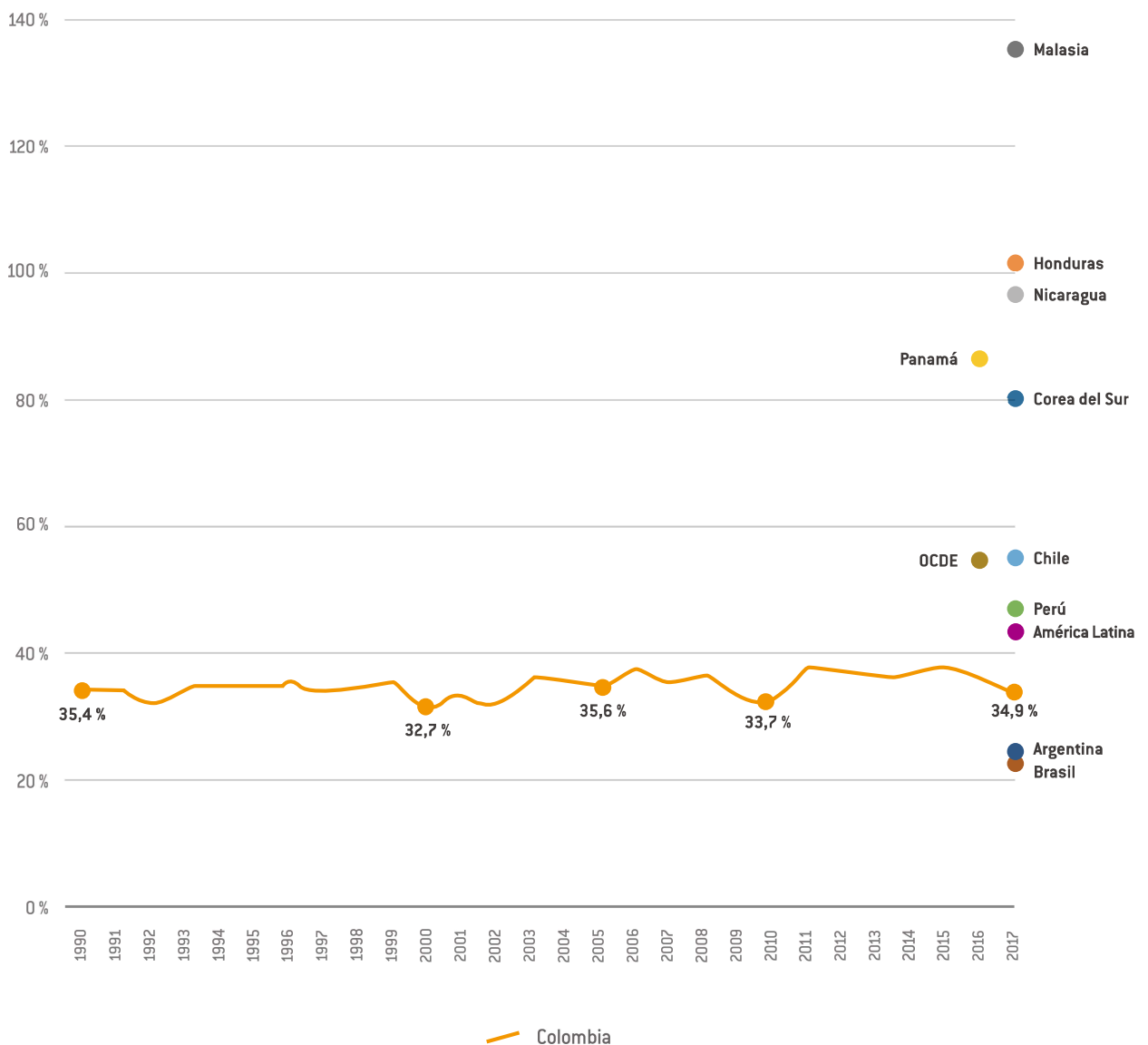


INSERCIÓN DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

Después de casi tres décadas de haber iniciado el proceso de internacionalización de la economía colombiana, su inserción en el mercado internacional sigue siendo baja. El comercio de bienes y servicios como porcentaje del PIB

se ha reducido: mientras que este representaba 35,4 % en 1990, pasó al 34,9 % en 2017. Frente a países de referencia, el comercio como proporción del PIB de Colombia solo supera al de Brasil y Argentina (Gráfica 1).

Gráfica 1. Evolución del comercio de bienes y servicios como porcentaje del PIB. Colombia, 1990-2017, y países de referencia, 2017*.



*Para Panamá y los países de la OCDE la información corresponde a 2016.
Fuente: Banco Mundial (2017).

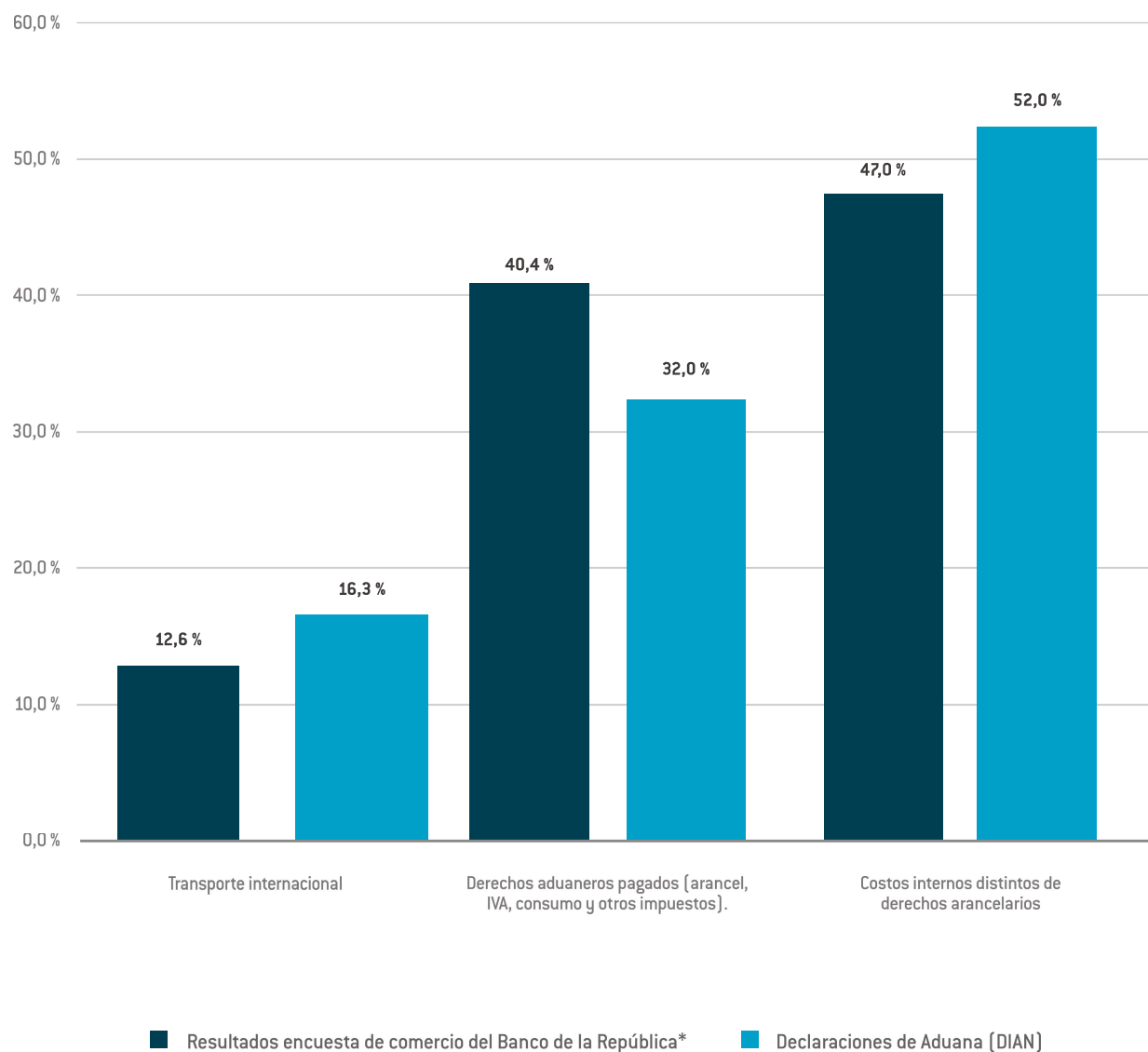


ESTÍMULOS A LA EXPORTACIÓN

Aunque el arancel nominal promedio se ha reducido sustancialmente y hoy llega al 6,5 %, la dispersión arancelaria sigue siendo alta. Mientras que hay productos que no pagan arancel, para otros el arancel efectivo es del 73 %. Esto se traduce en protecciones efectivas, que incluso llegan a superar el 100 % para algunos sectores y, en otros casos, son negativas (Nieto, Betancur & Calderón, 2016). Adicionalmente, en paralelo a la disminución del arancel

promedio, las barreras no arancelarias pasaron del 26,9 % en 1991 a 76,2 % en promedio entre 2013 y 2014 (García, López & Montes, 2016). Estas barreras no arancelarias representan los mayores costos de importar, los cuales, de acuerdo con la encuesta de comercio exterior del Banco de la República, ascienden al 47 % y, según las declaraciones de aduanas, se estiman en 52 % (Gráfica 2) (García *et al.*, 2017).

Gráfica 2. Costos de importar mercancías. Colombia.



*Corresponde al promedio de los costos de importar los productos que más manejaron los operadores logísticos.
Fuente: García, López y Montes (2016).

