



# INTERNACIONALIZACIÓN

Transando la imaginación:  
los flujos en un mundo  
donde las fronteras ya no  
son las que conocíamos

TRANSANDO LA IMAGINACIÓN:  
LOS FLUJOS EN UN MUNDO  
DONDE LAS FRONTERAS NO  
SON LAS QUE CONOCÍAMOS

1

EL FUTURO IDEAL DE LA  
INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA  
COLOMBIANA EN LOS PRÓXIMOS 30 AÑOS

2

TENDENCIAS FUTURAS

3

SÍNTESIS DE  
RECOMENDACIONES

4

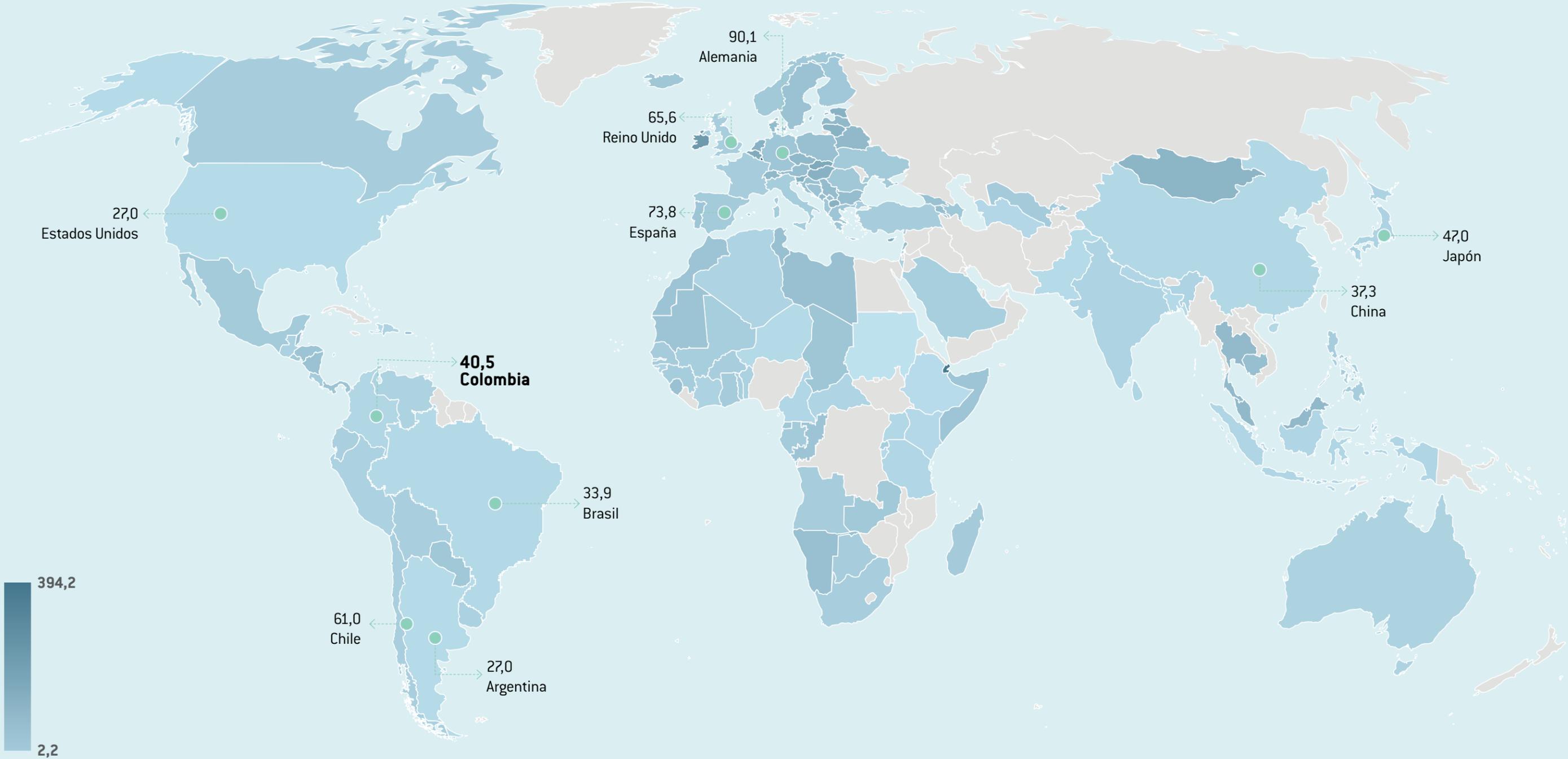
REFERENCIAS

5

cartagena province, colombia close up view of shipping yard at port terminal of cartagena with the background of skyline of bocagrande district

# COMERCIO EXTERIOR DE BIENES Y SERVICIOS EN 2023 (% DEL PIB)

Participación de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios en el PIB de los países.



Fuente: Banco Mundial (2024).



# PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE INTERNACIONALIZACIÓN

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE	Fuente
Talento global	Proporción de población migrante (%)	3,7 %	4 de 8	Costa Rica (10,2 %)	11,1 %	ONU y ACNUR (2020)
Inserción en el mercado externo	Exportaciones de bienes per cápita (USD per cápita)	951	12 de 15	Chile (USD 4.836)	USD 17.909	Banco Mundial (2023)
	Contribución a las exportaciones mundiales (%)	0,2 %	5 de 15	México (2,5 %)	1,6 %	Banco Mundial (2023)
	Valor agregado doméstico incorporado en la demanda final extranjera	15,1 %	5 de 6	Costa Rica (28,2 %)	30,2 %	OCDE (2019)
	IED (% del PIB)	4,9 %	3 de 14	Nicaragua (8,7 %)	0,9 %	Banrep (2024) y Banco Mundial (2022)
Lo que comerciamos con el mundo	Comercio de bienes y servicios (% PIB)	40,9 %	13 de 16	Nicaragua (106,2 %)	56,3 %	Banco Mundial (2022)
	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)	5,9 %	8 de 17	Perú (1,6 %)	4,6 %	WITS-TRAINS (2023)
Instituciones para la internacionalización	Costo para exportar: cumplimiento fronterizo (USD)	630	12 de 17	Bolivia (65)	USD 146,7	Doing Business (2020)
	Costo para importar: cumplimiento fronterizo (USD)	545	14 de 17	El Salvador (128)	USD 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)

Nota: La información acá reportada corresponde al último valor disponible.



## TRANSANDO LA IMAGINACIÓN: LOS FLUJOS EN UN MUNDO DONDE LAS FRONTERAS NO SON LAS QUE CONOCÍAMOS

La integración de una economía en el mercado global es esencial para su transformación productiva y el aumento del bienestar. El libre flujo de bienes, recursos, personas y conocimiento permite que hogares y empresas amplíen sus posibilidades de producción y de consumo al acceder a cadenas de valor con el resto del mundo.

La inserción de la economía colombiana en el mercado externo ha sido históricamente baja, un elemento que guarda relación con la poca diversificación y sofisticación de su canasta exportadora. Además, el tejido empresarial muestra escasos niveles de inserción y continuidad en el comercio internacional. Esto, sumado a los desafíos en productividad, infraestructura y logística, y al poco uso y conocimiento de los mecanismos de facilitación de comercio, explican en buena medida la reducida orientación de la economía hacia el mercado externo.

Superar cada uno de estos retos demanda trazar apuestas a futuro en diversos frentes, dirigidas a aprovechar las oportunidades y sortear los potenciales riesgos que plantean los cambios tecnológico, climático y demográfico en las dinámicas de integración en el mundo en los próximos 30 años. Colombia no puede ser ajena a este proceso, de modo que el escenario ideal de la interna-

cionalización de su economía debe inclinarse hacia tres apuestas fundamentales: (1) adoptar los avances tecnológicos a favor de su transformación productiva y su integración con el resto del mundo; (2) ajustar sus patrones de producción, consumo e intercambio a partir de las oportunidades del inminente cambio demográfico, y (3) aprovechar su ventaja comparativa “verde” en su proceso de integración a la economía global.

Las acciones para materializar estos objetivos exigen el trabajo coordinado entre los sectores público y privado en las próximas décadas. Esto es más necesario aún cuando el contexto geopolítico actual y las recientes tendencias en el comercio internacional —digitalización y descarbonización— ofrecen nuevas oportunidades que pueden ser aprovechadas en atracción de inversiones e inserción en cadenas globales de valor (CGV) y un mayor acceso de productos nacionales en otros destinos.

El presente capítulo aborda las tres macro tendencias descritas previamente: (1) cambio tecnológico, (2) cambio demográfico, y (3) cambio climático, y su impacto sobre la internacionalización de la economía. Adicionalmente, en la presente versión del capítulo se formulan 17 recomendaciones para que la economía avance en materia de su integración con el resto del mundo.



## EL FUTURO IDEAL DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN LOS PRÓXIMOS 30 AÑOS

El escenario ideal de la internacionalización de la economía colombiana supone una completa integración de su estructura productiva en las dinámicas globales. Para dicho fin, será necesario eliminar todo tipo de obstáculos al intercambio y de cualquier costo de transacción, lo que permitiría una paridad de precios de la canasta de bienes interna frente al mercado internacional.

Aunque no existe un consenso acerca de cuál es el mejor indicador para evaluar la integración en la economía global, algunos teóricos señalan la paridad en el nivel de precios frente al mercado externo como el mejor reflejo de la internacionalización de una economía [O'Rourke y Willianston, 2006]. Este parámetro se destaca incluso por encima de otras alternativas como la inserción de las exportaciones en las CGV, la participación del comercio exterior en el producto interno bruto (PIB) o el nivel de inversión extranjera directa (IED) debido a que estas dan cuenta de dinámicas específicas de la internacionalización y no brindan una visión integral del fenómeno.

En ausencia de barreras físicas y regulatorias en los flujos de bienes, servicios, recursos, mano de obra y conocimiento entre Colombia y los otros países, los precios con los cuales estos son transados en el mercado doméstico serían muy similares a los precios de eficiencia observados en el resto del mundo. Esto representa grandes beneficios en materia de bienestar al aumentar la capacidad adquisitiva de los hogares, que acceden a una canasta de bienes más amplia a precios competitivos, y también para las empresas, que tendrían a su disposición insumos, mano de obra, recursos y tecnología provenientes de otros países.

Aunque un escenario de este tipo en apariencia resulta utópico, algunos ejercicios de integración económica en esa línea han demostrado resultados positivos. Un claro ejemplo es la Unión Europea, una iniciativa de integración económica entre 27 Estados europeos, conformada bajo principios de libre movilidad de bienes, servicios, recursos, personas y conocimiento. La evidencia empírica reciente ha demostrado una convergencia en materia de precios entre las economías de la Unión como resultado de este esfuerzo [Baldwin y Wyplosz, 2015].

En el caso de Colombia, aún queda un largo camino por recorrer. Aunque el país ha hecho diversas apuestas hacia su interna-

cionalización en los últimos años, su integración a la economía global debe convertirse en una política de Estado que trascienda a los periodos de gobierno. Para lograr este objetivo, es necesario implementar una serie de medidas; entre estas: ajustar el marco regulatorio de la economía, fortalecer la institucionalidad del Estado, proveer bienes públicos, e impulsar la competitividad y productividad del tejido empresarial (ver sección de recomendaciones).

En la década de los noventa el país se embarcó en un proceso de apertura económica con el resto del mundo, y en los años siguientes avanzó en la negociación de diversos tratados de libre comercio (TLC). En la actualidad el país cuenta con 17 TLC suscritos con países y bloques económicos, los cuales le han permitido acceder a mercados que representan el 65 % del PIB global (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [MinCIT], 2023). En este periodo, si bien las exportaciones han crecido en términos nominales más de 8 veces, y la IED en cerca de 12 veces, la participación del comercio exterior en el PIB se encuentra en niveles muy similares a los observados hace más de 30 años.

Con base en lo anterior, un escenario de prospectiva para la economía colombiana en las próximas tres décadas debe apuntar a la internacionalización como un motor de crecimiento económico y desarrollo social, impulsado principalmente por una mayor integración del aparato productivo en las CGV.

Si bien las tendencias en el contexto geopolítico configuran un escenario de incertidumbre en el futuro, Colombia debe preservar una actitud abierta a la globalización. Ante incipientes tendencias de proteccionismo o la aparición de nuevos liderazgos en la economía global, la estrategia de la economía nacional debe basarse en dos objetivos fundamentales: (1) profundizar la integración con economías con las que se ya se cuenta con un vínculo económico, como por ejemplo los países con los que existe un TLC vigente; y (2) buscar la apertura de nuevos mercados, principalmente en Asia y África.

Lograr los objetivos señalados requiere que el país pueda adaptarse y sacar provecho de las tendencias de cambio tecnológico, climático y demográfico en el futuro. A continuación, se describen las oportunidades, las ventajas y los retos de la economía colombiana en estos aspectos.



## TENDENCIAS FUTURAS



### CAMBIO TECNOLÓGICO

#### Intangibilidad del comercio internacional

Los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones han cambiado la manera en que las economías operan en la actualidad. Un mundo cada vez más interconectado supone una alternativa a las barreras físicas que separan a las economías, facilitando el intercambio comercial y el flujo de recursos y conocimiento. Uno de los aspectos en los cuales la digitalización ha tenido un gran impacto sobre la integración económica entre los países ha sido el comercio exterior de servicios.

