

Oportunidades productivas y de inversión en Colombia en el contexto de la relocalización de cadenas globales de valor

Elaborado por:

Rafael Puyana

David Gelvez

Clara Patricia Martin

Juan Diego Heredia

Luis Fernando Mejía

Con el apoyo técnico de:

Juan Blyde

Alejandra Villota

Jennifer Taborda

Los autores agradecen la guía y comentarios a lo largo del estudio de Luis Arango, Ana Fernanda Maiguashca, Martín Gustavo Ibarra, Mauricio Trujillo, Joaquín Losada, Daniel Gómez, Juan Blyde, Sebastián Trujillo y Marcela Eslava.

El trabajo contó con la valiosa asistencia de Valentina Olave. Este documento contiene además el análisis de la Corporación Internacional de Productividad, que adelantó el trabajo de campo. Los autores agradecen el excelente trabajo de Felipe Millán y José Roa, quienes desarrollaron dicho análisis.

**Financiación y acompañamiento técnico del Banco
Interamericano de Desarrollo (BID)**

Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo

FEDESARROLLO

Calle 78 # 9 – 91

Bogotá D.C.

1. DIAGNÓSTICO

Colombia cuenta con acceso marítimo al Atlántico norte y al Pacífico, una red de acuerdos comerciales que otorga acceso preferencial a más de 1.500 millones de consumidores, una conectividad aérea de escala regional y una matriz eléctrica limpia. Sin embargo, estos atributos no se reflejan aún en un nivel elevado de inserción en cadenas globales de valor. El país exporta alrededor de USD 900 por habitante, una cifra sustancialmente inferior a la observada en economías que han logrado capitalizar procesos de relocalización, como México (USD 4.700) o Costa Rica (USD 3.878).

En el contexto geopolítico y comercial actual, Colombia se encuentra en una coyuntura que guarda paralelismo con el punto de partida de México a mediados de los años 90. Con exportaciones per cápita similares a las que actualmente tiene Colombia, México se embarcó desde 1994 en una senda de tres décadas para convertirse hoy en el primer proveedor del mercado de EE.UU. En ese tiempo, México multiplicó por diez sus exportaciones, un proceso liderado por los estados fronterizos y por algunos estados como Guanajuato que implementaron estrategias concretas de inversión e inserción. Los réditos se han observado también en aumentos sustanciales de recaudo tributario y en reducción en la pobreza de dichos estados.

El estudio identifica cinco obstáculos estructurales que explican el desalineamiento entre potencial y resultados en el caso colombiano, los cuales deben superarse para emular la experiencia mexicana. El bajo desempeño exportador de Colombia no responde a la ausencia de oportunidades – de hecho, el estudio identifica cinco sectores con alto potencial según criterios de relocalización de cadenas de valor. No obstante, la persistencia de obstáculos transversales limitan la capacidad de las empresas colombianas para escalar producción, integrarse a cadenas internacionales y atraer inversión.

El primer obstáculo corresponde a barreras en logística y facilitación del comercio. Colombia enfrenta altos costos logísticos derivados de un modelo aduanero formalista, procesos de inspección poco coordinados, débil conectividad multimodal y costos elevados de transporte interno. Los tiempos y costos asociados a exportar erosionan la competitividad, especialmente en cadenas de valor que operan en esquemas *just in time*.

El segundo obstáculo se relaciona con brechas en talento humano, procesos y calidad. Persisten déficits en talento especializado y bilingüe, limitaciones en capacidades digitales empresariales y cuellos de botella severos en las autoridades sanitarias. El represamiento de registros, la pérdida de personal calificado y las dificultades para acceder a certificaciones internacionales de calidad afectan de manera directa la posibilidad de cumplir estándares exigidos en mercados desarrollados.

El tercer obstáculo es la existencia de limitaciones en la atracción, facilitación y retención de inversiones. La alta carga regulatoria, la frecuencia de cambios normativos, la discrecionalidad en licenciamientos y la inseguridad jurídica reducen la previsibilidad para el inversionista. A ello se suma una estrategia de promoción de la IED poco desarrollada y fragmentada, así como mecanismos de promoción comercial que no logran acompañar eficazmente procesos de inserción en cadenas globales.