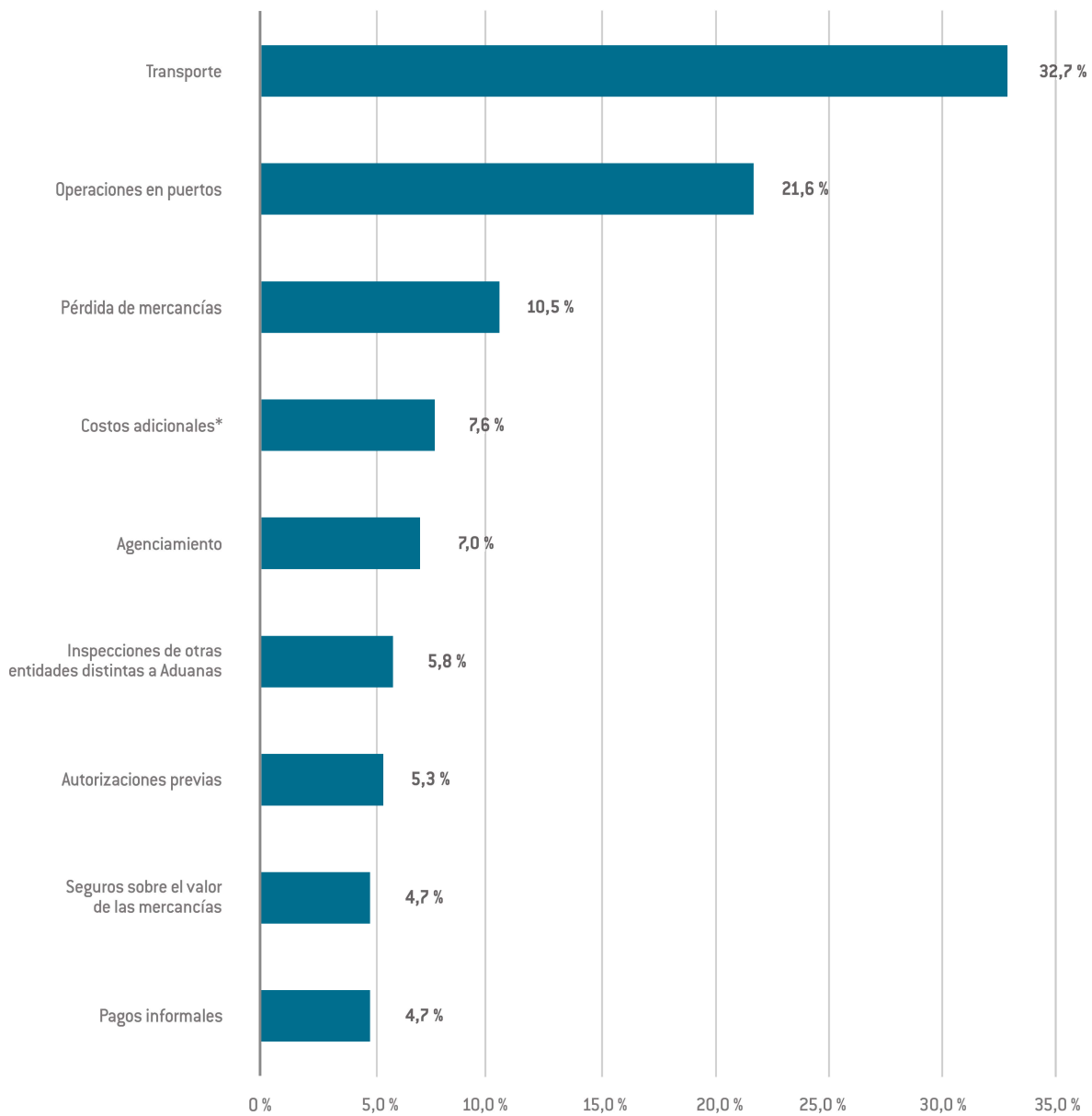


ESTÍMULOS A LA EXPORTACIÓN

El costo de transporte interno de carga y las operaciones en los puertos representan más del 54 % del total de los costos no arancelarios. Le siguen en su orden los costos por pérdida de mercancías, costos adicionales –como compra de formularios, comunicaciones, viáticos y mensajería–, costos por

agenciamiento, los generados por inspecciones de entidades distintas a aduana, entre otros (García *et al.*, 2017) (Gráfica 3). Estas barreras comerciales –protecciones efectivas elevadas y mayores barreras no arancelarias– explican los pocos incentivos que hay en Colombia para exportar.

Gráfica 3. Costos no arancelarios (% de los costos de importar). Colombia, 2012-2013.



*Los costos adicionales incluyen pagos por compra de formularios, comunicaciones, viáticos, portes y mensajería expresa, o por actividades como preinspección o reconocimiento de la carga antes de nacionalizarla.

Fuente: García *et al.* (2017).



RECOMENDACIONES

Acción pública. Realizar una reforma a la estructura arancelaria que permita disminuir la dispersión, dar eficiencia a los procesos aduaneros y reducir los costos de importación.

Aunque el arancel nominal promedio se ha reducido progresivamente durante los últimos años, la estructura arancelaria colombiana aún presenta varios problemas.

En primer lugar, como lo ha documentado el Consejo Privado de Competitividad (CPC), persiste un alto grado de dispersión en los aranceles, tanto entre capítulos del arancel como a nivel de subpartidas arancelarias (Consejo Privado de Competitividad, 2016). Un tratamiento diferente a productos similares dentro de una subpartida incentiva el contrabando técnico y genera un mayor costo para la autoridad aduanera en tanto que obliga a realizar procesos de inspección de manera más rigurosa. Por ello, las operaciones en puertos se constituyen en una de las principales razones que explican el alto costo de importar en el país, las cuales representan más del 21 % de los costos no arancelarios (García *et al.*, 2017).

A lo anterior se le suman las protecciones efectivas para algunos productos e incluso negativas para otros –mientras existen insumos con aranceles elevados, sus bienes finales cuentan con menores tasas– (Consejo Privado de Competitividad, 2016)⁹. Tal situación termina por afectar los precios de los productos finales que se producen en el país, lo que les resta competitividad y castiga también la inversión y el crecimiento de los sectores. Sin embargo, es importante señalar que las diferencias en los aranceles de los bienes agropecuarios responden a fuertes distorsiones provenientes de subsidios, cuotas y tarifas impuestas, en particular, por los países desarrollados. Por ejemplo, la distorsión entre el precio internacional y el precio doméstico de producción (subsidiado) para la leche en Estados Unidos y el azúcar refinado en la Unión Europea fue del 69,7 % y 229,3 %, respectivamente, en el año 2000 (Tokarick, 2003). Esto explica el establecimiento de aranceles superiores para algunos productos del agro y de franjas de precios para otros.

Otro de los problemas de la actual estructura arancelaria es el desincentivo a la exportación para los productores nacionales de los bienes que cuentan con aranceles eleva-

dos. Algunos estudios –como Anderson (2013) y García, López y Montes (2016)– han documentado que, cuando un producto tiene un arancel excesivamente alto, el inversionista o empresario nacional tiene un incentivo a producir solo para el mercado doméstico, en el que percibe una renta por el mayor precio de venta. Si el mismo empresario vendiera en el mercado internacional este producto, recibiría un menor ingreso por este, pues lo haría al precio sin protección (que sería menor). Esta es una de las razones por las cuales países como Colombia, con altos costos de comerciar, presentan bajas exportaciones, en particular de los bienes más protegidos.

Frente a estos problemas, se recomienda realizar una reforma arancelaria estructural que tenga como objetivo simplificar los aranceles para agilizar y dar eficiencia a los procesos aduaneros, y lograr un balance adecuado entre la protección de bienes que enfrentan distorsiones y los desincentivos que esa protección genera a la exportación y la productividad.

Un escenario podría ser el de implementar un arancel plano y único para todos los bienes importados. Esto acabaría con la disparidad y con el contrabando técnico y reduciría el costo para la autoridad aduanera. Las protecciones efectivas también se eliminarían y se ayudaría a incentivar las exportaciones.

Sin embargo, frente a las distorsiones ya mencionadas provenientes de subsidios, cuotas y tarifas para ciertos productos, se recomienda realizar una reforma arancelaria que imponga un arancel plano y único para los bienes industriales y uno diferenciado para los bienes agropecuarios. Esta alternativa contribuiría en cierta medida a eliminar el contrabando técnico y a reducir los costos de importación de los bienes industriales dado el menor número de inspecciones aduaneras que se requerirían. Adicionalmente, también ayudaría a disminuir el desincentivo a exportar proveniente de los altos aranceles para algunos productos.

En el caso de los bienes agropecuarios, se requiere identificar el nivel óptimo del arancel nominal con base en una medición objetiva de la distorsión en el mercado del que Colombia importa. También se propone revisar dicho nivel periódicamente –por ejemplo, cada dos años–, dado que los subsidios para estos bienes tienen tendencia a disminuir en el ámbito global¹⁰.

Se recomienda al Departamento Nacional de Planeación (DNP), al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y al Mi-



ESTÍMULOS A LA EXPORTACIÓN

nisterio de Agricultura y Desarrollo Rural elaborar un estudio que permita determinar la estructura arancelaria más adecuada. De cualquier forma, la reforma debería ser implementada de manera gradual, para que los sectores cuenten con el plazo adecuado que les permita ajustar su estructura productiva a las nuevas condiciones.

Acción pública. Eliminar las barreras no arancelarias innecesarias para reducir los costos de comerciar las mercancías importadas y exportadas.

Las barreras no arancelarias conllevan un mayor costo en la importación de las mercancías, lo que genera también un desincentivo a exportar, en la medida en que este costo se traduce en pagos adicionales a los insumos provenientes de otros países que son utilizados en la producción nacional de los bienes que se exportan. Por ello, es importante realizar un análisis costo-beneficio de las barreras no arancelarias existentes y eliminar las innecesarias, de modo que se generen mayores incentivos a las exportaciones. En esta línea, el CONPES 3866 de 2016 creó un grupo de trabajo conformado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el DNP, con el objetivo de elegir para el periodo 2017-2019 tres medidas no arancelarias vigentes o en preparación y ejecutar un análisis de impacto normativo de ellas. Al cierre de este informe se contaba con un análisis completo de una medida no arancelaria relacionada con residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

Si bien la creación de este grupo es un paso acertado, es necesario que se amplíe a otros actores claves en la imposición de este tipo de barreras al comercio como el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Adicionalmente, se recomienda no limitar el análisis a un grupo de barreras no arancelarias, sino realizar un análisis de costo-beneficio de todas las medidas y derogar las inútiles en un plazo no mayor a un año. Esto permitirá identificar los productos que, por razones de salud pública, seguridad o calidad, merecen contar con medidas no arancelarias.