Entre 2010 y 2023, el intercambio comercial de servicios a nivel mundial creció a una tasa mayor de lo que lo hizo el comercio exterior de bienes (5,4 % vs. 4,6 %). Incluso durante 2023, el intercambio de servicios representó el 23 % del comercio global [Organización Mundial del Comercio [OMC], 2024]. De hecho, se espera que esta participación aumente en los próximos años, a partir de su heterogeneidad, intangibilidad y transformación continua, a lo que se suma el creciente uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en su comercialización [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2024]. En Colombia la evolución del comercio exterior de servicios ha seguido una dinámica semejante a la del resto del mundo al experimentar un incremento promedio anual de 9,2 % en los últimos 24 años [Banco de la República [Banrep],

2024]. Por una parte, estas ventas externas de servicios en el país se han caracterizado por su baja sofisticación y alta concentración en actividades asociadas al sector turismo, las cuales representaron cerca del 68 % del valor exportado [Banrep, 2024]. De otro lado, en una menor proporción se encuentran las exportaciones de servicios empresariales, de telecomunicaciones, informática e información, y de mantenimiento y reparación, que contribuyeron con el 32 % [Gráfica 1a].

Esta actividad cuenta con amplias oportunidades de crecimiento en los próximos años. En general, Colombia cuenta con un marco normativo que facilita el intercambio comercial de servicios con el resto del mundo. De hecho, el desempeño del país en el índice de restricciones al comercio exterior de servicios (STRI por sus siglas en inglés) es favorable en la gran mayoría de sectores si se compara con los países miembros de la OCDE. Este es un elemento que podría aprovecharse para potenciar su internacionalización, en particular en actividades como las de servicios legales, de distribución, arquitectura e ingeniería, entre otras [OCDE, 2024] [Gráfica 1b]. De hecho, estimaciones de la OCDE (2024) sugieren para Colombia que una reducción del 50 % en su STRI representaría un ahorro del 12 % en los costos asociados al comercio exterior de servicios.

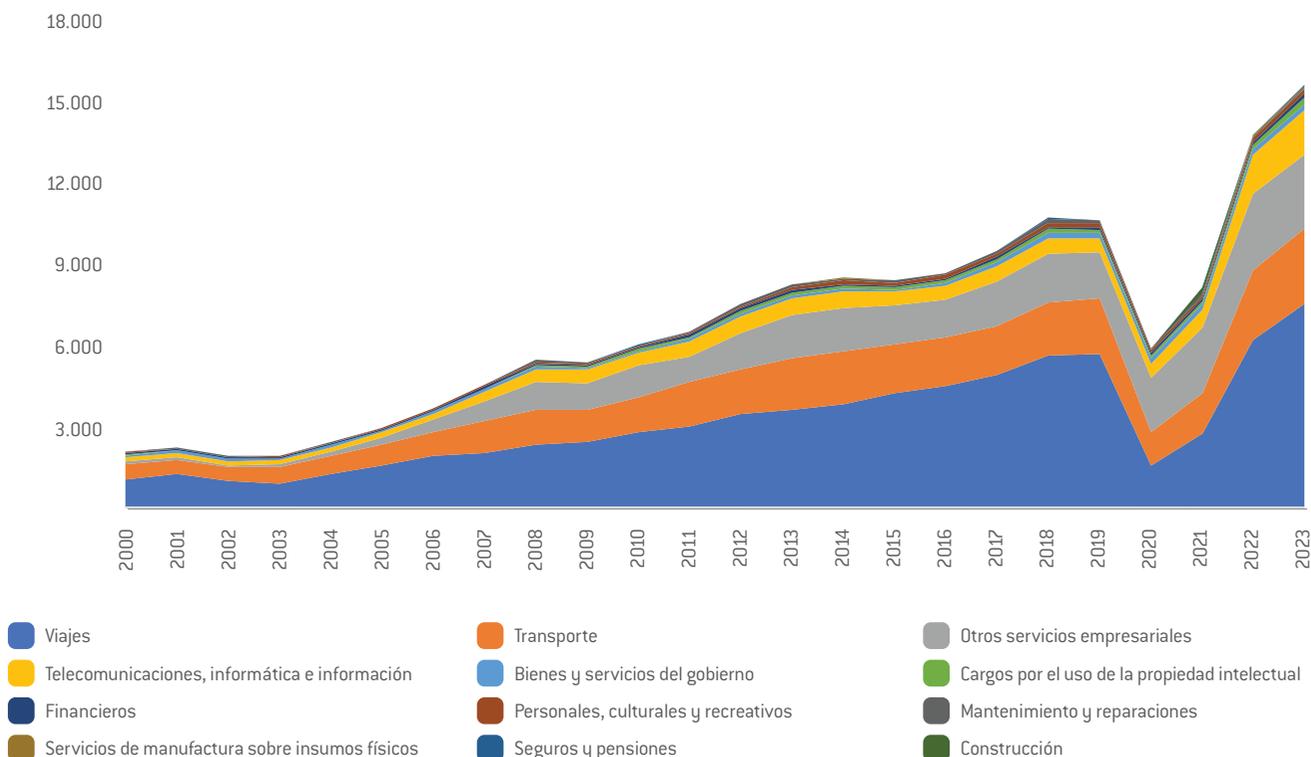


**Gráfica 1.** Comercio exterior de servicios. Colombia, 2023

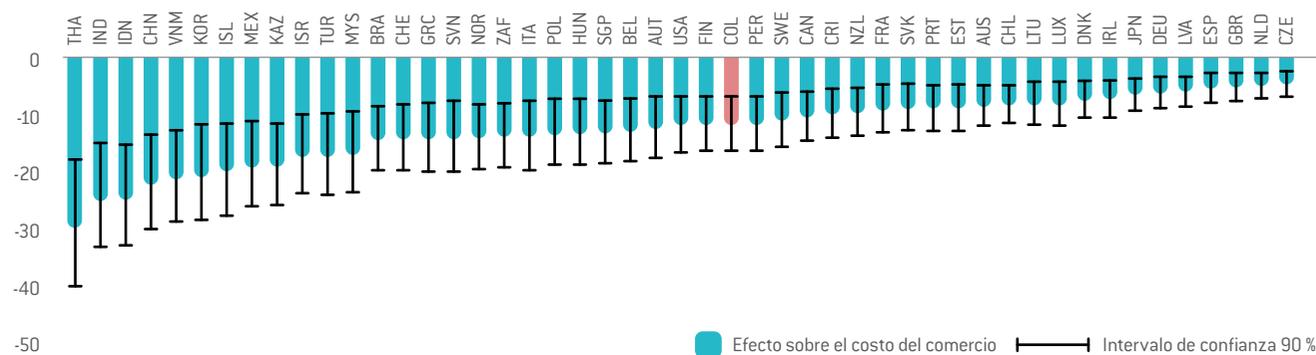


Las ventas externas de servicios en Colombia se han caracterizado por su baja sofisticación y alta concentración en actividades asociadas al sector turismo. No obstante, el país presenta una baja prevalencia de restricciones al intercambio exterior de servicios, un elemento que podría aprovecharse para potenciar su internacionalización.

a. Exportaciones de servicios según actividad económica (USD millones). Colombia, 2023



b. Impacto de reducir en 50 % el STRI sobre el costo del comercio exterior. Colombia y países de referencia, 2023 (% del valor de las exportaciones)



Nota: El gráfico presenta las implicaciones en materia de costos comerciales que tendría cerrar el 50 % de la brecha en el STRI con respecto a los países con mejores resultados. Los siguientes sectores no fueron cubiertos en las estimaciones por falta de datos: servicios de radiodifusión, construcción, distribución, películas cinematográficas y grabación de sonido. Los intervalos de confianza se calculan utilizando los errores estándar de la elasticidad del comercio estimados a partir de un modelo gravitacional.

Fuente: Banrep (2024) y OCDE (2024). Cálculos: CPC con base en Benz y Jaax (2020), citados en OCDE (2024).



## Digitalización al servicio de la facilitación del comercio exterior

El cambio tecnológico, principalmente asociado a las tendencias en digitalización de la economía, brinda un sinnúmero de oportunidades para mejorar la gestión de las operaciones de comercio exterior, permitir la interoperabilidad de sistemas de información y facilitar trámites y la coordinación entre diversas entidades.

Una estructura institucional sólida y eficiente para la internacionalización es fundamental para facilitar la inserción de la economía en el mercado global y aprovechar las ventajas que esto trae para consumidores y empresas. En este aspecto es necesario potenciar el uso de los mecanismos de facilitación del comercio y los instrumentos de promoción a las exportaciones, con el fin de que un mayor número de firmas en la economía puedan acceder a sus beneficios en reducción de costos y tiempos.

De acuerdo con la Encuesta Nacional Logística (ENL)<sup>1</sup> de 2022, entre los principales cuellos de botella que afectan las operaciones de comercio exterior se encuentran: la simplificación de trámites (23,3 % de los encuestados), el nivel de servicio en los puertos, aeropuertos y pasos de frontera (21,9 %), la articulación institucional (21,3 %) y la digitalización de trámites (16,1 %) (Gráfica 2a) (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023b). Tales aspectos podrían mejorarse de manera sustancial con la incorporación de soluciones tecnológicas que beneficien su eficiencia.

De hecho, al comparar los costos promedio para exportar e importar un contenedor de carga, se observa que la mayor proporción de estos correspondió a los costos internos admi-

nistrativos y a los costos de agenciamiento, que representan cerca del 55 % del total en ambas operaciones. Este valor se ubica por encima incluso de los costos logísticos en puerto (Gráficas 2b y 2c).

La reducción en tiempos, costos y número de procedimientos es fundamental para que las empresas alcancen mayores niveles de productividad gracias a los impactos positivos en materia de ahorros económicos, acceso a bienes de manera oportuna y la posibilidad de concretar negocios en el exterior (Banco Mundial, 2019).

Durante 2022, los tiempos para la importación de mercancías en Colombia tendieron a variar de acuerdo con la modalidad de transporte y el tipo de declaración utilizada. Para el caso de las importaciones por vía marítima, dicho tiempo fue de 184,4 horas en promedio a través de la declaración tradicional, mientras que, con declaración anticipada, se redujo a 107,4 horas en promedio. Por otra parte, las importaciones aéreas con declaración inicial tomaron cerca de 256,4 horas, mientras que con el mecanismo de declaración anticipada requirieron tan solo 142,3 horas<sup>2</sup> (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN], 2023a).

En cuanto a las exportaciones de bienes, los tiempos requeridos en la modalidad marítima fueron de 147,1 horas en promedio, registrando una mejora de 2,1 % frente a 2021. Entretanto, los procesos de exportación por vía aérea fueron más expeditos y tomaron cerca de 32,0 horas en promedio, registrando una leve mejora en comparación con el año anterior (DIAN, 2023a).

1. Los resultados de la ENL referentes a comercio transfronterizo son descriptivos. Lo anterior, se debe a que el tamaño de la muestra de empresas que respondió esta sección no fue suficiente para hacer inferencia estadística a nivel de todo el país.

2. El 22 de mayo el Gobierno nacional expidió el Decreto 659 de 2024, que modifica el régimen de aduanas en Colombia. Entre las medidas que esperan implementarse se encuentra la obligatoriedad de la declaración anticipada en los procesos de importación, de manera que todas las mercancías que ingresen al país deben presentarse de forma anticipada en un plazo no mayor a las 48 horas, incluyendo también las importaciones realizadas por operadores económicos autorizados y los bienes con destino a las zonas francas, centros de distribución logística internacional, entre otros depósitos.

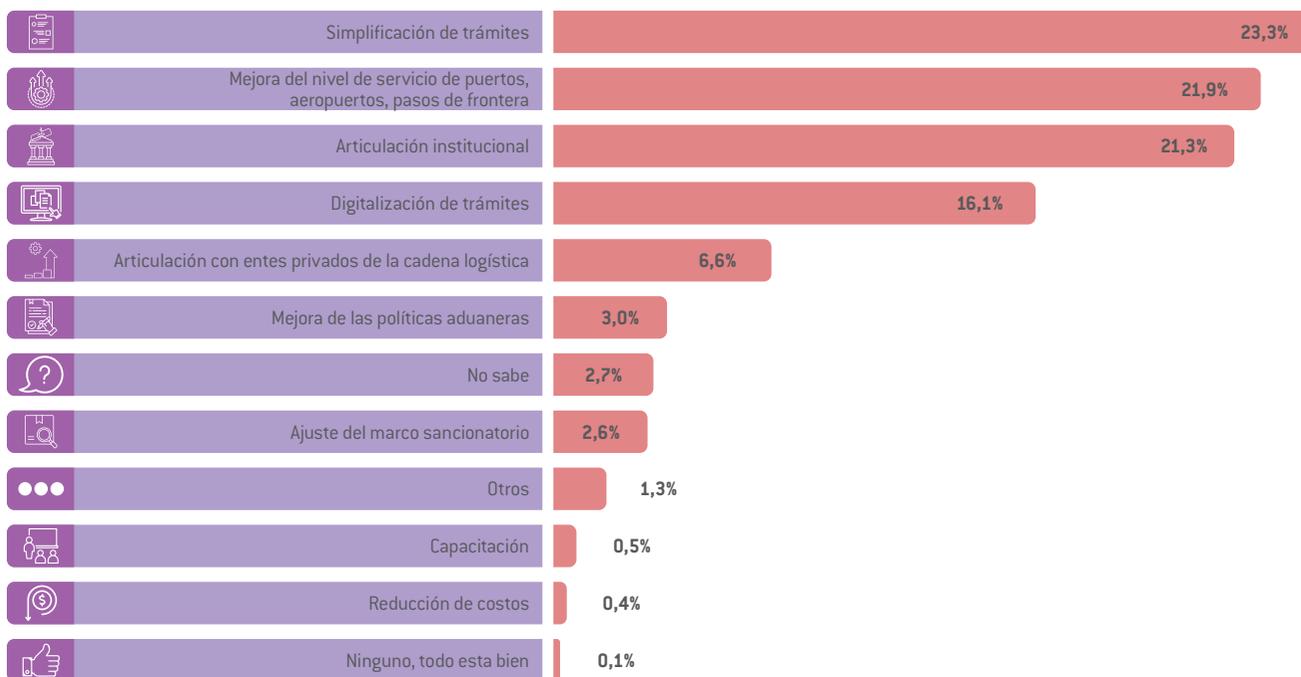


**Gráfica 2.** Costos y cuellos de botella de las operaciones de comercio exterior. Colombia, 2022



De acuerdo con la ENL 2022, el 16,1 % de las empresas considera que los retos en la digitalización de trámites es uno de los mayores desafíos para facilitar las operaciones de comercio exterior en Colombia.