El cuarto obstáculo es la presencia de barreras para la internacionalización productiva del tejido empresarial. Predomina una baja cultura exportadora, caracterizada por la exportación de excedentes sin planeación estratégica, una reducida supervivencia de nuevas empresas exportadoras y una baja proporción de ventas manufactureras destinadas a mercados externos.

Finalmente, el quinto obstáculo corresponde a barreras de financiamiento para el comercio exterior y la internacionalización. Las pymes enfrentan restricciones severas para acceder a instrumentos de *trade finance*, seguros y financiamiento para certificaciones internacionales. La interpretación normativa en materia de seguros de comercio exterior ha incrementado riesgos y costos, desincentivando la participación de intermediarios financieros y aseguradores.

2. RECOMENDACIONES

Nota sobre los efectos fiscales de esta propuesta

Este estudio es plenamente consciente de la severa restricción fiscal que enfrenta Colombia y el estrecho margen de maniobra con el que deberá operar la política económica en el próximo gobierno. En ese contexto, se estima que los mayores flujos comerciales y niveles de actividad económica resultantes de adoptar esta política podrían generar un recaudo tributario adicional de \$18,7 billones en el cuatrienio 2026-2030 (1,8% del PIB de 2024). Este resultado se basa en una combinación de estrategias de remoción de cuellos de botella institucionales y regulatorios que hoy inhiben la inversión privada en sectores con potencial, y una serie de inversiones públicas puntuales que permiten modernizar las capacidades del Estado colombiano para soportar mayores flujos de comercio e inversión.

En el 2045 el PIB de Colombia podría ser 16% superior gracias a lograr USD 122 mil millones en exportaciones adicionales frente a un escenario vegetativo, con grandes efectos sociales que se comenzarían a materializar desde el corto plazo. Este crecimiento implicaría multiplicar por siete las exportaciones no tradicionales frente a los niveles actuales. En términos per cápita, el país pasaría de exportar alrededor de USD 900 a cerca de USD 3.858 por habitante, un nivel comparable al de México, Costa Rica y Vietnam en la actualidad. Con respecto al corto plazo, al 2030 la estrategia podría sacar a medio millón de personas del desempleo y un millón de personas de la pobreza, con un recaudo tributario acumulado de \$18,7 billones.

Las recomendaciones se enfocan en cinco ejes, liderados desde la Presidencia de la República para garantizar su gobernanza y coordinación, **y con planes de acción aterrizados a cinco sectores** que fueron identificados como aquellos de mayor potencial para relocalizar cadenas de valor en Colombia:

EJE 1. COMPETITIVIDAD LOGÍSTICA Y FACILITACIÓN DEL COMERCIO

- Modernizar integralmente la DIAN, su arquitectura tecnológica y el modelo contenido en el Estatuto Aduanero, transitando de un esquema formalista a uno basado en gestión de riesgo y control ex post.

- Actualizar el Estatuto Tributario para lograr una devolución del IVA más ágil y predecible para exportadores y obligar a la factura electrónica en comercio exterior.
- Garantizar un marco institucional y regulatorio sólido para la inversión privada en infraestructura logística (APPs), y acelerar la ejecución del Plan Maestro de Transporte Intermodal y de las Infraestructuras Logísticas Especializadas.
- Reformar el sistema de costos de transporte de carga, habilitar vehículos de alto rendimiento e impulsar la adopción masiva de RFID, GPS y peajes electrónicos.

EJE 2. EXPORTAR CON CALIDAD Y TALENTO GLOBAL

- Fortalecer institucionalmente al ICA y al Invima mediante gobernanza técnica, selección meritocrática de directivos y simplificación de trámites.
- Poner en marcha una estrategia nacional de bilingüismo en educación básica, media y técnica, con el apoyo de herramientas de inteligencia artificial y socios locales.
- Desplegar un programa nacional para cerrar brechas de talento especializado, con educación dual, *upskilling* y *reskilling* de habilidades, y atracción de talento global.
- Implementar una estrategia integral de acceso a certificaciones internacionales con acompañamiento técnico, financiamiento y convergencia regulatoria a mercados prioritarios.