En particular, en los temas de reglamentación técnica, es clave destacar que a través del Decreto 1595 de 2015¹¹ se obliga a las entidades reguladoras a aplicar buenas prácticas mediante el desarrollo de planes anuales de análisis

de impacto normativo, el análisis *ex ante* y *ex post* de las normas emitidas, la realización de consultas públicas, entre otros aspectos. Este decreto estableció que, a partir del 2018, todas las entidades reguladoras deben contar con las capacidades necesarias que permitan la puesta en marcha de estos análisis.

El Decreto 1595 también impone una revisión por parte de la entidad reguladora a los reglamentos técnicos expedidos para determinar su permanencia, modificación o derogatoria y fija un plazo máximo de cinco años para revocar los que no se hayan revisado. Dicho decreto empezaba a regir a partir de abril de 2017; no obstante, el plazo ha sido modificado ya dos veces y se hará cumplir en enero de 2019¹². Es fundamental dejar de ampliar el plazo para el cumplimiento de este decreto, pues su implementación es clave para eliminar los reglamentos técnicos innecesarios.

Cabe destacar que los lineamientos de política para la mejora normativa y la adopción de buenas prácticas en la expedición de normas están consignados en el CONPES 3816 de 2014. Aunque este establece que a más tardar en 2018 se contará con un criterio que defina qué proyectos de normas deben incluir análisis costo-beneficio de manera obligatoria, al finalizar el presente informe este aún no se conoce (ver capítulo Eficiencia del Estado)¹³.

Acción pública. Armonizar y facilitar los trámites y requisitos para el comercio exterior.

La cantidad de procedimientos impuestos por las agencias públicas nacionales y el elevado número de estas involucradas en el proceso de comercio exterior explican los altos costos y tiempos de exportación e importación en Colombia. Por ejemplo, el 32,7 % de los costos de importar una mercancía se concentran en operaciones en puertos, en servicios de inspecciones de otras entidades distintas a aduanas y en autorizaciones previas (García *et al.*, 2017). En este mismo sentido, el último informe del Doing Business evidencia que Colombia cuenta con uno de los costos y tiempos de cumplimiento de documentación para exportar más elevados de toda América Latina —ocupa los puestos 16 y 12, respectivamente, entre 18 economías de la región—.

En esta línea, un estudio de la Universidad del Rosario encontró que el 68 % de los casos problemáticos para el cumplimiento de las regulaciones impuestas en otros paí-

ESTÍMULOS A LA EXPORTACIÓN

ses nace en Colombia. Esto implica que, además de la dificultad para cumplir la norma en los países de destino, son un obstáculo los trámites que conlleva cumplir la norma en Colombia (CEPEC, 2016).

A pesar de lo anterior, es importante resaltar que, en la última medición del Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial, el país avanzó 36 posiciones, pasando del puesto 94 al 58 entre 2016 y 2018¹⁴. Dicho avance es el resultado en parte de la mayor eficiencia y eficacia de las aduanas, variable en la cual el país avanzó 54 puestos, pasando del 129 al 75 entre 160 países. Sin embargo, es pertinente resaltar que la calificación en esta variable es aún baja (2,6 sobre 5) y el espacio para mejorar en ella es muy amplio.

Por lo tanto, a continuación, se proponen las siguientes acciones para reducir los costos no arancelarios asociados a los procedimientos aduaneros que son innecesarios y, de esta manera, contribuir a incentivar las exportaciones¹⁵:

- *Puesta en marcha de la nueva regulación aduanera.* Con el propósito de mejorar los trámites de comercio exterior, recientemente, mediante el Decreto 349 de 2018, fue expedida una modificación al nuevo Estatuto Aduanero que había sido aprobada a través del Decreto 390 de 2016. Esta nueva norma castiga de forma drástica a quienes cometen infracciones asociadas a delitos y fraude aduanero, al tiempo que posibilita que los errores formales sean subsanables y no impliquen necesariamente una sanción —esto último no era posible con la anterior normatividad—.

Con esta nueva regulación se espera simplificar los procedimientos y agilizar los trámites aduaneros a través de la sistematización de las operaciones por medio de los servicios informáticos de la DIAN, que entrarán en funcionamiento de manera gradual durante los próximos meses. Por lo tanto, es necesaria la pronta implementación de esta sistematización, la cual debe ser ágil, robusta y confiable, de modo que responda a las necesidades de la operación aduanera.

Contar con un sistema informático robusto facilitará, entre otras cosas, la elaboración de perfiles de riesgo adecuados, eje principal del nuevo estatuto. Esto dará mayor confianza en los operadores económicos autorizados (OEA) y en los operadores de comercio exterior

—como transportadores, depósitos, puertos, agentes de aduana y agentes de carga internacional—, lo que reducirá el costo y el tiempo de las operaciones.

En particular con respecto a los OEA, es importante destacar que dicha herramienta no ha funcionado de la manera esperada. La normatividad que regula esta figura fue expedida desde 2011 y, a pesar de que podría generar reducciones hasta de un 40 % en tiempos del proceso de comercio exterior (DNP, 2016b), al cierre de este informe solo 51 empresas han sido certificadas (DIAN, 2018)¹⁶. La nueva regulación aduanera incorpora importantes beneficios de este instrumento y, dado que no se ha implementado en su totalidad, es una de las razones por las cuales su uso ha sido escaso.

Adicionalmente, según indagaciones realizadas por el CPC, los requisitos para certificarse con OEA son muy exigentes y los beneficios no son tan grandes en la medida en que aún existen el Usuario Aduanero Permanente (UAP) y el Usuario Altamente Exportador (Altex), los cuales son similares y desaparecerán cuando se implemente por completo el nuevo estatuto.

El OEA se limita al importador, al exportador y a las agencias de aduana sin estar reglamentados para otros actores de la cadena y, a pesar de que se han dado los primeros pasos, aún le falta mayor reconocimiento internacional. Por ello, es clave revisar los requisitos, dado que algunos de ellos tienen oportunidad de mejora en términos de practicidad y competitividad. En particular, se necesita ampliar la certificación como OEA a otros actores como puertos, transportadores y distintos integrantes de la cadena logística. También se requiere de un acompañamiento de las autoridades a las empresas que se quieran certificar, de modo que tengan claridad en los requerimientos y pasos para conseguirlo —las ventajas y desventajas—. Así mismo, es importante que todas las entidades que participan en el proceso aduanero avalen esta figura. A la vez, es necesario continuar avanzando en la gestión del reconocimiento mutuo del OEA con los demás países que cuentan con este programa de certificación¹⁷.

- *Implementar buenas prácticas en materia de facilitación del comercio.* El Convenio de Kioto es un acuerdo internacional sobre la simplificación y la armo-





ESTÍMULOS A LA EXPORTACIÓN

nización de procedimientos aduaneros que es importante ratificar para implementar sus recomendaciones¹⁸. Cabe destacar que, aunque el país no ha ratificado dicho convenio, las normas aduaneras se viene cimentando en sus principios [Decreto 390 de 2016].

- *Integrar los sistemas de información de los actores que realizan el control a las operaciones de comercio exterior y establecer una hoja de ruta para lograr un sistema de gestión de riesgos integral.* La baja efectividad en los procesos de inspección incrementa los tiempos y los costos de exportación e importación. Esto se debe a distintas causas, entre las cuales están: los trámites que aún se realizan de forma manual por la ausencia de tecnologías de información y la falta de integración en los sistemas de información de las entidades de control, que no cuentan con suficientes niveles de interoperabilidad. A esto se le suma la forma individual como se diseñan e implementan los sistemas de gestión de riesgos de las entidades a cargo del control aduanero (ICA, Invima, DIAN y Policía Antinarcóticos), los cuales son fundamentales para mejorar la eficiencia en los procesos de inspección. Así mismo, el intercambio de información entre estos mismos actores es escaso.

Por ende, en línea con la Misión de Logística, se recomienda avanzar en la automatización de los servicios informáticos electrónicos que permitan y faciliten el intercambio de información de gestión de riesgos, con el objetivo de enriquecer los perfiles de riesgo y la selectividad aduanera de cada entidad. Como lo propone la Misión, se requiere que estas entidades acuerden el tipo de mercancías objeto de control conjunto, con el propósito de garantizar la articulación de los diferentes procesos de control aduanero.

- *Diseñar y desarrollar un plan de modernización de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y consolidar el Sistema de Inspección Simultánea.* Es fundamental consolidar la VUCE como el canal central para el intercambio de información sobre comercio exterior con los usuarios.

Como lo propone la Misión de Logística, es necesario desarrollar nuevas funcionalidades para los módulos de esta plataforma en lo que respecta a: inspección simultánea, Sistema de Administración de Riesgos, conectividad con ventanillas únicas de otros países¹⁹ e integración con futuros desarrollos de los sistemas de comunidad portuaria y aeroportuaria.

También se requiere continuar consolidando el Sistema de Inspección Simultánea, tanto para exportaciones como para importaciones, y extenderlo a todos los tipos de carga. Al respecto se resalta la implementación de un nuevo desarrollo informático que favorece la inspección simultánea para carga suelta —único tipo de carga pendiente para exportaciones—, la cual ya es obligatoria en los principales puertos del país: Santa Marta, Barranquilla, Cartagena y Buenaventura. Con esto se eliminan trámites como la presentación física de la carta de responsabilidad.

Como un gran avance en los procesos de inspección se destaca la puesta en funcionamiento de 37 escáneres en las sociedades portuarias de: Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Buenaventura, Contecar, Palermo, San Andres Port, TCBUEN y Aguadulce. Esto ha posibilitado pasar de una inspección física de tres horas a una inspección no intrusiva de 15 minutos.