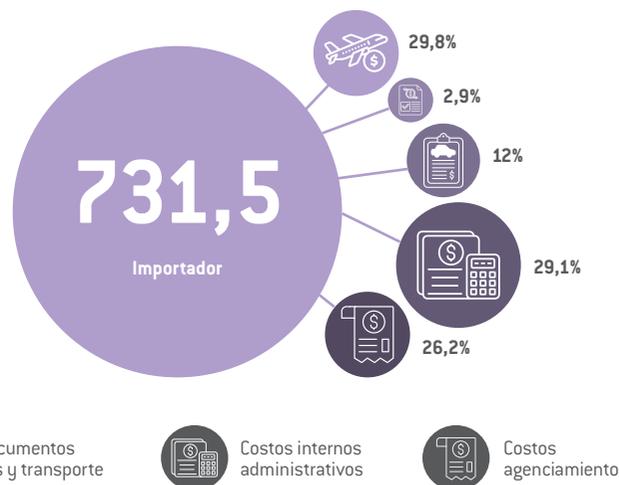
a. Mayores desafíos para facilitar las operaciones de comercio exterior en el país



b. Costo total promedio de exportación (en USD por contenedor) y desagregación del costo



c. Costo total promedio de importación (en USD por contenedor) y desagregación del costo



Fuente: DNP (2023b).



## CAMBIO DEMOGRÁFICO

### Migración y diáspora

Colombia experimentará un proceso de ajuste en su composición demográfica en los próximos años explicada por dos factores fundamentales: la reducción en las tasas de natalidad y el envejecimiento de la población. Este proceso conducirá a un estancamiento en el crecimiento de la población y una reducción de la población en edad de trabajar, en contraste con una mayor participación de la población mayor de 60 años (Gráficas 3a y 3b).

Este fenómeno exige que el país pueda abrir las puertas para la llegada de capital humano proveniente del resto del mundo, y que la economía sea un destino atractivo para población interesada en actividades de estudio, trabajo, turismo y jubilación. En este sentido, la migración internacional es un factor que impulsa la productividad de las economías y estimula la innovación y la transferencia de conocimiento y tecnología, a la vez que genera sociedades más diversas, entre otros beneficios.

Colombia ha sido históricamente un país emisor de migración internacional. Sin embargo, a partir de 2016 el ingreso anual de migrantes ha sido superior a la salida de colombianos que residen en el exterior. En la actualidad esta población constituye el 3,7 % del total nacional de habitantes y representa cerca del 12,9 % del total de migrantes que alberga América Latina y el Caribe (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2023).

En general, la población migrante residente en el país registra mayores niveles de participación laboral y de ocupación en comparación con la población colombiana (73,9 % y 65,0 % frente a 63,2 % y 56,2 %, respectivamente, en 2022). Sin embargo, presenta mayores niveles de desocupación y subocupación pese a que cuentan con niveles de educación similares a los de la población nacional.

En cuanto al aporte de la migración al crecimiento económico, algunas proyecciones sugieren que la masiva llegada de ciudadanos venezolanos —la población mayoritaria entre los migrantes residentes en el país— podría contribuir entre 0,1 y 0,3 puntos porcentuales adicionales al incremento anual del PIB en los próximos años (Fedesarrollo, 2018; Fondo Monetario Internacional [FMI], 2019; Tribín *et al.*, 2020). Esto se explica principalmente por su aporte en términos de consumo, tributación y ampliación de la fuerza laboral.

Por otra parte, en relación con la diáspora colombiana, en 2022 se registró la mayor salida de nacionales hacia el exterior de los últimos 30 años. En total, fueron 547.000 colombianos los que migraron —alrededor del 1,1 % de la población— (Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos [Cerac], 2023), mayoritariamente hacia Estados Unidos, México y Chile. Esta cifra se suma a los cerca de 4,7 millones de connacionales que están radicados en el resto del mundo (Migración Colombia, 2019).

Uno de los aspectos en los que la diáspora colombiana ha tenido una contribución importante para la economía nacional ha sido la transferencia de remesas. En 2023 el flujo de recursos provenientes de colombianos en el exterior ascendió a USD 10.091 millones, al registrar un incremento del 7 % anual (Banrep, 2024). No obstante, 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).

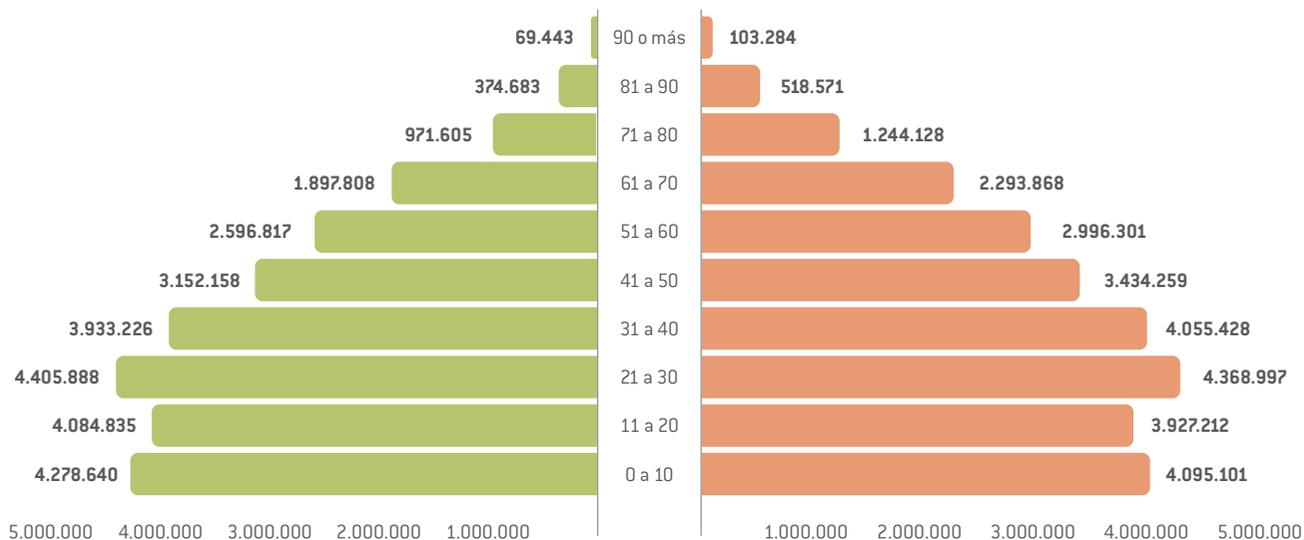


**Gráfica 3.** Evolución demográfica de Colombia según grupos etarios y sexo

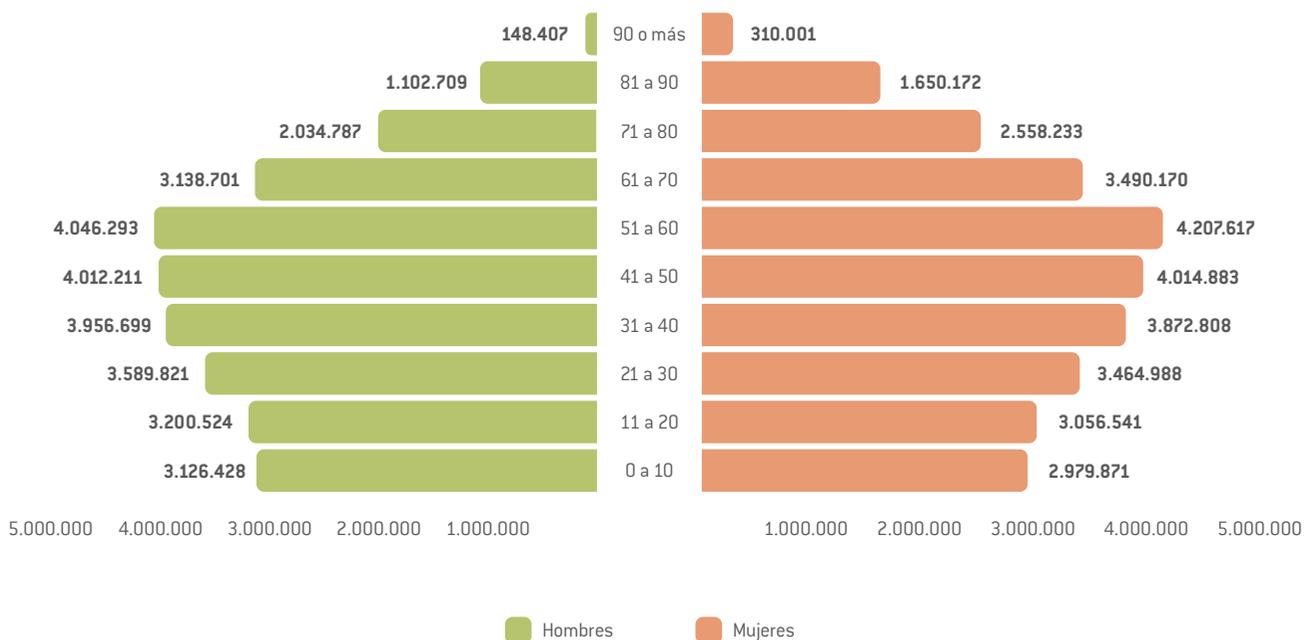


Hacia 2050, la población colombiana alcanzará los 58 millones de personas. Para este periodo 1 de cada 4 colombianos será mayor de 60 años.

a. Población en Colombia, 2024



b. Proyección de la población en Colombia, 2050



Fuente: DANE (2022). Cálculos: CPC.



## Nuevos mercados y productos: apuntando a otros destinos

Las economías que participan del comercio exterior de bienes y servicios experimentan grandes beneficios. Tanto hogares como empresas alcanzan mayores niveles de bienestar al ampliar sus posibilidades de producción y de consumo gracias al intercambio con otras economías. Para el caso de Colombia, si bien las ventas externas de bienes se han multiplicado por 8 en términos nominales en los últimos 30 años, en la actualidad, los 10 principales productos exportados por el país representan cerca del 70 % de las exportaciones nacionales; entre estos se destacan petróleo, carbón, oro, café, flores y banano (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2024).

En general, el país enfrenta algunos retos en materia de diversificación y sofisticación de su canasta exportable, lo que explica la alta dependencia de la economía a un número reducido de productos. A pesar de que Colombia cuenta con una posición consolidada<sup>3</sup> en la provisión de bienes en buena parte de los países de América Latina, es necesario aprovechar las oportunidades de intercambio con destinos poco usuales.

Las perspectivas económicas en los próximos años señalan un crecimiento importante en el tamaño de la población y la capacidad adquisitiva de la población en países localizados en Asia y África. Por ejemplo, el incremento de la clase media en China, India y los países del sudeste asiático y la movilidad económica prevista en buena parte de los países africanos suponen una oportunidad para las exportaciones colombianas ante un incremento en la demanda.

En la actualidad la economía colombiana concentra sus lazos comerciales en un número reducido de países. Durante 2023, el país exportó 3.063 tipos de productos hacia Ecuador. Un resultado similar se observó en Estados Unidos, Panamá y Perú, en los que se participó en la provisión de más de 2.000 clases de bienes. De otro lado, en el caso de la Unión Europea, bloque económico con el que se cuenta con un acuerdo comercial vigente, la canasta exportadora del país no fue superior a los 800 productos (Mapa 1).