EJE 3. ATRACCIÓN, FACILITACIÓN Y RETENCIÓN DE INVERSIONES

- Fortalecer la seguridad jurídica mediante la simplificación decisiva de normas y regulaciones, la modernización del sistema judicial y la plena operación de la Ventanilla Única de Inversión.
- Aprobar una ley marco de atracción de inversión extranjera directa que garantice reglas claras y estables, y establezca incentivos condicionados.
- Consolidar a ProColombia como agencia líder de atracción de IED, con una estrategia sectorial focalizada, presencia internacional robusta y articulación efectiva con las regiones.
- Poner en marcha una Defensoría del Inversionista como mecanismo preventivo y de resolución temprana de controversias.

EJE 4. PRODUCTIVIDAD, GERENCIA Y CULTURA EXPORTADORA

- Escalar y sofisticar los programas de extensionismo tecnológico e internacionalización para cerrar brechas de productividad en MiPymes.
- Fortalecer capacidades gerenciales, tecnológicas y de planificación exportadora en gerentes de empresas, promoviendo una cultura de inserción internacional.
- Fomentar esquemas como *contract manufacturing* y servicios empresariales avanzados para facilitar la integración en cadenas globales de valor.

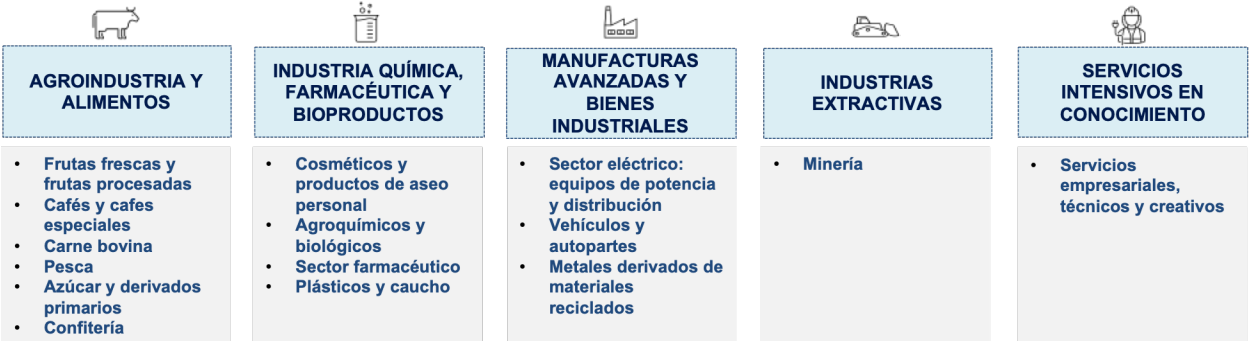
EJE 5. FINANCIAMIENTO PARA EL COMERCIO Y LA INTERNACIONALIZACIÓN

- Desarrollar una agenda con el sistema financiero para ofrecer esquemas integrales de aseguramiento, financiamiento y gestión de riesgos para exportadores.
- Simplificar el marco normativo en materia de seguros de comercio exterior mediante lineamientos claros y plazos razonables para reclamaciones.
- Facilitar el financiamiento para la obtención y renovación de certificaciones internacionales, reduciendo barreras de entrada a mercados externos.

PLAN DE ACCIÓN Y EJECUCIÓN PRIORIZADA POR SECTORES

- La ejecución de esta propuesta se apoya en un plan de acción con prioridades claras para el primer año de gobierno (2026), acciones adicionales para una fase de implementación (2027 al 2030) y esfuerzos que deben sostenerse en el largo plazo.
- La estrategia propuesta debe ser liderada por la Presidencia de la República, con seguimiento técnico desde el DNP y ejecución por las entidades responsables.
- Finalmente, el estudio analizó cerca de 660 productos que fueron identificados por el BID, AmCham, Araújo-Ibarra y Fedesarrollo por su potencial de *nearshoring*, y entre ellos se priorizaron 5 sectores que tienen las mayores condiciones por su demanda global, su calidad, su relevancia en las estrategias de resiliencia de socios comerciales, sus condiciones arancelarias y no arancelarias, y su localización geográfica.
- Estos cinco sectores y los nichos específicos que los componen, se presentan en la Figura 1. En el corto plazo, los esfuerzos pueden concentrarse en adelantar agendas público-privadas con este grupo acotado de sectores de alto impacto.

Figura 1. Sectores de alto potencial en comercio e inversión en Colombia



Fuente: Elaboración propia.