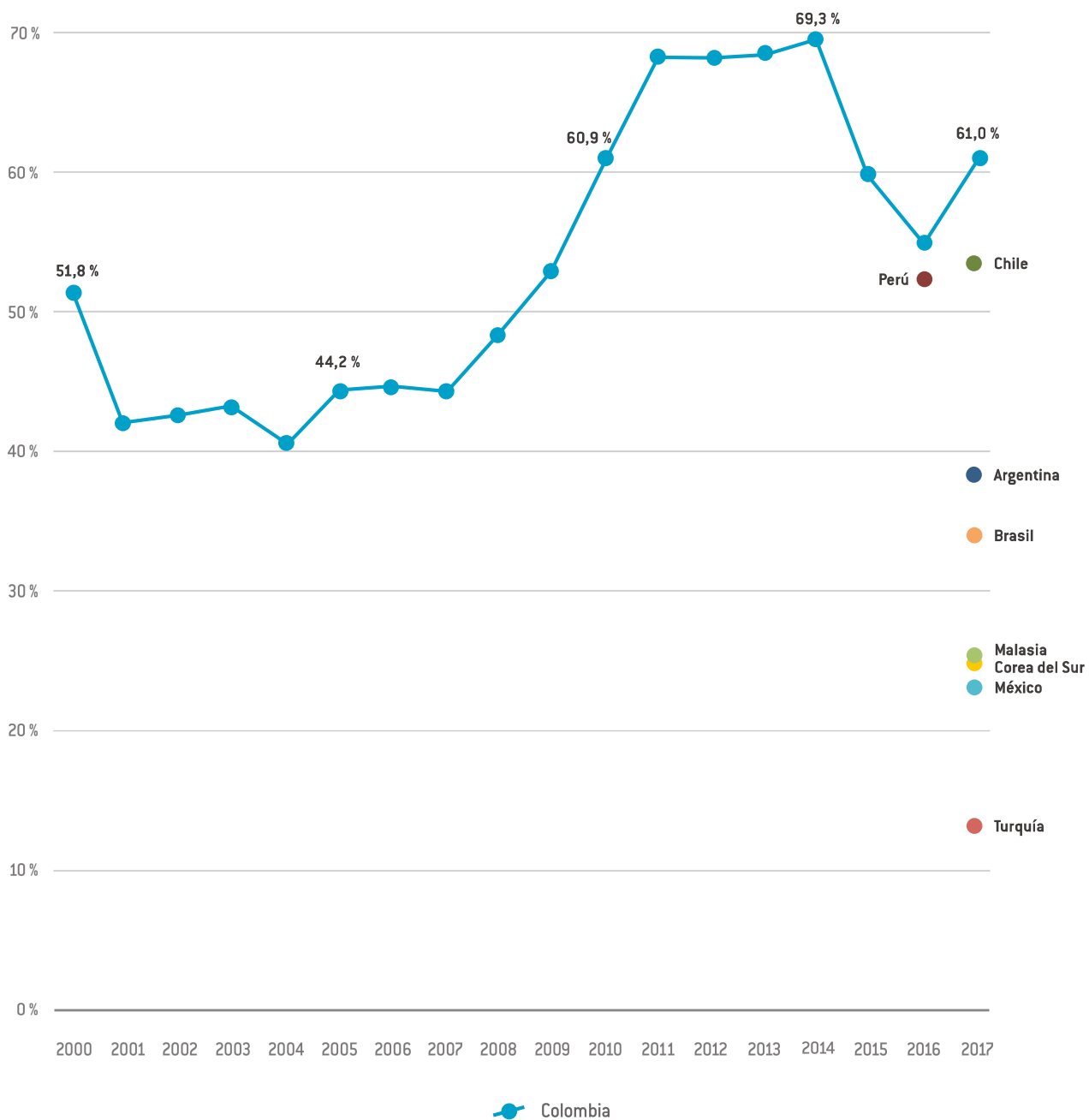
La implementación de un centro de control y monitoreo de aduanas contribuirá también a unificar los procesos de inspección y mejorar los niveles de efectividad, lo que ayudará a la reducción de los tiempos de comercio exterior.

DIVERSIFICACIÓN Y SOFISTICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES

Aunque las exportaciones del país crecieron durante el último año, continúan concentradas en pocos bienes. De hecho, esta concentración se ha acentuado durante la última década: más del 60 % de las exportaciones estuvieron

representadas por cinco productos, con excepción del año 2016. El bajo nivel de diversificación de las exportaciones se acentúa al comparar a Colombia frente a países de referencia (Gráfica 4).

Gráfica 4. Participación de los cinco primeros productos de la canasta exportadora. Colombia, 2000-2017, y países de referencia, 2017.



Fuente: *Trade Map*. Para Colombia DANE. Cálculos: CPC con base en el sistema armonizado (seis dígitos).

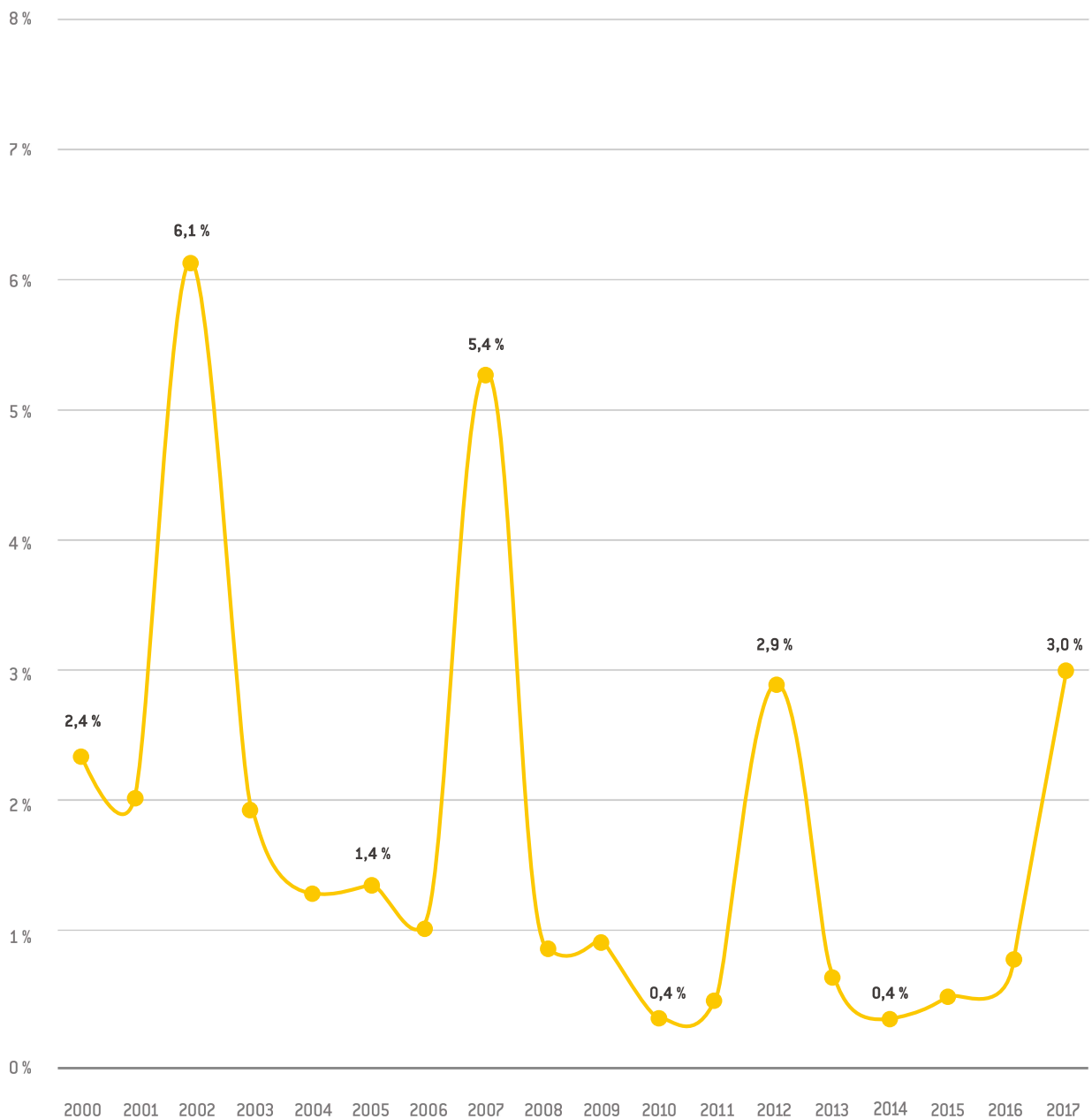


DIVERSIFICACIÓN Y SOFISTICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES

Durante el último año se logró contrarrestar la baja capacidad del país para exportar nuevos productos; esta tasa de crecimiento llegó al 3% en 2017 (Gráfica 5). De continuar dicha tendencia, Colombia podría alcanzar entre 2020 y 2022 el

nivel que hoy tiene México, país que cuenta con las exportaciones más diversificadas y sofisticadas en la región. Sin embargo, como se evidencia en la Gráfica 5, el crecimiento de nuevos productos no ha sido constante.

Gráfica 5. Porcentaje de productos nuevos exportados por Colombia, 2000-2017*.



*El cálculo corresponde al número de nuevas subpartidas arancelarias y se basa en el sistema armonizado (seis dígitos).
Fuente: DANE. Cálculos: CPC.