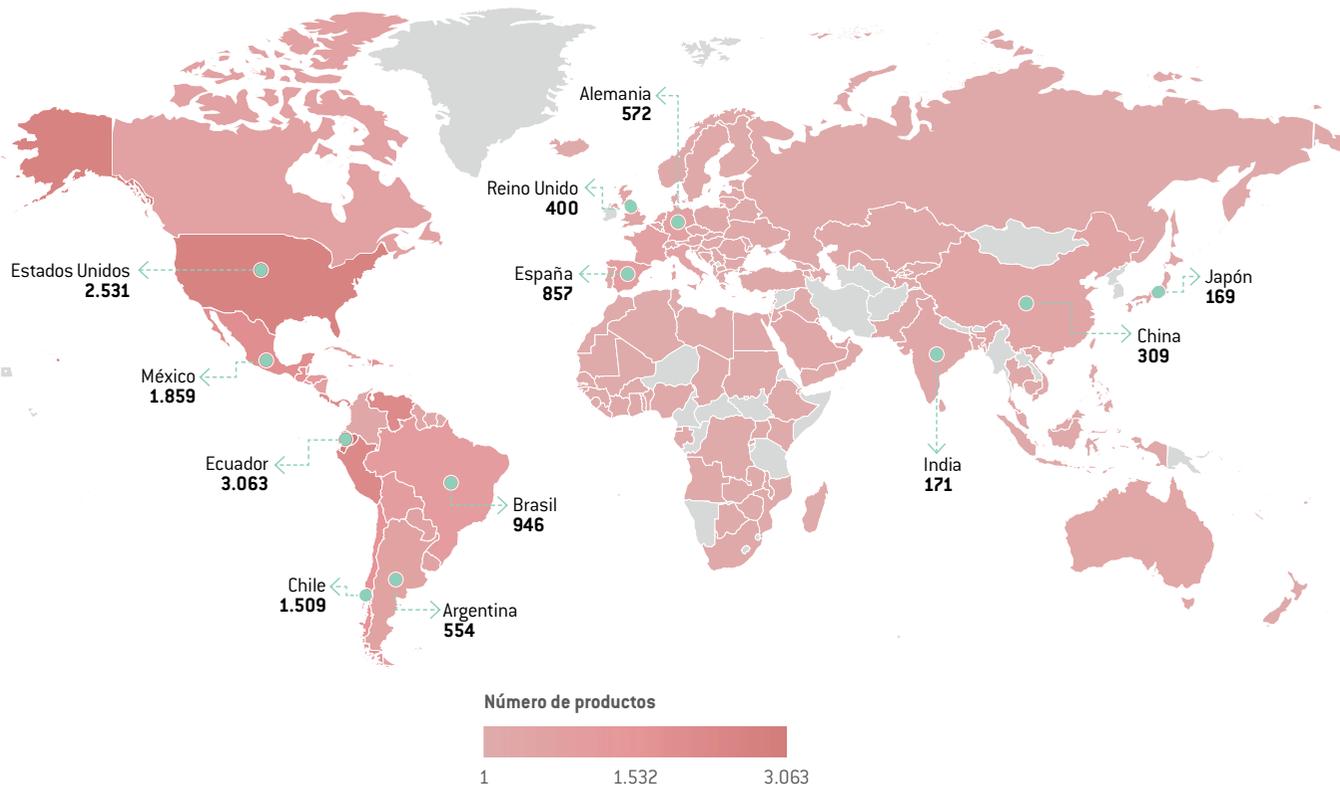
3. Colombia exportó a los países de América Latina 4.562 productos diferentes durante 2023. El 84,6 % de estos fueron manufacturas, los cuales representaron el 41,3 % del valor exportado a la región.



**Mapa 1.** Número de productos exportados por Colombia por país de destino, 2023



Colombia cuenta con una posición consolidada en la provisión de bienes en buena parte de los países de América Latina. Sin embargo, existen amplias posibilidades de profundización y diversificación de su oferta exportable en la Unión Europea y los países asiáticos.



Nota: Cuento de subpartidas arancelarias del sistema armonizado a 10 dígitos.

Fuente: DANE (2024).

En línea con lo anterior, también es necesario que el país avance en cuanto a la inserción y la persistencia de su tejido empresarial en el mercado externo. Entre 2010 y 2022, 49.494 empresas y personas naturales realizaron actividades de exportación, alrededor del 5 % del total de empresas que se encuentran registradas en el país (Confecámaras, 2023). De este número, cerca de 5.463 [el 11 % del total] han exportado de manera recurrente a partir del año en que entraron al mercado externo, mientras que 26.748 [54 %] exportaron una vez y nunca más volvieron a hacerlo a lo largo de este periodo.

El bajo desempeño en materia de internacionalización de las empresas es determinado por diversos factores que influyen en sus niveles de productividad; entre estos, el tamaño de las empresas, las capacidades gerenciales de su órgano administrativo,

la procedencia del capital (foráneo o doméstico), su experiencia en la importación de insumos o bienes de capital, el cumplimiento de estándares de calidad o su ubicación geográfica (Meinen *et al.*, 2022; Merchán, 2022).

Este patrón seguido por el tejido empresarial exportador ha limitado la inserción de la economía en las CGV. Colombia pertenece al grupo de países que se especializan en CGV de productos básicos por cuenta de la alta participación de bienes mineros en su canasta exportable (World Bank, 2019). De hecho, cerca del 15,1 % de las exportaciones colombianas fueron utilizadas como insumos en la producción de bienes finales en el exterior (OCDE, 2019). Este resultado es inferior al promedio de América Latina (20,7 %) y al observado en los países miembros de la OCDE (30,2 %).



## Relocalización de inversiones y *nearshoring*

La atracción de IED es un canal efectivo para la transformación productiva de la economía, el incremento de las exportaciones y una mayor inserción en las CGV. 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, la generación de encadenamientos productivos y la transferencia de conocimiento (Misión de Internacionalización, 2021).

En 2023, la llegada de IED hacia el país totalizó USD 17.147 millones, registrando una caída anual de 0,2 %. La mayor parte de los recursos tuvo como destino el sector de minería y explotación de hidrocarburos con el 35 % del total, seguido por la inversión en servicios financieros y empresariales con el 18 % (Gráfica 4a) (Banrep, 2024).

A nivel internacional, los flujos de inversión y la configuración de las cadenas de valor han experimentado una transformación importante, una tendencia que se espera continúe en los próximos años y que es el resultado de las dinámicas geopolíticas entre países. En particular, las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China han conducido a que esta primera economía apueste por relocalizar sus inversiones en otras regiones del mundo, principalmente en países con un bajo impacto ambiental en su sector productivo y distancias de transporte reducidas, lo que posibilita una menor huella ambiental en las CGV.

Este contexto representa una oportunidad para Colombia. La cercanía geográfica y un acuerdo comercial entre los dos países convierten a la economía nacional en un potencial receptor de inversión de empresas que comercian con Estados Unidos. De hecho, en 2023 esta economía fue el principal emisor de IED hacia Colombia con USD 5.517 millones (32 % del total). Asimismo, cálculos preliminares del BID estiman un potencial exportador para Colombia a partir del *nearshoring* de USD 2.574 millones adicionales en los próximos años; un valor que se ubica por debajo del impacto estimado para otras economías de la región como México, Brasil y Argentina (Gráfica 4b).

A pesar de lo anterior, persisten aún algunos retos por resolver que representan factores de riesgo para los inversionistas internacionales y que restan atractivo de la economía colombiana frente a sus pares en el mundo. Muestra de esta situación es que Colombia presenta un desempeño relativamente bajo en el grupo de economías emergentes en dimensiones que dan cuenta de su ambiente de negocios para la inversión (Economist Intelligence Unit, 2023) y el nivel de confianza para la llegada de inversión extranjera (A. T. Kearney, 2023). En la primera medición, el país registró un puntaje promedio inferior en 1,7 puntos frente a Chile, el mejor posicionado de la región, mientras que, en el caso del segundo escalafón, se ubicó en la posición número 18 entre 25 economías evaluadas.

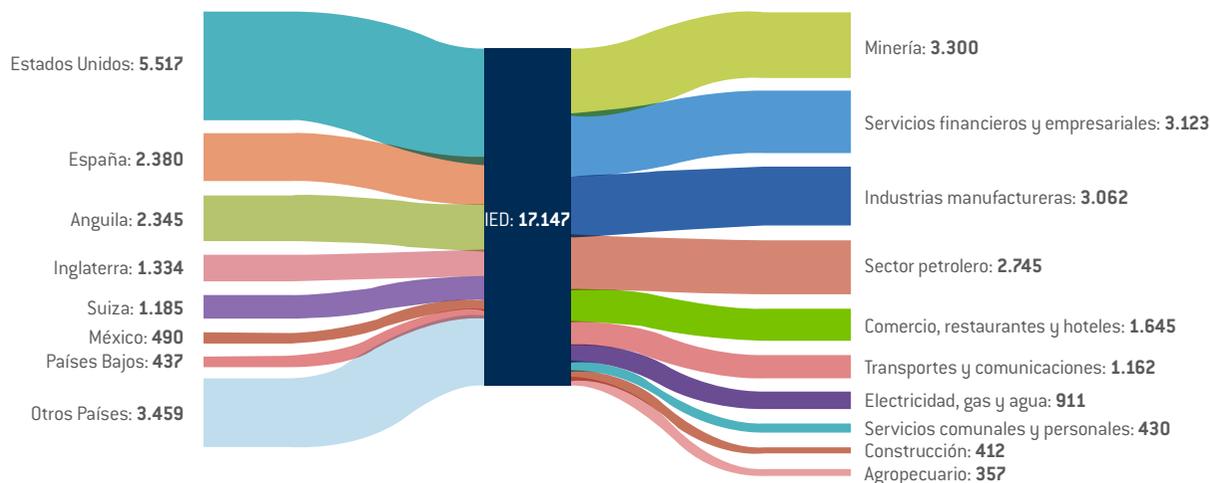


**Gráfica 4.** Flujos de IED hacia Colombia y potencial exportador a partir del *nearshoring*

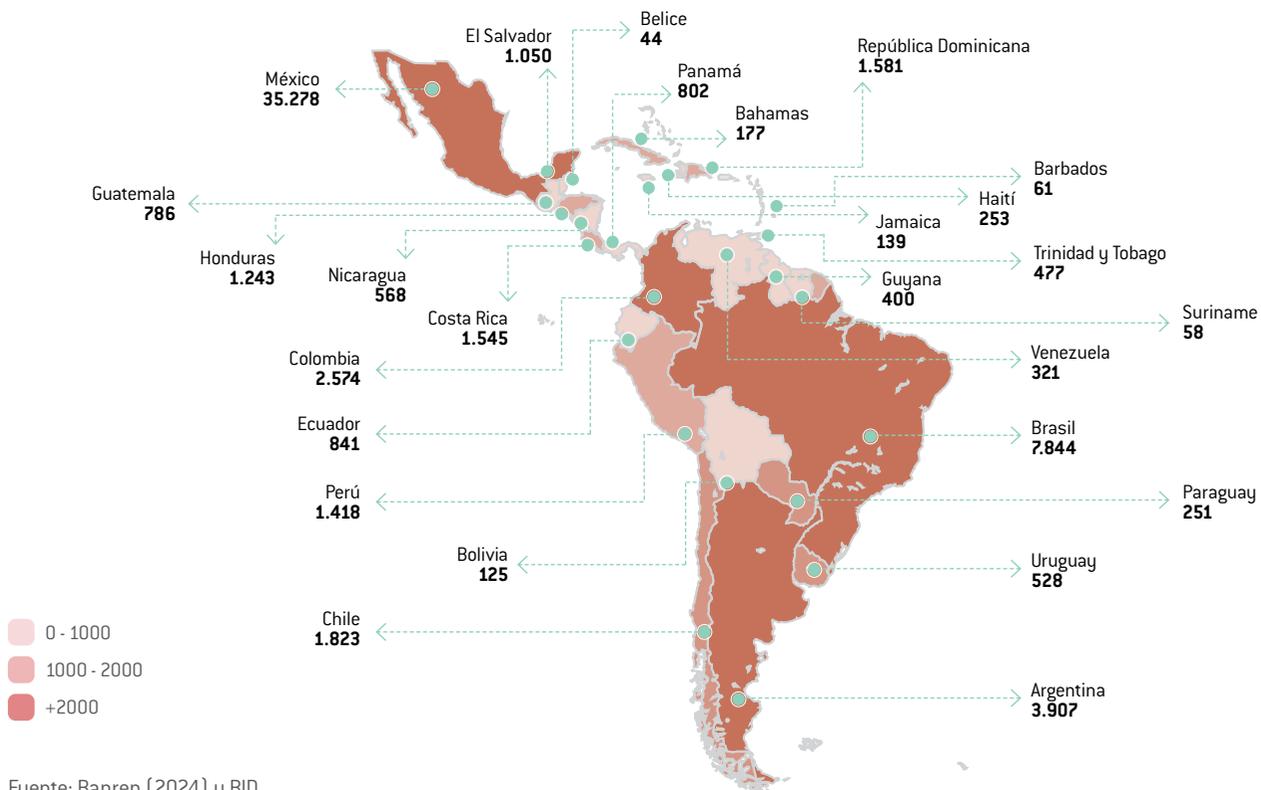


En 2023 Colombia alcanzó una cifra récord de IED (USD 17.147). El 35 % del total estuvo destinado a minería y petróleo. El país cuenta con grandes oportunidades para la relocalización de inversiones, que podrían generarle un potencial exportador adicional de USD 2.574 millones.

a. Inversión extranjera directa según país de origen y sector económico, Colombia 2023 (USD millones)



b. Potencial exportador a partir del *nearshoring*. Colombia y países de América Latina (USD millones)



Fuente: Banrep (2024) y BID.



## Barreras comerciales verdes

Uno de los factores que limitan el intercambio de bienes y servicios del país está relacionado con las medidas no arancelarias (MNA) y arancelarias. En general, estas 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 (Misión de Internacionalización, 2021).