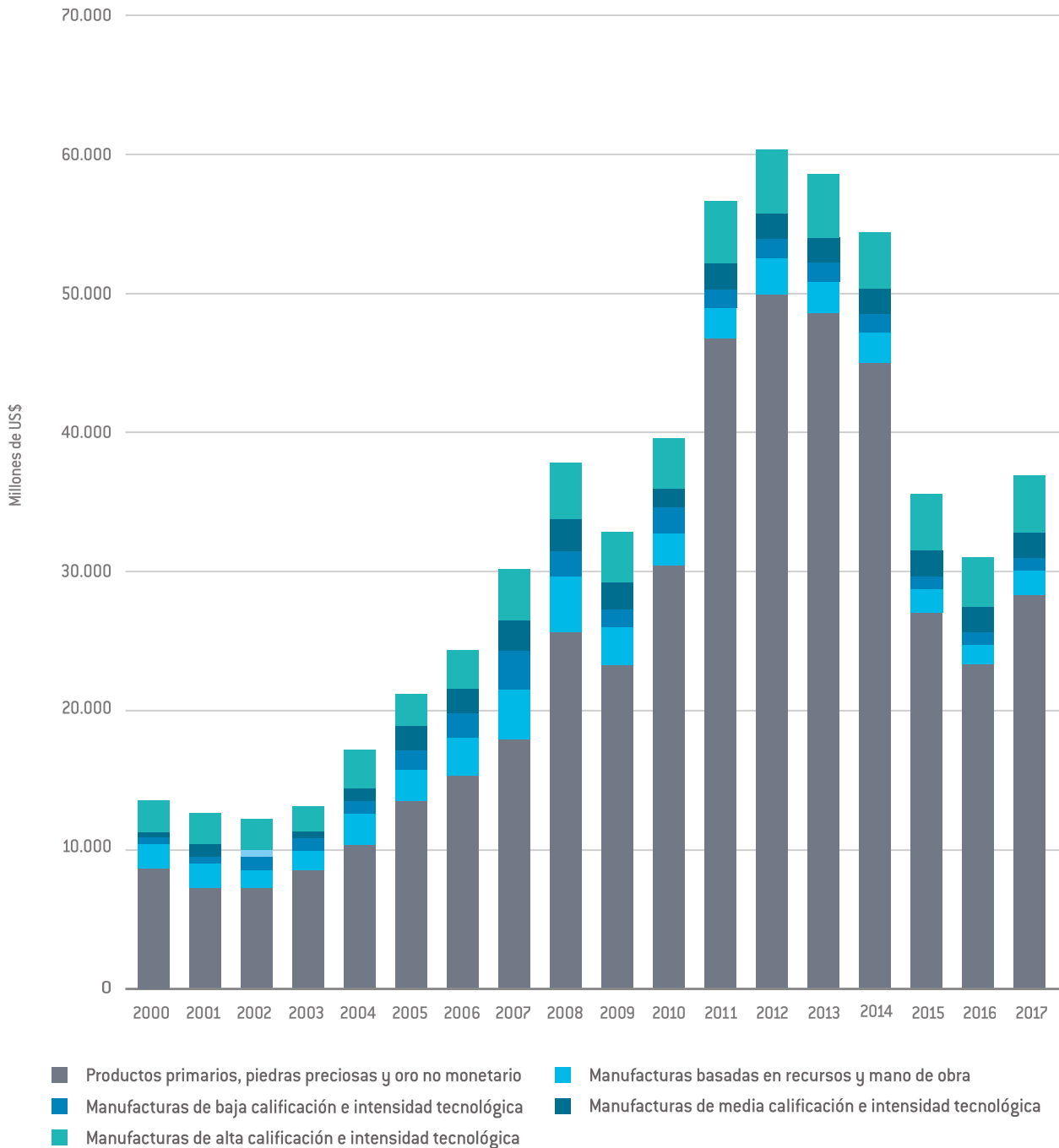
DIVERSIFICACIÓN Y SOFISTICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES



A pesar del incremento de las exportaciones durante el último año, estas siguen concentradas en productos primarios basados en recursos naturales, lo que evidencia su bajo ni-

vel de sofisticación. De hecho, dicha concentración se ha acentuado durante los últimos años –77,6 % en 2017 frente a 68,3 % del año 2000– (Gráfica 6).

Gráfica 6. Exportaciones de Colombia según intensidad tecnológica, 2000-2017.



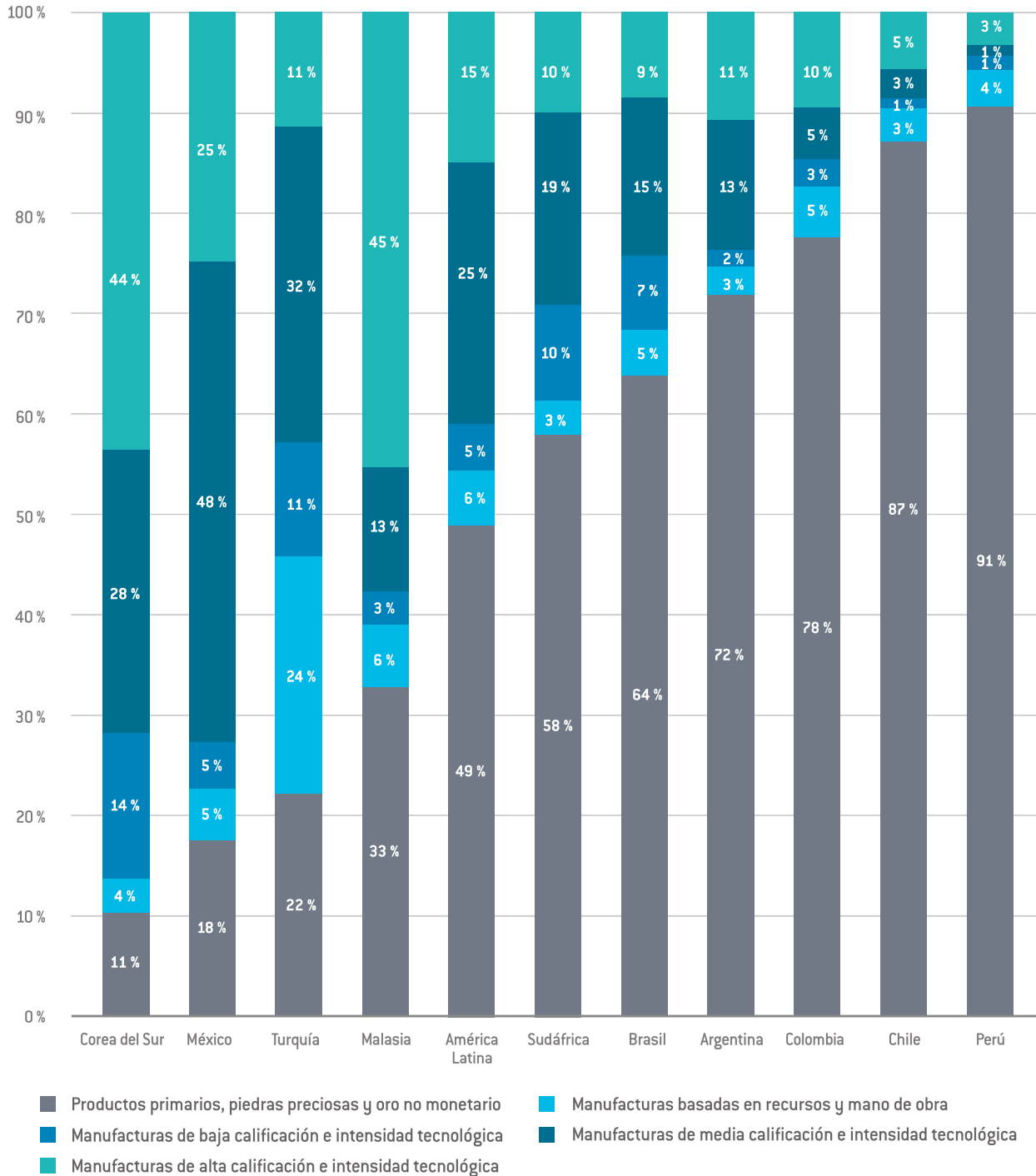
Fuente: UNCTAD. Cálculos: CPC.



DIVERSIFICACIÓN Y SOFISTICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES

Frente a países de referencia, Colombia registra una de las canastas exportadoras menos sofisticadas, solo logra superar a Chile y Perú (Gráfica 7).

Gráfica 7. Exportaciones según intensidad tecnológica. Colombia y países de referencia, 2017.





RECOMENDACIONES

Acción público-privada. Implementar el programa de servicios de emparejamiento dispuesto en el CONPES 3866 de 2016.

Una de las causas de la baja penetración de las exportaciones colombianas en la economía mundial es la escasa información y las fallas de coordinación entre empresas compradoras y proveedoras del país y del extranjero. Para enfrentar esta falla de coordinación, la PDP estableció la implementación de un programa de servicios de emparejamiento que facilite la inserción de proveedores colombianos en cadenas globales, regionales y locales.

El objetivo de dicho programa, que se centra en las apuestas productivas priorizadas en el marco de esta política, es mitigar la ausencia de información que afecta a los proveedores nacionales y ayudarles a cumplir con los estándares que exigen los compradores. Como parte de este programa, se ha previsto el desarrollo de un sistema de información en línea que incluya el registro de productores nacionales de bienes y las necesidades de insumos y bienes intermedios de las empresas compradoras. Para ello, al cierre de este informe, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través del Programa de Transformación Productiva (PTP) esperaba firmar un convenio con Propaís, entidad escogida para el diseño de dicha plataforma. Según el CONPES, la consolidación de este proyecto se ha programado para el año 2025, aunque se ha previsto contar con un piloto en 2019. Es importante acelerar el diseño de esta herramienta y su puesta en marcha, de modo que se pueda contar con un sistema actualizado de información en línea que permita reducir las brechas que existen entre los proveedores y las necesidades de los compradores.

Coordinación público-privada. Profundizar la agenda para la admisibilidad de la oferta exportable en el mercado internacional.

Con el fin de aprovechar al máximo los acuerdos comerciales vigentes, es necesario continuar profundizando la agenda para la admisibilidad de los productos colombianos en el exterior. Para esto es importante priorizar dicha agenda, de modo que permita mejorar el estatus sanitario y fitosanitario nacional y optimizar el reconocimiento de los procesos

de equivalencia sanitaria. Por lo tanto, se propone que la Comisión Intersectorial de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, en conjunto con el Comité Técnico de la PDP y con las comisiones regionales de competitividad, definan esta agenda con base en las apuestas productivas de las regiones priorizadas en el marco de la PDP.

Como avance importante del cuatrienio se resalta el logro de admisibilidad sanitaria para 67 productos agropecuarios en países diferentes a Estados Unidos, lo que supera la meta en 25 productos adicionales²⁰. No obstante, la tarea está pendiente en el mercado de Estados Unidos, en el que solo dos de seis productos han logrado admisibilidad sanitaria, para un cumplimiento del 33,3 % de la meta al cierre de este informe²¹.

Por ello, es prioritaria la puesta en marcha de acciones adicionales que permitan continuar avanzando en la admisibilidad sanitaria. Para esto es necesario continuar fortaleciendo el ICA y el Invima, entidades que trabajan de manera articulada en la apertura de nuevos mercados y que aún no cuentan con los recursos necesarios para el desarrollo de sus actividades.

Así mismo, con base en las apuestas productivas se debe continuar reforzando la “diplomacia” de admisibilidad, relacionada con medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y obstáculos técnicos al comercio. Por ello, es importante que los delegados en las oficinas comerciales de Colombia en los distintos países, en particular aquellos con los que se tengan acuerdos comerciales vigentes, continúen impulsando los procesos de admisibilidad con las autoridades competentes. Para ese fin, es necesario que estos funcionarios cuenten con conocimientos idóneos sobre el acuerdo MSF de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los obstáculos técnicos al comercio y el estatus sanitario, fitosanitario y de inocuidad de productos de interés del país en el que se encuentran trabajando.

Acción pública. Continuar avanzando con el desarrollo del Subsistema Nacional de Calidad (Sical).

Los servicios que presta el Sical, así como la utilidad que tienen los procesos de acreditación, normalización, metrología y evaluación de la conformidad acreditada, son fundamentales para que el sector productivo pueda acceder con facilidad a los mercados internacionales.



DIVERSIFICACIÓN Y SOFISTICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

La expedición del Decreto 1595 de 2015, que reorganiza el Sical en términos de normalización, reglamentación técnica, acreditación, evaluación de la conformidad, metrología y vigilancia y control, es uno de los mayores avances en términos normativos para empezar el proceso de apropiación de este subsistema y hacer de la calidad una estrategia para la competitividad y productividad. De hecho, en la actualidad el país cuenta con una plataforma que da a conocer el inventario normativo y de reglamentos técnicos notificados ante la OMC, para lo cual es clave su actualización permanente.

Es necesario también que las instituciones que hacen parte de este subsistema unifiquen los criterios para la elaboración de reglamentos técnicos, con el fin de evitar la creación de barreras injustificadas al comercio que puedan afectar la competitividad de las empresas colombianas. Por ello, se reitera una vez más la importancia de dar cumplimiento a los plazos establecidos en el Decreto 2246 de 2017, con el fin de determinar la permanencia, modificación o derogatoria de los reglamentos técnicos. Como en efecto se viene haciendo, los análisis de impacto normativo realizados sobre estos reglamentos se deben publicar en el Sical como evidencia de que son la mejor alternativa regulatoria.

Así mismo, en línea con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, es importante trabajar en una estrategia conjunta para la adopción y cumplimiento de estándares, normas voluntarias y sellos privados de calidad requeridos para habilitar el ingreso de los productos colombianos al mercado internacional e incrementar su valor agregado.

Para garantizar el acceso de los productos colombianos también es necesario promover una cultura por la calidad. Para esto, los productores deben asegurar que sus productos sean fabricados con estándares de calidad y con su correspondiente evaluación de conformidad. Los consumidores a su vez deben exigir que lo que compran es hecho con unos patrones determinados. Por ello, es fundamental que, en materia de normalización, el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (Icontec) se asegure de que las normas que expida sean acordes con las normas internacionales, lo cual garantizará un sello de calidad para los productos colombianos.

Así mismo, es clave mantener el reconocimiento del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) en el mundo en diferentes campos, de modo que los resultados de pruebas y certificados de la evaluación de la conformidad

de los bienes y servicios emitidos en el país sean aceptados en el ámbito internacional²². Como avance en el último año se destaca la nueva línea de servicios enfocada a la sostenibilidad, la cual incluye la acreditación de organismos validadores y verificadores de gases efecto invernadero, la certificación de productos de origen forestal y la certificación para la promoción de buenas prácticas agropecuarias. Es fundamental que este organismo continúe avanzando en su propósito de ofrecer al país una amplia gama de servicios de acreditación con reconocimiento multilateral. Para ello, es necesario que, además de seguir demostrando la objetividad e imparcialidad técnica que lo caracteriza, la nueva oferta de servicios la identifique con base en las apuestas productivas de la PDP.

El Instituto Nacional de Metrología (INM), por su parte, cuenta con 57 capacidades de medición y calibración, reconocidas internacionalmente por la Oficina Internacional de Pesas y Medidas (BIPM, por su sigla en francés)²³. Sin embargo, para mantener y avanzar en el reconocimiento internacional de las capacidades de medición y calibración y en el desarrollo de nuevos laboratorios²⁴, es necesario garantizar su estabilidad administrativa y financiera. Los recursos con los que cuenta el INM dependen en su mayoría del Presupuesto General de la Nación, y en menor proporción de los ingresos generados por los servicios que brindan a los laboratorios secundarios, recursos que son limitados para ampliar la oferta a nuevos servicios. Para hacer frente a esta situación, el INM ha propuesto una estrategia nacional de metrología que busca mejorar la gestión de servicios metrológicos en el país y priorizar el desarrollo de las nuevas magnitudes útiles para la industria, y con base en esta identificar potenciales institutos designados –como existe, por ejemplo, en Chile– que puedan también prestar estos servicios. Esta estrategia también busca, entre otras cosas, enfocar los servicios del INM exclusivamente a los laboratorios secundarios y que sean estos los que presten los servicios a la industria, como sucede en otros países. Ahora bien, esto reduciría los ingresos generados por el INM; por ello es fundamental garantizar su sostenibilidad financiera. Por consiguiente, se recomienda a los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y de Hacienda y Crédito Público evaluar esta estrategia en su integralidad, de modo que se permita una ampliación de los servicios de medición y calibración a partir de las mejores prácticas internacionales.

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

.....



les. Es necesario que los nuevos servicios que se consideren sean seleccionados con base en las necesidades de la industria a partir de las apuestas productivas identificadas en el marco de la PDP.

Cabe destacar que al terminar este informe se estaba construyendo un documento CONPES sobre Política Nacional de Laboratorios, cuyo objetivo es mejorar las capacidades de medición de los laboratorios, fortaleciendo su marco institucional, sus capacidades técnicas y el desarrollo de mercado, como herramienta para mejorar la competitividad e internacionalización de los sectores productivos. Este documento incluye acciones en tres niveles. En primer lugar, propone acciones para mejorar las capacidades técnicas de los laboratorios, tanto en términos de capital humano como de infraestructura física. La otra gran línea de acción está relacionada con la necesidad de establecer incentivos que permitan consolidar el mercado de servicios de laboratorios, apropiar la cultura de la calidad y fomentar el trabajo en red. Finalmente, el borrador del CONPES propone acciones para promover la articulación de las entidades regulatorias e implementar mejores prácticas de reglamentación técnica. Por ende, es necesario la aprobación de este documento de política y la pronta implementación a partir de las apuestas productivas definidas en el marco de la PDP.

En línea con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se requiere también garantizar la coordinación del Sical con las actividades de inspección, vigilancia y control que actualmente desarrollan entidades como el Invima y el ICA. También es clave buscar unificar los esquemas de acreditación ofrecidos por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y el ONAC para facilitar el acceso y eliminar los sobrecostos de los evaluadores de la conformidad. Igualmente, es necesario que se promueva la divulgación y promoción de los beneficios de un Sical fortalecido para la competitividad, el desarrollo productivo y la protección del consumidor.

Acción pública. Ejecutar las acciones para el mejoramiento de la calidad establecidas en el CONPES 3866 de 2016.

Entre las acciones más importantes establecidas en el CONPES de la PDP para el mejoramiento de la calidad se encuentra el diseño e implementación de un programa que

busca identificar y suplir las principales necesidades de ensayos y mediciones, con el propósito de desarrollar la oferta de infraestructura y las capacidades técnicas que requiere el país. Cabe destacar que, al terminar este informe, se contaba con la metodología de este programa –la cual fue basada en la metodología del Centro Nacional de Metrología de México (Cenam) y adaptada por el INM para el país– y se espera socializar y poner en marcha antes de finalizar el año 2018.

Aunque el CONPES también propuso el establecimiento de la Unidad de Reglamentación Técnica, con el fin de apoyar la formulación de reglamentos técnicos solo cuando un análisis de impacto normativo pruebe que estos son la mejor alternativa de política, por motivos presupuestales no fue posible su creación. En reemplazo, se ha dispuesto crear un grupo especial en la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para realizar el análisis de impacto normativo que implica la expedición de un reglamento técnico. Como complemento, al finalizar este informe se estaba creando una Comisión Interinstitucional de Reglamentación Técnica, liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cuyo objetivo es analizar los proyectos de reglamentación técnica para todo reglamento que se requiera imponer por alguna entidad. Por lo tanto, se recomienda su pronta regulación e implementación.

Para avanzar en los temas de formación en metrología, el CONPES de la PDP hizo énfasis en la creación de programas de formación profesional que incluyan el desarrollo y mantenimiento de competencias para la evaluación de la conformidad. Al respecto, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), en conjunto con el INM, trabaja en la implementación de programas de formación técnica profesional, de los cuales ya se aprobaron las competencias técnicas asociadas. La meta es contar por lo menos con 17 centros que ofrezcan estos programas en 2025.

Acción pública. Apoyar a los exportadores en los procesos de certificación en los mercados internacionales.

Para facilitar el acceso de los productos colombianos a los distintos mercados, es importante que, a partir de las apuestas productivas priorizadas en el marco de la PDP, se apoye a los exportadores en la identificación de los requerimientos técnicos exigidos. En particular, esto debe



DIVERSIFICACIÓN Y SOFISTICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES

hacerse para los acuerdos comerciales vigentes con los que el país cuenta.