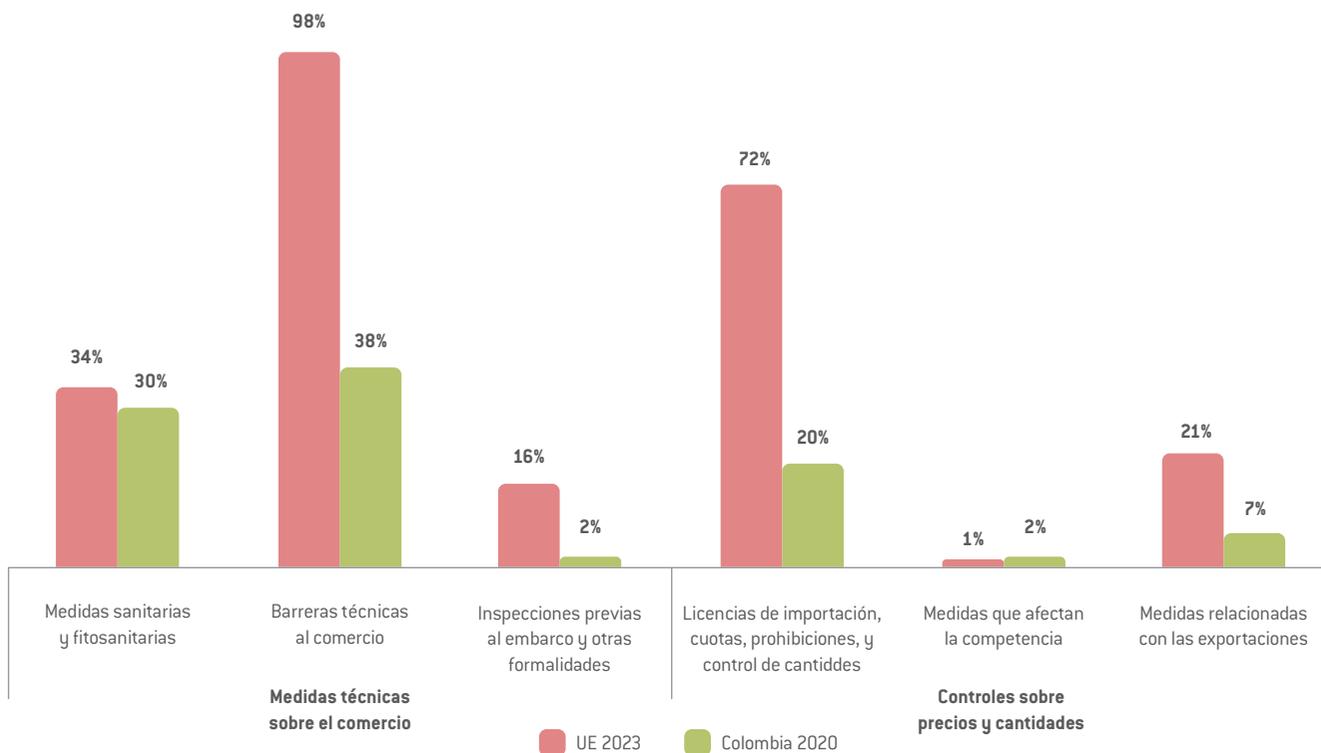
Para el caso de Colombia, la evolución de las MNA entre 2012 y 2020 ha sido creciente. De acuerdo con información de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2023), el 30 % de las subpartidas importadas por el país estaban cubiertas por medidas sanitarias y fitosanitarias, mientras que el 38 % de estas enfrentan algún tipo de barrera técnica al comercio (Gráfica 5).

Por otro lado se encuentran aquellas medidas que establecen controles sobre precios o cantidades y que limitan el intercambio de bienes mediante restricciones, cuotas, licencias o prohibiciones. Entre estas, las que mayor prevalencia registran en la economía colombiana son las licencias de importación, cuotas, prohibiciones y control de cantidades, las cuales cubren el 20 % de las subpartidas importadas.

Un elemento importante para destacar es la caída en la participación de este tipo de medidas entre 2016 y 2020, al pasar del 47 % del total de bienes al 20 %. Esto se dio como consecuencia, entre otras cosas, del vencimiento gradual de los contingentes arancelarios suscritos por Colombia en el marco de los acuerdos comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea.

**Gráfica 5.** Partidas sujetas a MNA. Colombia y UE, 2020-2023

En 2020, las barreras técnicas al comercio cubrían el 38 % de las partidas importadas por Colombia. Para 2023, esta proporción fue del 98 % para el caso de la Unión Europea.



Nota: Porcentaje de partidas —del sistema armonizado a seis dígitos— cubiertas con MNA generales o unilaterales. Algunos productos pueden estar cubiertos por más de un tipo de MNA, por lo que la suma de los porcentajes no es excluyente.

Fuente: World Integrated Trade Solution (WITS, 2024).



El comportamiento observado para Colombia no dista del que presentan otros países y bloques económicos. Estados Unidos y la Unión Europea, por ejemplo, han utilizado este mecanismo de MNA para establecer un control sobre la calidad e idoneidad de los productos que importan del resto del mundo. Adicionalmente, se prevé una proliferación de MNA relacionadas con criterios de sostenibilidad ambiental en los procesos productivos; una tendencia para la que sin duda debe prepararse el país con miras a conservar sus condiciones de acceso a estos mercados internacionales.

Un ejemplo de lo anterior es el Pacto Verde Europeo, una iniciativa lanzada en diciembre de 2019 con el objetivo de transformar la economía de la Unión Europea hacia una mayor sostenibilidad y neutralidad climática para 2050. Este pacto establece una hoja de ruta para impulsar el uso eficiente de los recursos mediante la transición a una economía limpia y circular, restaurar la biodiversidad y reducir la contaminación, con importantes implicaciones en materia de comercio exterior (Vargas, 2022).

Colombia cuenta con amplias ventajas en la materia, principalmente por su riqueza natural y la baja huella ambiental de su sector productivo, además de tener una matriz energética preponderantemente limpia. Estos elementos suponen una oportunidad para el país en la proveeduría de bienes a los países de la Unión en coherencia con sus estándares ambientales y de calidad.

Por último, es importante mencionar los aspectos arancelarios. Si bien en Colombia la tarifa nominal promedio es relativamente baja —5,9 % en 2022—, la estructura arancelaria presenta una amplia dispersión. Esta dinámica es mucho más pronunciada en algunos grupos de productos en función de su uso o destino económico. Por ejemplo, en el segmento de bienes de consumo no durable, el arancel promedio en 2022 fue de 17,1 %, y 65 tipos de productos registraron aranceles superiores al 35 %; entre estos, algunos derivados lácteos, cárnicos, hortalizas y cereales<sup>4</sup> (DNP, 2023a).

En el caso de los bienes de consumo durable, el arancel promedio fue de 12,5 %, y se observó una menor dispersión dada la presencia de tarifas escalonadas entre 5 % y 35 %. De otro lado, en el grupo de materias primas demandadas por los sectores agrícola e industrial se registró una distribución menos homogénea. Aunque cerca del 70 % de los productos tuvo un arancel del 0 %, se encuentran productos con tarifas nominales superiores al 40 % (DNP, 2023a).

Para el caso de los bienes de capital, el arancel máximo fue de 10 % para las categorías de los sectores agrícola e industrial. No obstante, en materia de equipo y material de transporte se observa una mayor dispersión debido a que registra la segunda desviación estándar más alta entre los grupos de bienes analizados, y su arancel máximo fue de 35 % (DNP, 2023a).

---

4. Algunos bienes agrícolas se encuentran cobijados por el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), el cual establece un arancel variable determinado a partir de un precio de referencia calculado para más de 100 productos del sector. El propósito de este sistema es estabilizar el costo de importación de productos que se caracterizan por una alta variabilidad 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



## APUESTA 1:

UNA ECONOMÍA QUE ADOPTA LOS AVANCES TECNOLÓGICOS A FAVOR DE SU TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y SU INTEGRACIÓN CON EL RESTO DEL MUNDO



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



## Implementar una política pública que impulse el comercio exterior de servicios

Para fortalecer la exportación de servicios se requiere implementar una estrategia de política que logre la inserción de sectores con potencial de éxito. Para dicho fin, es necesario identificar oportunidades en el mercado externo, así como la solución de barreras y cuellos de botella —en su mayoría regulatorias— que limitan su aprovechamiento.

Al respecto, resulta pertinente avanzar en la implementación de las acciones de política definidas en el CONPES 4085, “Política de Internacionalización para el Desarrollo Productivo Regional”, así como potenciar la estrategia de promoción de servicios basados en conocimiento, liderada por MinCIT y financiada con recursos del BID<sup>5</sup>. Adicionalmente, es preciso que estas estrategias se acompañen de iniciativas de fortalecimiento empresarial, las cuales deben contar con instrumentos de financiación, promoción internacional y programas de capacitación orientados a la mejora en los estándares de calidad de los servicios, la adaptación a los requisitos normativos de los mercados internacionales y la acumulación de capital humano y nuevas tecnologías.

Por otra parte, es importante extender y ajustar toda la batería de instrumentos de política destinados a la promoción de las exportaciones de bienes de forma que también contribuyan a la comercialización de servicios en el exterior. De este modo, es importante que las iniciativas, los programas y los apoyos del Gobierno nacional incluyan en su diseño un enfoque diferencial destinado al crecimiento de esta actividad, tales como la estrategia de admisibilidad a mercados internacionales y de aprovechamiento de los TLC, entre otros.

Finalmente, es clave superar las limitaciones en materia de información que dificultan el desarrollo de políticas que promuevan el comercio exterior de servicios en Colombia. Si bien el DANE —a través de la muestra trimestral de comercio exterior de servicios (MTCES)— y el Banrep —con la balanza de pagos— publican regularmente información para el comercio de servicios, es necesario fortalecer ambas mediciones con el fin de obtener una mayor regularidad y granularidad en la desagregación de la información a nivel de sectores económicos, regiones y mercados de destino, en coherencia con los estándares internacionales<sup>6</sup>.

5. Esta política está orientada a la promoción de las exportaciones de servicios como la animación digital y los videojuegos, la industria audiovisual, el software, las actividades de *business process outsourcing* (BPO) y los servicios de salud.

6. La MTCES del DANE captura información para 9 de las 12 categorías de servicios que plantea el estándar internacional (FMI y Naciones Unidas). Por su parte, el Banrep ha avanzado en los últimos años en la inclusión de las estadísticas de la MTCES en la construcción de las cifras de comercio exterior de servicios de la balanza de pagos adicionando a esta información registros administrativos como reportes cambiarios o financieros de compañías de seguros, registros migratorios, entre otros.



## Promover la declaración anticipada como un mecanismo de facilitación de comercio

De acuerdo con el informe de tiempos de despacho de mercancías de la DIAN (2023), el uso de la declaración anticipada puede reducir los tiempos de importación por vía aérea en 114 horas en promedio, y en 74 horas en el caso del transporte marítimo. No obstante, el uso de este mecanismo es aún incipiente en Colombia al representar tan solo el 6,1 % del total de operaciones de importación durante 2022 (DNP, 2023b).

El 22 de mayo el Gobierno nacional expidió el Decreto 659 de 2024, que modifica el régimen de aduanas en Colombia. Entre las medidas que esperan implementarse se encuentra la obligatoriedad de la declaración anticipada en los procesos de importación, de manera que todas las mercancías que ingresen al país deban presentarse de

forma anticipada en un plazo no mayor a las 48 horas, incluyendo también las importaciones realizadas por operadores económicos autorizados (OEA) y los bienes con destino a las zonas francas, centros de distribución logística internacional, entre otros depósitos.

Ahora bien, aunque la medida anterior busca brindar mayor agilidad a las operaciones de comercio exterior y combatir el contrabando, su implementación (prevista a partir de octubre de 2024 una vez se den los desarrollos tecnológicos en la plataforma de la DIAN)<sup>7</sup> requerirá que esta entidad realice capacitaciones, pruebas, expedición de manuales y, tan pronto entre en funcionamiento, garantice el acompañamiento a los importadores del país para su adecuado uso y aprovechamiento.



## Impulsar la figura de OEA y avanzar en el reconocimiento de esta en los países con los que se tengan acuerdos vigentes

La autorización como OEA es expedida por la autoridad aduanera y demuestra que una empresa cumple con altos estándares de seguridad a lo largo de su cadena de suministro. Este certificado permite agilizar los trámites en el intercambio comercial ante autoridades de control del país como la DIAN, la Policía Antinarcóticos, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), la Superintendencia de Transporte (Supertransporte) y la Dirección General Marítima y Portuaria (Dimar).

A junio de 2024, 552 empresas y actores de la cadena de comercio exterior habían sido certificados como OEA, 46 más que los registrados en igual periodo de 2023 (DIAN, 2024). 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 comercio<sup>8</sup>, así como continuar el acompañamiento a las empresas que tienen su certificación en trámite.

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 autorización. Hasta la fecha existen suscritos acuerdos de reconocimiento mutuo multilaterales con los países miembros de la Alianza del Pacífico (México, Perú y Chile), la Comunidad Andina (Perú, Ecuador y Bolivia), el regional de las Américas (Bolivia, Chile, Perú, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Guatemala, Costa Rica y República Dominicana) y bilaterales con Costa Rica, Brasil, Guatemala y Estados Unidos. Mientras tanto, se encuentran en espera o en proceso de negociación los acuerdos con Mercosur y con India y El Salvador.