Una de las líneas de acción establecidas en el CONPES de la PDP está relacionada con el levantamiento de exigencias técnicas por mercado –normas técnicas y reglamentos técnicos– para que las exportaciones colombianas puedan acceder más fácil al mercado internacional. Se ha programado contar con toda esta información en 2019. Al culminar este informe, el PTP y ProColombia, en conjunto con el Icontec, estaban trabajando en la identificación de requisitos a partir de los sectores priorizados en la PDP. También es importante destacar que ProColombia espera poner en funcionamiento una plataforma similar al Trade Help Desk de la Unión Europea, con gran parte de los requisitos no arancelarios de cada país del continente, lo cual permitirá reducir los errores a la hora de exportar. Por lo tanto, se recomienda acelerar la ejecución de estas iniciativas, dado que, de acuerdo con el cumplimiento de las metas del CONPES, se esperaba contar con el 40 % de estas exigencias en 2017 para los sectores priorizados.

En este mismo sentido, el CONPES de la PDP incluye una acción relacionada con el diseño y cumplimiento de un programa de cofinanciación para fomentar el uso de procesos de evaluación de la conformidad. Al respecto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en cabeza del PTP, ha realizado dos convocatorias para apoyar empresas en la cofinanciación de procesos de certificación con miras a exportar. Por ello, se recomienda continuar con estos procesos de adopción y cumplimiento de estándares de calidad e inocuidad, de forma que se facilite el ingreso de productos colombianos a los distintos mercados.

Coordinación público-privada. Actualizar y robustecer la herramienta Datlas Colombia y continuar con el diseño e implementación de programas asociados a esta.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en cabeza de Bancóldex, diseñó y desarrolló el atlas colombiano de complejidad económica: Datlas Colombia. A través de esta herramienta, la cual es de acceso público, se muestran las posibilidades de diversificación y sofisticación del aparato productivo colombiano. Instrumentos de este tipo son importantes para que las empresas, los inversionistas y el sector público en general puedan tomar decisiones informadas

que ayuden a elevar la productividad del país. Cabe destacar que Bancóldex cuenta con las capacidades y competencias para actualizar anualmente esta herramienta y robustecerla cuando se requiera²⁵.

Sin embargo, es importante darle una mayor visibilidad y uso al Datlas Colombia, para lo cual es clave poner en marcha programas asociados a esta herramienta. Aunque Bancóldex ha decidido marchitar el programa de intervención para la sofisticación y diversificación en empresa²⁶, se ha apalancado con el Datlas Colombia para el desarrollo de nuevos programas que permiten acompañar a las empresas en el fomento de la sofisticación y diversificación de sus exportaciones²⁷. Por ello, es importante dar continuidad a estos programas y evaluarlos de manera oportuna, de modo que se puedan tomar medidas correctivas.

Así mismo, se recomienda expandir la estructuración de programas y políticas que utilizan Datlas Colombia a otras entidades y organizaciones de desarrollo empresarial. Para esto se requiere dar una mayor visibilidad y uso a dicha herramienta, para lo cual se recomienda a Bancóldex ejecutar programas de capacitación y apropiación. Es fundamental utilizar este instrumento como fuente de conocimiento que contribuya en alguna medida a fortalecer el proceso de sofisticación y diversificación del aparato productivo.

Coordinación público-privada. Continuar con la implementación de programas especiales que contribuyan a incrementar la oferta exportadora del país.

En línea con el CONPES de PDP, el PTP diseñó el programa Colombia Productiva, que busca incrementar la productividad de 400 pymes y grandes empresas a través, entre otras cosas, de la implementación de estándares internacionales de calidad que faciliten el acceso de los productos colombianos a los mercados extranjeros. Dado que dicho programa incluye una fase de evaluación en 2019, es importante que la evidencia que se recabe sirva de base para una siguiente iteración del mismo. Se requiere continuar incentivando las exportaciones a través de este tipo de iniciativas basadas en evidencia.

Como complemento a este programa, recientemente el CPC, en conjunto con otras entidades, puso en marcha un programa de capacitación en servicios de extensión tec-

DIVERSIFICACIÓN Y SOFISTICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES

nológica para fomentar capacidades técnicas regionales y apoyar a las pymes para mejorar su productividad, lo que muy seguramente incentivará las exportaciones. El objetivo es construir y fortalecer las capacidades técnicas de entidades que trabajen en pro del desarrollo empresarial, como cámaras de comercio, centros de tecnología, universidades o consultores privados, entre otras, ubicadas en cuatro ciudades del país: Barranquilla, Bucaramanga, Cali y Medellín. Esto con el ánimo de potencializar su portafolio de servicios de extensionismo tecnológico e incrementar, por esta vía, la productividad de las pymes que accedan a ellos. Por lo tanto, es clave evaluar el impacto del programa, tomar las medidas correctivas y delegar en el sector

público su implementación, de modo que pueda ser ampliado a más territorios.

Acción pública. Incluir los sectores priorizados en la PDP como factores determinantes para negociaciones comerciales.

Es fundamental que el país mantenga su propósito de internacionalización de la economía, como lo ha venido haciendo durante las últimas décadas. Para esto es necesario que continúe con su agenda de negociaciones comerciales. En este sentido, se recomienda que los aspectos claves de estas negociaciones se determinen con base en los sectores priorizados en el marco de la PDP.





SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Realizar una reforma a la estructura arancelaria que permita disminuir la dispersión, dar eficiencia a los procesos aduaneros y reducir los costos de importación	Corto		Viceministerio de Comercio del MinCIT, Viceministerio de Asuntos Agropecuarios del Minagricultura, Subdirección Sectorial del DNP, Dirección General de la DIAN y Viceministerio Técnico de Minhacienda	Acción pública
Eliminar las barreras no arancelarias innecesarias para reducir los costos de comerciar las mercancías importadas y exportadas.	Corto		Viceministerios de Comercio y de Desarrollo Empresarial del MinCIT, Viceministerio de Asuntos Agropecuarios del Minagricultura, Dirección General del Invima, Dirección General del ICA, Dirección General de la DIAN y Subdirección Sectorial del DNP	Acción pública
Armonizar y facilitar los trámites y requisitos de comercio exterior.	Mediano		Dirección General de la DIAN, Dirección de Comercio Exterior del MinCIT, Polfa, Dirección General del Invima, Dirección General del ICA	Acción pública
Implementar el programa de servicios de emparejamiento dispuesto en el CONPES 3866 de 2016.	Mediano		Viceministerios de Comercio y de Desarrollo Empresarial del MinCIT, Gerencia del PTP, Dirección general Propaís, Vicepresidencia de Exportaciones de ProColombia, Viceministerio de Asuntos Agropecuarios del Minagricultura y sector privado	Coordinación público-privada

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Profundizar la agenda para la admisibilidad de la oferta exportable en el mercado internacional.	Mediano		Entidades que conforman la Comisión Intersectorial de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias: Minagricultura, Minsalud, MinCIT, Minambiente, DNP, ICA, Invima, Ideam, SIC, Instituto Nacional de Salud y sector privado	Coordinación público-privada
Continuar avanzando con el desarrollo del Subsistema Nacional de Calidad [Sical].	Mediano		Viceministerios de Comercio y de Desarrollo Empresarial del MinCIT, Dirección General del INM, Dirección General del ONAC, Dirección General del Icontec, Viceministerio de Asuntos Agropecuarios del Minagricultura, Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial del DNP y Delegatura de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la SIC	Acción pública
Ejecutar las acciones para el mejoramiento de la calidad establecidas en el CONPES 3866 de 2016.	Mediano		Viceministerios de Comercio y de Desarrollo Empresarial y Direcciones de Regulación y de Competitividad del MinCIT, Dirección General del SENA, Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial del DNP, Viceministerio General de Minhacienda, Dirección General del INM y Delegatura de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la SIC	Acción pública
Apoyar a los exportadores en los procesos de certificación en los mercados internacionales.	Largo		Viceministerios de Comercio y de Desarrollo Empresarial del MinCIT, Viceministerio de Asuntos Agropecuarios del Minagricultura, Vicepresidencia de exportaciones de ProColombia, Gerencia del PTP, Dirección General de Bancóldex, Dirección General de iNNpulsa y sector privado	Acción pública





SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Actualizar y robustecer la herramienta Datlas Colombia y continuar con el diseño e implementación de programas asociados a esta.	Corto		Gerencia de Ecosistemas Dinámicos de Bancóldex y Viceministerio de Desarrollo Empresarial del MinCIT	Coordinación público-privada
Continuar con la implementación de programas especiales que contribuyan a incrementar la oferta exportadora del país.	Mediano		Viceministerios de Comercio y de Desarrollo Empresarial del MinCIT, Vicepresidencia de Exportaciones de ProColombia, Gerencia del PTP, Dirección General de Bancóldex, Dirección General de iNNpulsa y sector privado	Coordinación público-privada
Incluir los sectores priorizados en la PDP como factores determinantes para negociaciones comerciales.	Corto		Viceministerios de Comercio y de Desarrollo Empresarial del MinCIT, Viceministerio de Asuntos Agropecuarios del Minagricultura y Dirección General del DNP	Acción pública