7. La DIAN deberá capacitar a los empresarios y demás actores que realizan operaciones de comercio exterior en el uso del mecanismo. La implementación de la medida también requerirá el trabajo articulado con entidades como el ICA, el Invima, y la policía fiscal y aduanera para evitar traumatismos en las operaciones de comercio exterior, y la generación de sanciones a los importadores por fallos en la aplicación de los nuevos procedimientos. Por último, es necesario brindar garantías y claridad en la aplicación de la normativa al resto de actores de la cadena como los OEA y las Zonas Francas.

8. 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, y (3) autorización para llevar a cabo la inspección de las mercancías en las instalaciones del exportador o en un depósito habilitado, entre otros.



## Agilizar el plan de modernización de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y consolidar el Sistema de Inspección Simultánea

La VUCE es el canal central para el intercambio de información entre las entidades que ejercen control sobre las operaciones de comercio exterior en Colombia, facilitando por esta vía la implementación de controles eficientes y evitando la duplicidad de procedimientos (BID, 2017). En la actualidad, 21 entidades del orden nacional deberían contar con servicios interoperables en esta plataforma, de las cuales 20 ya se encuentran efectivamente en operación.

A partir de lo anterior, se requiere dar celeridad al proceso de interoperabilidad de la entidad faltante. Adicionalmente, en línea con las recomendaciones del CONPES 3982 de 2020, “Política Nacional Logística”, es necesario desarrollar en los próximos años

nuevas funcionalidades para los módulos de la plataforma en lo relacionado con inspección simultánea, sistema de administración de riesgos, conectividad con ventanillas únicas de otros países<sup>9</sup> e integración con futuros desarrollos de los sistemas de comunidad portuaria y aeroportuaria.

Finalmente, es clave consolidar el Sistema de Inspección Simultánea, tanto para exportaciones como para importaciones, y extenderlo a todos los tipos de carga. De igual manera, conviene implementar completamente el centro de control y monitoreo de aduanas de la DIAN, lo cual ayudará a unificar los procesos de inspección y reducirá los tiempos de comercio exterior.



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

Avanzar en la interoperabilidad de los sistemas de información de entidades como la DIAN, el Invima, el ICA y la Policía Antinarcóticos permitirá que estas puedan construir perfiles de riesgo de manera automática de los usuarios que realizan actividades de comercio exterior. Estos desarrollos tecnológicos facilitarán la implementación de mecanismos de selectividad aduanera, basados en modelos de detección temprana de riesgos para identificar aquellas mercancías que requieren revisiones más rigurosas.

Entre los avances registrados hasta la fecha se encuentra la expedición del Decreto 656, el cual contiene algunas de las acciones para el desarrollo e implementación del Sistema Integrado de Ges-

ción de Riesgo. No obstante, es necesario avanzar en el cumplimiento del resto de acciones incluidas en el CONPES 3982 de 2020 relacionadas con el desarrollo de servicios informáticos que permitan interoperar los sistemas de riesgo de las entidades de control sobre el comercio exterior. En particular, en el desarrollo del componente de mitigación de los riesgos aduaneros, se registra un avance en su cumplimiento a diciembre de 2023 del 80 %; en el de riesgos de sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria, del 80 %; en el de mitigación del riesgo sanitario y defensa de la salud, del 11 %, y en materia de lucha contra el contrabando, narcóticos y seguridad nacional, del 82 %<sup>10</sup>.



## Permitir que las operaciones de comercio exterior de bienes sean voluntariamente canalizables a través del mercado cambiario

Las operaciones de obligatoria canalización a través del mercado cambiario en Colombia son: (1) la importación y la exportación de bienes, (2) las operaciones de endeudamiento externo celebradas por residentes, (3) las inversio-

nes de capital de extranjeros en el país, (4) las inversiones de capital colombiano en el exterior, (5) las inversiones financieras, (6) los avales y garantías financieras, y (7) las operaciones de derivados<sup>11</sup>.

9. 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 los certificados de origen (MinCIT, 2023).

10. Para mayor detalle consulte: <https://sisconpes.dnp.gov.co/sisconpesweb/>

11. Las inversiones financieras y en activos en el exterior son operaciones de obligatoria canalización, salvo cuando estas se efectúen con divisas provenientes de operaciones que no deban canalizarse a través del mercado cambiario.





## Fortalecer las redes de contacto con la diáspora colombiana alrededor del mundo

Durante 2022 el DANE y el Ministerio de Relaciones Exteriores, en conjunto con otras 19 entidades del orden nacional, conformaron la Mesa Estadística de Migración, una alianza interinstitucional para caracterizar el fenómeno migratorio desde y hacia Colombia. Producto de este esfuerzo, nació el Sistema de Información de Estadísticas de Migración (SIEM), que reúne diversos registros administrativos sobre la población migrante en el país y la diáspora colombiana.

En diciembre de 2022 se realizó la segunda publicación del reporte estadístico de migración, donde se señaló que 1.189.664 migrantes colombianos se encuentran inscritos en el Registro Consular (DANE, 2022), un valor bastante reducido frente al estimado de cerca de 5 millones de nacionales que residen en el exterior. Si bien el registro en este formulario es voluntario, se requiere destinar el recurso humano y financiero suficiente para promover su inscripción, pues estos datos pueden ser utilizados 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.

Por otra parte, en cuanto a la oferta de servicios dirigidos a la diáspora, el Ministerio de Relaciones Exteriores lidera desde 2014

la iniciativa *Colombia Nos Une*, un programa que busca vincular a los colombianos en el exterior y hacerlos sujetos de políticas públicas, velando por la protección de sus derechos y brindando acompañamiento ante su eventual retorno. Adicionalmente, entidades como ProColombia cuentan con iniciativas como *CO-nectados* y *Ojos en el Mundo*, las cuales se proponen acercar la diáspora colombiana a través del aprovechamiento de oportunidades de exportación hacia los países en los que residen. Asimismo, en materia de educación y formación de capital humano, la oferta de instrumentos por parte de entidades del sector público es amplia y diversa; entre estos se encuentran los liderados por Ictetex y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias).

Con el fin de lograr mayores conocimiento y uso por parte de la población migrante de estas iniciativas, se requiere consolidar en un único portal web la información del portafolio de servicios ofertado por entidades del Estado a los colombianos en el exterior. Asimismo, este podría complementarse con nuevas tipologías de servicios; entre estas, convocatorias de educación, acceso a seguridad social, redes de emprendimiento y promoción de servicios, convalidación profesional de títulos, seguros exequiales, asesoría en la repatriación, entre otros.



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

Alrededor del 21 % de la población ocupada en el país puede realizar sus labores de forma remota, lo cual facilita la prestación de su actividad económica en otras regiones del mundo. Asimismo, 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).

Lo anterior plantea potenciales oportunidades en materia de telemigración que podrían ser aprovechadas por Colombia. Una de ellas es la modalidad de *freelancer* o trabajador de libre dedicación a través de plataformas digitales. En este sentido, se requiere promover una mayor vinculación de trabajadores nacionales en estas plataformas; en particular, de aquellas profesiones que son más

demandadas en el exterior, como marketing digital y publicidad, software y programación, desarrollo web y multimedia, diseño gráfico y ciencia de datos, entre otras.

Para lo anterior, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y demás instituciones de educación superior que cuentan con estos programas de formación pueden contribuir en la búsqueda de alianzas para promover la *telemigración* entre sus estudiantes, y considerar la experiencia adquirida en estas plataformas dentro del componente de prácticas laborales. Una iniciativa de este tipo puede ser acompañada por entidades como el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), Mineducación, MinCIT, ProColombia e iNNpulsa.



## Continuar la ejecución de los programas para incrementar la inserción y la supervivencia de las firmas nacionales en el mercado externo, y ajustarlos/escalarlos con base en resultados

Una estrategia efectiva para incrementar las exportaciones y garantizar mayores niveles de sofisticación y diversificación de la canasta exportable debe considerar acciones que atiendan a las necesidades de formación y capacitación de las unidades productivas que realizan operaciones de comercio exterior: las empresas. En este sentido, resulta positiva la continuidad que dio el Gobierno nacional, a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026, a programas de intervención enfocados en la gerencia, tales como *Fábricas de Productividad* y *Sostenibilidad*, destinados a aumentar la productividad de las empresas, fomentar la cultura exportadora en el país y ampliar el número de firmas que realizan ventas al exterior (DNP, 2023c).

Con base en lo anterior, se sugiere acompañar la ejecución de estos programas, enfatizando el trabajo con las iniciativas

clúster en las regiones, gracias a las externalidades positivas que estos tienen sobre el tejido empresarial y las cadenas de valor. Adicionalmente, se requiere introducir: (1) líneas de trabajo con enfoque diferencial, 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 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 según la evidencia.



## Consolidar un catálogo en línea que compile los requisitos técnicos que deben cumplir los exportadores en las condiciones de acceso a los mercados internacionales y promover su uso

Recopilar y organizar en un mismo lugar información acerca de los requisitos técnicos y las normativas exigidas por los mercados internacionales permite a los productores nacionales fortalecer la calidad e idoneidad de su oferta exportable, por medio de la superación de las restricciones y barreras de acceso a mercados en el mundo.

Actualmente, ProColombia y el BID cuentan con la plataforma *Export Access*, un sistema que compila información sobre requisitos no arancelarios que deben cumplir las empresas colombianas que desean ingresar sus productos a destinos internacionales. La herramienta genera información para cerca de 5.000 subpartidas arancelarias y once países de destino (Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Ecuador, España, Estados Unidos, México y Perú). No obstante, la información allí contenida se encuentra desactualizada.

En este sentido, se recomienda destinar los recursos humanos y financieros suficientes para la actualización periódica de la plataforma. Adicionalmente, resulta pertinente sumar información de los países con los cuales Colombia tiene acuerdos comerciales vi-

gentes o que son socios comerciales importantes; entre estos, los países miembros de la Unión Europea, más aún con la inminente entrada en vigor en los próximos años de las medidas en materia comercial contenidas en el Pacto Verde Europeo, y que tendrán un impacto sustancial sobre las exportaciones colombianas.

Adicionalmente, la herramienta puede articularse con el Subsistema Nacional de Calidad (SICAL), que por sus características se complementa con los servicios ofrecidos por *Export Access*. Asimismo, es importante avanzar en el levantamiento de información acerca de las principales normativas y requisitos para exportar en el sector servicios, a partir de las oportunidades que tendrá este en los próximos años.

Por último, es necesario visibilizar y promover el uso de esta plataforma entre las empresas exportadoras o aquellas que están interesadas en hacerlo, especialmente en el ámbito regional, en el que existe un mayor desconocimiento acerca del portafolio de servicios del Gobierno nacional para apoyar la internacionalización de la economía.



## Avanzar en la construcción e implementación del Plan de Admisibilidad Sanitaria

La estrategia de admisibilidad sanitaria busca agilizar los procesos sanitarios y fitosanitarios para facilitar el acceso real de los productos colombianos en los mercados internacionales. Para este propósito, se plantea la sofisticación de los procesos productivos, la eliminación de las barreras no arancelarias y el cumplimiento de los estándares sanitarios exigidos por estos.

Con miras a este objetivo, se recomienda que el Grupo de Asuntos Internacionales, en el que participan DNP, MinCIT, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Minagricultura) y el Ministerio de Salud (Minsalud), puedan consolidar una agenda de admisibilidad sanitaria para el próximo cuatrienio, de acuerdo con la meta trazada en las bases del PND 2022-2026 de 224 bienes (DNP, 2023c). En dicho instrumento sería conveniente priorizar los tipos de productos y mercados de destino con amplias posibilidades de éxito,

ya sea por el dinamismo de su demanda o por condiciones favorables de la competencia internacional.

Esta agenda debe estar alineada a su vez con las apuestas estratégicas de la Política de Reindustrialización (CONPES 4129), la Política de Desarrollo Productivo (PDP) (CONPES 3866), el interés del sector privado, las apuestas productivas departamentales a partir del CONPES de internacionalización y las herramientas de identificación de bienes de entidades como ProColombia. También es fundamental que se articule 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.



### APUESTA 3: UNA ECONOMÍA QUE APROVECHA SU VENTAJA COMPARATIVA VERDE EN SU PROCESO DE INTEGRACIÓN A LA ECONOMÍA GLOBAL



## Potenciar la estrategia de atracción de inversión extranjera directa de eficiencia

Son diversos los factores que las empresas extranjeras evalúan antes de establecerse en una economía; entre estos, la fortaleza institucional del país, la provisión de seguridad y justicia, la estabilidad del marco normativo y regulatorio en materia fiscal y laboral, así como la presencia de incentivos para la atracción de inversiones (BID, 2022). En este sentido, el país requiere conformar una instancia de alto nivel, en cabeza del MinCIT con demás entidades del orden nacional, a cargo de liderar y realizar seguimiento a las acciones de política que contribuyan a la solución de los principales cuellos de botella que limitan la llegada de IED al país. El comité ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) podría hacer las veces de este órgano de supervisión.

Adicionalmente, resulta pertinente unificar 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. Un ejemplo de esto que podría ser replicado para Colombia es una medición realizada para 19 estados de México en la que se evalúa su capacidad de atracción de inversiones y los sectores con potencial de éxito a través de su desempeño en aspectos relacionados con la competitividad de sus economías, el respaldo de sus instituciones, las expectativas de desarrollo, entre otras (Centro de Investigación para el Desarrollo [Cidac], 2014).



A partir de lo anterior, en el ámbito subnacional se sugiere fortalecer la articulación entre ProColombia y organizaciones del orden local, como las agencias de atracción de inversiones (*Invest in*), la red Pro en los departamentos, las comisiones regionales de competitividad e innovación (CRCI) y los Gobiernos locales. El propósito de esto es promover el desarrollo de los municipios del país a partir de las potencialidades de su aparato productivo.

Por otra parte, es importante aprovechar las oportunidades que el contexto geopolítico actual ofrece a los países de la región —en particular, la tensión económica entre Estados Unidos y China—, el cual establece para Colombia 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.

Finalmente, se requiere consolidar la construcción de la *Ventana Única de Inversión*, la cual en su primera fase contará con una vocación netamente informativa. No obstante, es necesario dar continuidad a los desarrollos tecnológicos de esta plataforma para que incorpore en el corto plazo elementos transaccionales que les proporcionen a los inversionistas internacionales un único punto de contacto institucional y les permitan adelantar trámites y procedimientos indispensables para su establecimiento en el país.



### Impulsar la internacionalización de las zonas francas en coherencia con los acuerdos internacionales suscritos por el país, y reconociendo la heterogeneidad de los usuarios que operan en estas

A través de la Ley 2277 de 2022 (reforma tributaria), el Gobierno nacional modificó los requisitos que deben cumplir las zonas francas en Colombia para conservar los beneficios aplicables a este régimen en materia de impuesto de renta. Entre estos se incluye el cumplimiento de metas en exportaciones anuales determinadas en sus planes de internacionalización<sup>15</sup>, los cuales deben ser aprobados por MinCIT. Esta medida obliga a los usuarios de zonas francas a establecer un umbral máximo de ingresos provenientes de operaciones con el territorio aduanero nacional, y un incremento progresivo cada año en las metas de ingresos derivados de su intercambio con el resto del mundo.

Si bien la medida busca impulsar la internacionalización de la economía a través de una mayor inserción de las empresas que operan en las zonas francas en el mercado exterior, es necesario

evaluar los elementos en la norma que pueden ser interpretados como una subvención y/o subsidio a la exportación, una práctica que está prohibida por la Organización Mundial de Comercio (OMC), de la cual Colombia hace parte desde 1995, y que podría representar represalias para el comercio exterior del país.

Por otra parte, en relación con los planes de internacionalización que deben presentar algunos usuarios de las zonas francas, es necesario que MinCIT pueda establecer una lista de parámetros técnicos en su evaluación, en la cual se reconozcan las particularidades de cada usuario que opera en estas. Para dicho fin, es preciso considerar criterios diferenciales; entre estos, si se trata de un usuario agroindustrial, industrial o de servicios, o si es una zona franca permanente especial (uniempresarial), entendiendo las limitaciones y retos que estas enfrentan en su acceso a los mercados internacionales.

15. La medida incluye el cumplimiento de metas en el nivel de ventas al mercado externo y al mercado interno. Los ingresos provenientes de la primera continuarán tributando a una tarifa de renta del 20 %, y a los del segundo, esto es, los ingresos provenientes de las ventas al resto del territorio aduanero nacional, se les aplicará la tarifa general del impuesto. En este sentido, las reglas que se establezcan en los planes de internacionalización serán claves para determinar no solo la continuidad de los usuarios en las zonas francas, sino también las decisiones de inversión de nuevos inversionistas en el futuro.



## Revisar la estructura arancelaria con el fin de disminuir su dispersión, desincentivar el contrabando y dar eficiencia a los procesos aduaneros

En el PND 2022-2026, el Gobierno nacional introdujo la figura del *arancel inteligente* (artículo 259 de Ley 2294 de 2023), un mecanismo de defensa comercial y de protección a la producción nacional frente a las importaciones, soportado en los principios de respuesta a prácticas desleales de comercio, garantizar la soberanía alimentaria y proteger al sector industrial. Sin embargo, este tipo de medidas van en contra de la competitividad de la economía pues exceden las funciones que ya cumplen otros mecanismos de defensa comercial como las salvaguardias y las medidas *anti-dumping*, que son amparadas por la OMC. Adicionalmente, podrían conducir a una mayor dispersión de la estructura arancelaria actual, por lo cual es importante que este instrumento de política no se convierta en una medida discrecional, sino que su aplicación se sustente en criterios técnicos.

El impacto de esta medida deberá ser analizado a la luz no solo del régimen legal colombiano, sino también de los lineamientos legales internacionales relacionados con este asunto, como lo es

el Acuerdo General Sobre Aranceles, Aduanas y Comercio (GATT de 1947), ratificado por Colombia. Dicho instrumento, de conformidad con sus objetivos, estableció principios y normas respecto a las cargas impuestas a las importaciones y exportaciones, con el fin de generar igualdad y seguridad entre las partes.

Asimismo, elevar los aranceles en la economía restringe el acceso de bienes provenientes del exterior para consumidores y empresas, incide sobre el nivel de precios de la economía, estimula prácticas como el contrabando —castigando en mayor medida a los importadores legales— (World Bank, 2019), dificulta la gestión de la autoridad aduanera, y podría conducir a represalias por parte de socios comerciales en el resto del mundo (Echavarría *et al.*, 2019a).

En definitiva, el país necesita avanzar hacia una estructura arancelaria caracterizada por una baja dispersión, y mayores simplicidad y transparencia. Esto tendría impactos positivos en materia de productividad, transferencia de tecnología, encadenamientos productivos y aumento del bienestar (Rivera *et al.*, 2021).



## Establecer una fuerza de tarea para el análisis, la clasificación y la evaluación de MNA

El CONPES 4085 de 2022 incluyó entre sus acciones revisar y proponer ajustes a las MNA en la economía que limitan la productividad de sectores priorizados por los departamentos<sup>16</sup>. Adicionalmente, en el plan de acción de la Misión de Internacionalización se contempla la creación de una comisión de alto nivel encargada de evaluar y tomar decisiones sobre las MNA vigentes (Misión de Internacionalización, 2021).

Desde el año 2022, el DNP ha venido trabajando en un ejercicio de identificación y análisis de MNA que inciden en sectores específicos de la economía. Sin embargo, es necesario continuar con el fortalecimiento del capital humano y financiero suficiente

a esta instancia para que analice, clasifique, evalúe y sistematice las MNA, y así establezca cuáles de estas corresponden a barreras que restringen el libre comercio.

Esta fuerza de tarea también podría 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 (2021). Además, debería activar protocolos de análisis *ex ante*, encaminados a evaluar la pertinencia de las MNA ante las entidades involucradas en la expedición de este tipo de medidas, como el Invima, el ICA, la DIAN, entre otras.

16. De acuerdo con lo definido en el CONPES 4085, se proyectaba un avance del 40 % en el cumplimiento de esta acción al cierre de 2023.



## Fortalecer la institucionalidad y gobernanza de la política arancelaria

El diseño y la ejecución de la política arancelaria en Colombia recae sobre la Rama Ejecutiva; en particular, en el MinCIT, bajo la dirección de dos órganos consultivos: el Consejo Superior de Comercio Exterior, el Comité de Prácticas Comerciales y el Comité de Asuntos Aduaneros y Arancelarios (CAAA), los cuales están encargados de recomendar la adopción de medidas arancelarias y aduaneras, la actualización de la nomenclatura de bienes comerciados y la fijación de medidas de salvaguardia y *antidumping*. Con el fin de robustecer la función de estas instancias, se recomienda replantear el rol que estas desempeñan en lo referente a la atención de solicitudes de modificación de aranceles por sectores o grupos de interés, que abogan por tratamientos diferenciales sobre bienes importados, y que explican en buena parte la actual dispersión de la estructura arancelaria.

Para esta recomendación, resulta pertinente que el CAAA no tome decisiones sobre partidas arancelarias individuales, sino que analice y decida en términos estructurales sobre grupos o clases de productos. Además, 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 (Misión de Internacionalización, 2021), en el que se consideren los potenciales efectos de este tipo de medidas sobre el bienestar de la población, la competencia y la provisión de bienes para la cadena productiva. Asimismo, es necesario que considere los posibles impactos negativos que podrían generarse; entre estos: estímulos al contrabando, o represalias de otros países en materia comercial.



4

# 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 41 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.	
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.



Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado/observado	Observaciones
<p>Priorizar las apuestas productivas en la agenda de admisibilidad de la oferta exportable en el mercado internacional.</p>	<p>2019</p>	<p>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 Política de Desarrollo Productivo (PDP).</p>	<p>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.</p>
<p>Simplificar los procedimientos para obtener la residencia permanente de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.</p>	<p>2022</p>	<p>Simplificar las categorías de visas para migrantes, así como los costos, los tiempos, los requisitos y los 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.</p>	<p>A través de la Resolución 5477 de 2021 expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores se modifica el régimen migratorio en Colombia. Esta regulación incorpora nuevas tipologías de visa y establece las condiciones, los requisitos y los trámites para la solicitud, el estudio, la autorización, la cancelación y la terminación de visas en Colombia.</p>
<p>Avanzar en la modernización del nuevo sistema informático de la DIAN que propone la nueva regulación aduanera.</p>	<p>2022</p>	<p>Modernización aduanera y agilización del comercio exterior, automatizando operaciones que se vienen adelantando de forma manual.</p>	<p>Se recomienda realizar un seguimiento periódico de alto nivel a los tiempos y recursos comprometidos para poner en marcha este sistema, el cual se espera entre en operación en 2024.</p>



## → RECOMENDACIONES QUE AÚN NO HAN SIDO ACOGIDAS, EN LAS CUALES EL CPC INSISTE

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
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 (CGV) y genera mayores ingresos.	Dirección de Inversión Extranjera, Servicios y Propiedad Intelectual del MinCIT y ProColombia	La capacidad de la economía para fortalecer la exportación de servicios reside en la efectividad de implementar una estrategia de política que logre la inserción adecuada de sectores con potencial de éxito en el mercado externo. Para esto es fundamental avanzar en la identificación y el aprovechamiento de oportunidades de exportación, y en la solución de barreras y cuellos de botella que limitan el intercambio de servicios.
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, Policía Fiscal y Aduanera (Polfa) y sector privado	El uso de la declaración anticipada reduce los tiempos de importación, independiente del medio de transporte utilizado y del tipo de depósito de las mercancías. Con el Decreto 659 de 2024 (Estatuto Aduanero) se establece la obligatoriedad del mecanismo en las operaciones de importación.
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	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.



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
<p>Agilizar el plan de modernización de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y consolidar el Sistema de Inspección Simultánea.</p>	<p>Lograr la conectividad con ventanillas únicas de comercio exterior de otros países e integración con futuros desarrollos como el sistema informático aduanero de la DIAN.</p>	<p>DIAN, Dirección de Comercio Exterior del MinCIT, Polfa, Invima e ICA</p>	<p>La VUCE es el canal central para el intercambio de información sobre comercio exterior en Colombia, y se configura como una herramienta fundamental para contar con menores tiempos y costos en los trámites de exportación e importación de mercancías.</p>
<p>Impulsar la figura de operador económico autorizado (OEA) y avanzar en el reconocimiento de esta en los países con los que se tengan acuerdos vigentes.</p>	<p>Flexibilizar los requisitos para autorizarse como OEA y aumentar el número de empresas que cuentan con esta autorización.</p>	<p>DIAN, Policía Antinarcóticos, Invima, ICA, Supertransporte, Dimar, Aerocivil y sector privado</p>	<p>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 comercio, así como continuar el acompañamiento a las empresas que tienen su autorización en trámite.</p>
<p>Permitir que las operaciones de comercio exterior de bienes sean voluntariamente canalizables a través del mercado cambiario.</p>	<p>En la actualidad, el cumplimiento de esta formalidad por parte de los agentes de comercio exterior no cuenta con un fin práctico para las autoridades aduaneras y cambiarias del país (DIAN y Banrep) en tanto estas cuentan con fuentes alternativas de información para evaluar el flujo de divisas en la economía y los movimientos en el mercado cambiario.</p>	<p>Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DIAN y Banrep</p>	<p>Se recomienda eliminar este requisito, que se ha convertido en una fuente de sanciones para personas naturales y jurídicas que comercian bienes en el exterior, y en su lugar otorgar el mismo tratamiento con el que hoy cuentan las exportaciones e importaciones de servicios, las cuales pueden efectuar operaciones de cambio a través del mercado libre o voluntariamente a través del mercado cambiario.</p>



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
<p>Fortalecer las redes de contacto con la diáspora colombiana alrededor del mundo.</p>	<p>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.</p>	<p>Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia y ProColombia</p>	<p>La población colombiana en el resto del mundo cuenta con una amplia riqueza de capital humano y financiero que podría movilizarse para impulsar la internacionalización de la economía. En la actualidad, son cerca de cinco millones los connacionales que se encuentran radicados en el exterior. Sin embargo, la información disponible sobre esta población es insuficiente.</p>
<p>Facilitar el mecanismo de convalidación de títulos para la población migrante y los connacionales que adelantan programas académicos en el exterior.</p>	<p>Uno de los impedimentos para atraer y retener capital humano proveniente del exterior está relacionado con las demoras y los 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.</p>	<p>Mineducación</p>	<p>Aunque en la actualidad el proceso de solicitud para la convalidación de títulos académicos se realiza de manera virtual ante Mineducación, 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.</p>
<p>Impulsar la telemigración mediante la solución de cuellos de botella en materia regulatoria, tecnológica y de competencia.</p>	<p>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.</p>	<p>MinCIT, Mintrabajo y MinTIC</p>	<p>De acuerdo con lo propuesto por la Misión de Internacionalización, una estrategia efectiva para aprovechar las oportunidades en la telemigración debe enfocarse en 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.</p>