Plazo Avance



NOTAS

- 1** Hoy el país cuenta con 15 TLC vigentes: México, Triángulo Norte, CAN, CARICOM, Mercosur, Chile, EFTA, Canadá, Estados Unidos, Venezuela, Cuba, Unión Europea, Alianza del Pacífico, Corea y Costa Rica.
- 2** Los Decretos 4114 y 4115 de 2010 y los Decretos 492 y 562 de 2011 enmarcan esta gran reforma arancelaria. No obstante, cabe destacar que, posteriormente, el Decreto 2153 de 2016 estableció el arancel de aduanas y, mediante otros decretos –los cuales se enunciarán más adelante–, se eliminaron los aranceles para algunos bienes de capital y materias primas no producidas en Colombia. Lo anterior ha representado una reducción sobre el arancel nominal promedio, el cual llegó a 7,9 % en 2017, según el último Índice Global de Competitividad del World Economic Forum (WEF).
- 3** No obstante, a partir de un estudio del Banco de la República, se puede concluir que, en paralelo a la reducción del arancel nominal promedio, se han incrementado las barreras no arancelarias, lo que ha contribuido a que la economía permanezca cerrada, pues no solo genera pagos adicionales a la importación de mercancías, sino que también encarece la producción de la oferta exportable (García, López & Montes, 2016).
- 4** Por ejemplo, la partida 0402211, relacionada con productos lácteos, registró tres aranceles efectivos diferentes para sus subpartidas en 2017, los cuales estuvieron entre 0 % y 98 %.
- 5** El contrabando técnico consiste en el ingreso (o salida) de mercancías al territorio aduanero nacional con presentación y declaración, pero con alteraciones en la información que se reporta a la autoridad aduanera con el fin de: subfacturar, sobrefacturar, evadir el cumplimiento de requisitos legales, cambiar la posición arancelaria u obtener otros beneficios aduaneros o tributarios modificando la procedencia o la acumulación de origen de los productos. Para esto se presentan documentos falsos o se recurre a la ausencia de autorizaciones o documentos requeridos para los trámites aduaneros. El objetivo de este tipo de contrabando es pagar menos tributos o aranceles aduaneros con respecto a la mayor cantidad de mercancías realmente ingresadas al territorio.
- 6** Se entiende por cumplimiento fronterizo el cumplimiento de la regulación aduanera y de la regulación relativa a las otras inspecciones.
- 7** Decretos 1755 de 2013, 1625 de 2015, 1084 de 2016, 1230 de 2016, 1287 de 2016, 420 de 2017, 1343 de 2017 y 272 de 2018. En particular, a partir de 2017, en el marco del Plan Colombia Repunta, se eliminaron de forma permanente los aranceles para estos bienes.
- 8** Para mayor detalle ver: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1154/5219/35>. Consulta realizada el 11 de septiembre de 2018.
- 9** A pesar de la reforma estructural arancelaria de 2010, algunos productos todavía cuentan con protecciones efectivas que están por encima del 30 % e incluso llegan a superar el 100 %. Adicionalmente, la existencia de protecciones efectivas negativas para varios sectores industriales acentúa este problema (Niño, Betancur & Calderón, 2016).
- 10** Según Anderson (2013), aunque existen altas distorsiones a los bienes agropecuarios provenientes de países de ingresos altos, estas se han reducido de manera sistemática en los últimos 30 años. De acuerdo con sus estimaciones, las distorsiones equivalían a una tasa de asistencia del 50 % (que se define como el porcentaje en el que las políticas nacionales incrementan el ingreso bruto de productores agropecuarios) en 1985, mientras que estas llegaron a ser inferiores al 20 % en 2010.
- 11** Norma que posteriormente fue compilada por el Decreto 1074 de 2015, a través del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.
- 12** Mediante el Decreto 593 de 2017 fue ampliado el plazo a enero de 2018, pero luego el Decreto 2246 de 2017 lo prorrogó hasta enero del 2019.
- 13** Es importante resaltar que existe una guía metodológica de análisis de impacto normativo, pero aún no se ha definido a qué clase de normas debe aplicar dicho análisis. Por ello, es necesario que exista un claro lineamiento al respecto.
- 14** Adicionalmente, es el quinto país con el mejor puntaje de América Latina en 2018, siete puestos por encima frente a 2016.
- 15** Estas recomendaciones se exponen con mayor detalle en el capítulo de Logística.
- 16** Cabe destacar que mientras que Colombia tiene 0,05 OEA por cada cien mil habitantes, México cuenta con 0,33, la Unión Europea con 2,64 y Estados Unidos con 3,2 (DNP, 2018).
- 17** Al respecto, se resalta el reciente compromiso firmado por los países miembros de la Alianza del Pacífico para el reconocimiento mutuo de los programas del OEA.





- 18** En particular las que hacen referencia a las multas impuestas por la autoridad aduanera cuando los errores son involuntarios, es decir, sin intención fraudulenta o grave negligencia.
- 19** 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 (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2017).
- 20** Para mayor detalle ver <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1139/4470>. Consulta realizada el 11 de septiembre de 2018.
- 21** Para mayor detalle ver <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1139/4469>. Consulta realizada el 11 de septiembre de 2018.
- 22** En 2014 el ONAC obtuvo el primer Acuerdo de Reconocimiento Mutuo otorgado por la Cooperación Internacional de Laboratorios (ILAC). Así, logró que los resultados obtenidos en los laboratorios colombianos de calibración y ensayo con alcances acreditados fueran aceptados como propios en más de 80 países, evitando sobrecostos de transacción al hacer realidad el principio de “probado una vez, aceptado en todas partes”, promulgado en los acuerdos de reconocimiento suscritos por este organismo. A estos reconocimientos internacionales se suman los firmados con el Foro Internacional de Acreditación (IAF) en el último trimestre de 2015 para los esquemas de acreditación de organismos de certificación de producto, procesos y servicios, y de sistemas de gestión de calidad y medio ambiente. Así mismo, el IAF otorgó al ONAC durante el primer semestre de 2018 el reconocimiento internacional para la acreditación en sistemas de gestión de tres nuevos campos: seguridad alimentaria, seguridad de la información y calidad de dispositivos médicos. Este importante logro convierte al país en uno de los cinco países con mayor número de alcances reconocidos mundialmente por IAF en sistemas de gestión.
- 23** Estas capacidades de medición y calibración son para las magnitudes físicas de: tiempo, frecuencia, densidad, longitud, fuerza, temperatura y humedad. También son para las magnitudes químicas de pH y conductividad electrolítica.
- 24** El instituto no cuenta con laboratorios en áreas críticas para la industria. Por ejemplo, no tiene implementadas todas las magnitudes en el área de metrología, que permitirían a la industria fabricar piezas de alta precisión que cumplan con especificaciones técnicas de dureza, sistemas dinámicos, óptica, acústica y sistemas láser. Tampoco cuenta con la infraestructura necesaria para calibrar sistemas de pesaje dinámico, los cuales podrían garantizar la medición exacta de la cantidad de mercancías exportadas o importadas.
- 25** En particular, sobre su robustecimiento, recientemente se integró un nuevo módulo relacionado con las actividades rurales. Este módulo integra dos fuentes de datos: el Censo Nacional Agropecuario del DANE y la información publicada en la plataforma Agronet del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- 26** El objetivo de este programa era apoyar la diversificación y sofisticación del aparato productivo a través del fortalecimiento de las capacidades productivas de las empresas y el aprovechamiento de su conocimiento. Para esto, utilizando el Datlas e información con la que contaba el banco, fueron identificados varios casos para estimular a las empresas a crear productos más sofisticados. Así mismo, se determinaron opciones tecnológicas por seguir, con el fin de proveer nueva información sobre cómo desarrollar productos más sofisticados. A partir de dicho conocimiento, el programa ofrecía el acompañamiento de un equipo de expertos en tecnologías y desarrollo de modelos de negocio, que orientaba a las empresas en el proceso de estructuración de proyectos para materializar las oportunidades de diversificación identificadas.
- 27** Algunos ejemplos de estos programas son la línea de financiación de I+D+i 2018 en asocio con Colciencias-SENA, el Programa de Beneficios Tributarios Delta I+D+i y el Programa de Estructuración de Proyectos Empresariales de Desarrollo Sostenible.



BIBLIOGRAFÍA

- 1 Anderson, K. (2013). Agricultural price distortions: trends and volatility, past and prospective. *Agricultural Economics*.
- 2 Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor*.
- 3 CEPEC. (2016). *Colombia: perspectivas empresariales. Serie del Centro de Comercio Internacional sobre Medidas No Arancelarias*. Ginebra, Suiza. Proyecto financiado con recursos de la Agencia de Cooperación del Reino Unido y con el acompañamiento técnico de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.
- 4 Consejo Privado de Competitividad. (2016). *Informe Nacional de Competitividad 2016-2017*. Bogotá.
- 5 Corden, W. (1966). The structure of a tariff system and the effective protective rate. *The journal of political economy*, XXIV.
- 6 DIAN. (2018). *Usuarios autorizados OEA*. Bogotá. Recuperado de: <https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Paginas/UsuariosAutorizados.aspx>.



- 7 DNP. (2016a). *CONPES 3866 Política Nacional de Desarrollo Productivo*. Bogotá.
- 8 DNP. (2016b). *Insumos para la elaboración del Plan Maestro Logístico*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- 9 DNP. (2018). *Misión de Logística y Comercio Exterior*. Bogotá.
- 10 García, J.; Collazos, M. M.; López, D. C. & Enrique, M. (2017). Los costos de comerciar en Colombia – Resultados de la Encuesta de Comercio del Banco de la República. *Borradores de Economía*.
- 11 García, J.; López, D. & Montes, E. (2016). Los costos de comerciar en Colombia: aproximación basada en una comparación de precios. *Borradores de Economía*.
- 12 Hausmann, R. et al. (2011). *The Atlas of Economic Complexity*. Puritan Press.
- 13 Hausmann, R. & Rodrik, D. (2003). *Economic Development as Self-Discovery*. John F. Kennedy School of Government.
- 14 Hausmann, R.; Rodrik, D. & Hwang, J. (2006). *What You Export Matters*. John F. Kennedy School of Government.
- 15 Hoekman, B.; Ng, F. & Olarreaga, M. (2004). *The World Bank Economic Review*.
- 16 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2017). *Informe al Congreso 2016-2017: Sector Comercio, Industria y Turismo*. Bogotá.
- 17 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2018). *Política Nacional de Calidad: Documento guía para el desarrollo de una hoja de ruta para el Sical*. Bogotá.
- 18 Nieto, V.; Betancur, A. & Calderón, G. (2016). *Una nota sobre la evolución de la tasa de protección efectiva y la tasa de protección nominal en Colombia (2002-2014)*. Bogotá: Archivos de Economía.
- 19 Organización Mundial del Comercio. (2018). *Examen de las políticas comerciales: Informe de Colombia*. Ginebra, Suiza.
- 20 Tokarick, S. (2003, Mayo). *Measuring the impact of distortions in agricultural trade in partial and general equilibrium*. IMF Working Paper.
- 21 Torres, M. & Romero, G. (2011). Efectos de la reforma estructural arancelaria en la protección efectiva arancelaria de la economía. Bogotá: Archivos de Economía.
- 22 Villarreal, N. (2009). *Estructura plana de aranceles: implicaciones en la economía colombiana*. Tesis para optar al título de magíster en Economía. Bogotá: Universidad de los Andes.