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
<p>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.</p>	<p>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. Consolidar la operación de estas empresas en el mercado externo contribuirá en el incremento sostenido de las exportaciones.</p>	<p>MinCIT, ProColombia y Colombia Productiva</p>	<p>Las capacidades gerenciales en las empresas guardan una fuerte relación con su desempeño exportador. En general, algunos estudios señalan que las firmas que cuentan con una unidad administrativa con formación y conocimiento acerca de los requerimientos para exportar registraron mayores niveles de ventas al extranjero y también una mayor persistencia en el mercado externo a lo largo del tiempo.</p>
<p>Consolidar un catálogo en línea que compile los requisitos técnicos que deben cumplir los exportadores en las condiciones de acceso a los mercados internacionales y promover su uso.</p>	<p>Identificar los requerimientos técnicos exigidos en los diferentes mercados para facilitar el acceso de los productos colombianos.</p>	<p>MinCIT, Minagricultura, ProColombia, Colombia Productiva, iNNpulsa y sector privado</p>	<p>Contar con información acerca de los requisitos técnicos y las normativas exigidas por los mercados internacionales permite a los productores nacionales fortalecer la calidad e idoneidad de su canasta exportable, y aprovechar las oportunidades que les ofrece el comercio exterior mediante la superación de las restricciones y barreras de acceso a mercados en el mundo.</p>
<p>Avanzar en la construcción e implementación del Plan de Admisibilidad Sanitaria.</p>	<p>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.</p>	<p>Minagricultura, MinCIT, DNP, Minsalud, ICA e Invima</p>	<p>Resulta fundamental consolidar una agenda de admisibilidad sanitaria, en la que se prioricen los bienes y mercados de destino con amplias posibilidades de éxito, ya sea por el dinamismo de su demanda o por condiciones favorables de la competencia a nivel internacional.</p>



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
<p>Potenciar la estrategia de atracción de inversión extranjera directa (IED) de eficiencia.</p>	<p>Incrementar el monto de IED de eficiencia, aumentar la diversificación productiva e incentivar las exportaciones.</p>	<p>Dirección de Inversión Extranjera, Servicios y Propiedad Intelectual del MinCIT y ProColombia</p>	<p>De acuerdo con el BID (2022), son diversos los factores que las empresas extranjeras evalúan antes de establecerse en una economía; entre estos, la fortaleza institucional del país, la provisión de seguridad y justicia, la estabilidad del marco normativo y regulatorio en materia fiscal y laboral, así como la presencia de incentivos para la atracción de inversiones.</p>
<p>Impulsar la internacionalización de las zonas francas en coherencia con los acuerdos internacionales suscritos por el país, y reconociendo la heterogeneidad de los usuarios que operan en estas.</p>	<p>A través de la Ley 2277 de 2022, el Gobierno nacional modificó los requisitos que deben cumplir las zonas francas en Colombia para conservar los beneficios aplicables a este régimen en materia tributaria. Entre estos se incluye el cumplimiento de metas en exportaciones anuales determinadas en sus planes de internacionalización, los cuales deben ser aprobados por MinCIT.</p>	<p>MinCIT, DANE, DIAN y DNP</p>	<p>Si bien la medida busca impulsar la internacionalización de la economía a través de una mayor inserción de las empresas que operan en las zonas francas en el mercado exterior, es necesario evaluar los elementos en la norma que pueden ser interpretados como un subsidio a la exportación, una práctica que está prohibida por la OMC.</p>
<p>Revisar la estructura arancelaria con el fin de disminuir su dispersión, desincentivar el contrabando y dar eficiencia a los procesos aduaneros.</p>	<p>Disminuir el contrabando técnico, la pobreza y el Gini, y aumentar las exportaciones, las importaciones y el PIB [Echavarría <i>et al.</i>, 2019a].</p>	<p>Comité de Asuntos Arancelarios y Aduaneros</p>	<p>El país necesita avanzar hacia una estructura arancelaria caracterizada por una baja dispersión, y una mayor simplicidad y transparencia.</p>



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
<p>Establecer una fuerza de tarea para el análisis, la clasificación y la evaluación de medidas no arancelarias.</p>	<p>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.</p>	<p>MinCIT, Minagricultura, Invima, ICA, DIAN y DNP</p>	<p>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.</p>
<p>Fortalecer la institucionalidad y gobernanza de la política arancelaria.</p>	<p>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.</p>	<p>Presidencia de la República y MinCIT</p>	<p>Con el fin de robustecer el rol de estas instancias, se recomienda replantear el rol que estas desempeñan en lo referente a la atención de solicitudes de modificación de aranceles por sectores o grupos de presión que abogan por tratamientos diferenciales sobre bienes importados, y que explican en buena parte la actual dispersión de la estructura arancelaria.</p>



## REFERENCIAS

- 1 A. T. Kearney. (2023). *Kearney Foreign Direct Investment Confidence Index*. Kearney Global Business Policy Council.
- 2 Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2021). *Refugee Statistics*. ACNUR. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics-ua/download/?url=E1ZxP4>
- 3 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.
- 4 Baldwin, R. y Wyplosz, C. (2015). *The economics of European integration*.
- 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* (Ensayos sobre Política Económica N.º 95). Banrep.
- 10 Banrep. (2024). *Balanza de pagos 2023*. Banrep.
- 11 Bass, M. y Strauss, V. (2015). Input-trade liberalization, export prices and quality upgrading. *Journal of International Economics*, 95(2), 250-262.
- 12 BID. (2017). *Cómo salir del laberinto fronterizo: una evaluación de las iniciativas de facilitación de comercio en América Latina*. BID.
- 13 BID. (2022). *Las políticas hacia la inversión extranjera directa*. BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-politicas-hacia-la-inversion-extranjera-directa.pdf>
- 14 BID. (2023). *Un mundo mejor para la población migrante en América Latina y el Caribe*. BID.
- 15 Cancillería. (2021). *ABC del Estatuto de Protección Temporal al migrante venezolano*. Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 16 Cerac. (2023). *Semanario de análisis en seguridad N.º 6 febrero de 2023*. CERAC.
- 17 Cidac. (2014). *Reshoring México. Índice de capacidad de atracción de inversión manufacturera*. Cidac.
- 18 Confecámaras. (2023). *Registro Único Empresarial y Social*. Confecámaras.
- 19 DANE. (2022). *Reporte Estadístico de Migración*. Sistema de Información de Estadísticas de Migración.
- 20 DANE. (2023). *Estadísticas de mercado laboral*. DANE; Gran Encuesta Integrada de Hogares.
- 21 DANE. (2024). *Estadísticas de comercio exterior*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>.
- 22 DIAN. (2018). *Informe de la estimación de la distorsión en el valor de las importaciones colombianas*. DIAN.
- 23 DIAN. (2022). *Sancionados y montos de sanciones por infringir el régimen cambiario en Colombia*. DIAN; Subdirección de Fiscalización Cambiaria.
- 24 DIAN. (2023a). *Tiempos de despacho para importación y exportación de mercancías 2022*. DIAN.
- 25 DIAN. (2024, julio 5). *Usuarios autorizados OEA*. <https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Paginas/UsuariosAutorizados.aspx>
- 26 DNP. (2018). *Misión de Logística y Comercio Exterior*. DNP.
- 27 DNP. (2021). *Documento de diagnóstico y recomendaciones Consejo Nacional Profesional de Economía (Conalpe)*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Diagnostico\\_CONALPE.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Diagnostico_CONALPE.pdf)
- 28 DNP. (2023a). *Arancel nominal en Colombia, 2022*. DNP; Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial.
- 29 DNP. (2023b). *Encuesta Nacional Logística 2022*. DNP.
- 30 DNP. (2023c). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia potencia mundial de la vida*. DNP.
- 31 DNP y DIAN. (2022). *Declaración anticipada de comercio como mecanismo de facilitación de las importaciones*. DNP; DIAN.
- 32 Echavarría, J., Giraldo, I. y Jaramillo, F. (2019a). *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](http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9708/be_1080.pdf?sequence=11&isAllowed=y)
- 33 Echavarría, J., Giraldo, I. y Jaramillo, F. (2019b). *La estimación del equivalente arancelario de las barreras no arancelarias y de la protección total en Colombia*. Banrep.
- 34 Economist Intelligence Unit. (2023). *Business Environment Rankings*. The Economist.
- 35 Fedesarrollo. (2018). *Migración venezolana ¿cuál es su impacto económico?* Fedesarrollo.
- 36 FMI. (2019). *For Venezuela's Neighbors, Mass Migration Brings Economic Costs and Benefits*. FMI.
- 37 García, J., Collazos, M. y Montes, E. (2015). *Las instituciones en el sector externo colombiano: ¿apoyo o escollo al comercio?* (Borradores de Economía).
- 38 Kerr, W. (2018). *The Gift of Global Talent: How Migration Shapes Business, Economy & Society*. University Business Press.



- 39 Meinen, P., Parrota, P., Sala, D. y Yalcin, E. (2022). Managers as knowledge carriers – Explaining firms' internationalization success with manager mobility. *Journal of International Economics*, 138, 103633.
- 40 Merchán, F. (2022). *International managerial skills and big colombian exporting firms performance* (Working paper Kiel Institute for the World Economy).
- 41 Migración Colombia. (2019). *Boletín anual de estadísticas de flujos migratorios*. Migración Colombia.
- 42 Migración Colombia. (2022). *Distribución de la población venezolana en Colombia*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte28-de-febrero-de-2022>
- 43 Migración Colombia. (2023). *Estatuto temporal de protección*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/visibles>
- 44 MinCIT. (2022). *Seguimiento a acuerdos comerciales vigentes*. <http://www.mincit.gov.co/estudios-economicos/seguimiento-tlc>.
- 45 MinCIT. (2023). *Ventanilla Única de Comercio Exterior*. <https://www.vuce.gov.co/vuce/que-es-la-vuce>.
- 46 Misión de Internacionalización. (2021). *Misión de Internacionalización: estrategia de reactivación económica, crecimiento e inclusión*. DNP. <https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/misiones/mision-internacionalizacion>
- 47 OCDE. (2001). *The DAC Guidelines. Strengthening Trade Capacity for Development*. OCDE Publishing.
- 48 OCDE. (2018). *Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de los países en desarrollo*. OCDE Publishing.
- 49 OCDE. (2019). *Economic surveys: Colombia 2019*. OCDE Publishing.
- 50 OCDE. (2020). *Economic outlook 2020*. OCDE Publishing.
- 51 OCDE. (2021, julio 1). *Regulatory impact analysis*. <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>
- 52 OCDE. (2023). *Services trade restrictiveness index, policy trends up to 2023*. OCDE.
- 53 OCDE. (2024). *Services trade restrictiveness index, policy trends up to 2024*.
- 54 OMC. (2024). *Trade and tariff data*. [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/statis\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm)
- 55 ONU DAES. (2021). *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas*. [https://population.un.org/unmigration/migrantstockbydestination\\_sql.aspx](https://population.un.org/unmigration/migrantstockbydestination_sql.aspx)
- 56 O'Rourke, K. y Williamson, J. (2006). *Globalización e historia. La evolución de la economía Atlántica del siglo XIX*.
- 57 Rivera, C., Quintero, L., García, J., Oyuela, L., Zuluaga, J. y Vargas, F. (2021). *Una nota sobre la estructura arancelaria de Colombia*. DNP.
- 58 Saxenian, A. (2006). *The new argonauts: Regional advantage in a global economy*. Harvard University Press.
- 59 Tribín, A., Achyuta, A., Anzola, C., Ávila-Montealegre, O., Bonilla, L., Castro-Fernández, J., Flórez, L. A., Grajales-Olarte, A., Guarín-López, A., Hamann-Saledo, F., Hermida-Giraldo, D., Khanna, G., Lasso-Valderrama, F. J., Medina-Durango, C., Melo-Becerra, L. A., Méndez-Vizcaino, J. C., Morales-Zurita, L. F., Nyshadam, A., Ospina-Tejeiro, J. J., Otero-Cortés, A. S.,... Velásquez, S. (2020). Migración desde Venezuela en Colombia: caracterización del fenómeno y análisis de los efectos macroeconómicos. *Ensayos Sobre Política Económica*, (97), 1-74.
- 60 UNCTAD. (2012). *Classification of NonTariff Measures February 2012 version*. United Nations Publications.
- 61 UNCTAD. (2023). *UNCTAD Stat*. <https://trainsonline.unctad.org/>
- 62 Vargas, A. (2022). *Hoja de ruta Pacto Verde*.
- 63 WITS. (2024, julio 5). *World Integrated Trade Solution*. <https://wits.worldbank.org/>
- 64 World Bank. (2019). *World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains*. The World Bank.
- 65 World Bank. (2023). *Migrants, Refugees, and Societies: World Development Report 2023*. World Bank.