



# INTERNACIONALIZACIÓN

Port of Cartagena on February 20, 2010 in Colombia. The port is Colombia's main oil port and a major export point for coffee and platinum, and served over 21000 passengers in 2007



INTRODUCCIÓN

1

TALENTO GLOBAL

2

INSERCIÓN EN EL MERCADO EXTERNO

3

LO QUE COMERCIAMOS CON EL MUNDO

4

INSTITUCIONES PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN

5

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

6

BIBLIOGRAFÍA

7

# MAPA DE UBICACIÓN



Prevalencia de barreras no arancelarias, 2019. Puesto entre 141 países.  
Fuente: WEF (2019).

# 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)	616	6 de 7	Chile (USD 3.686)	USD 12.348	IMD (2020)
	Contribución a las exportaciones mundiales (%)	0,2 %	6 de 7	México (1,9 %)	1,6 %	IMD (2020)
	Valor agregado doméstico incorporado en la demanda final extranjera	15,1 %	5 de 6	Costa Rica (28,2 %)	30,2 %	OCDE (2019)
	IED (% del PIB)	4,9 %	3 de 14	Nicaragua (8,7 %)	0,9 %	Banrep (2023) 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.

# 1 INTRODUCCIÓN

La inserción de la economía colombiana en el mercado externo ha sido históricamente baja y se encuentra en niveles similares a los observados en la década de los noventa. A partir de este periodo 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 acuerdos comerciales, los cuales le han permitido lograr condiciones de acceso a mercados que representan el 65 % del producto interno bruto (PIB) global<sup>1</sup>.

A pesar de los anteriores esfuerzos, los retos en internacionalización para el país continúan. En primer lugar, la canasta de bienes exportados es poco diversa y cuenta con bajos niveles de sofisticación. Muestra de esto, es que en 2022, Colombia alcanzó una posición consolidada<sup>2</sup> en la provisión de bienes en 20 países del mundo, principalmente de América Latina, lo cual refleja las amplias oportunidades de crecimiento en materia comercial en destinos con los que se cuenta con un acuerdo comercial —como la Unión Europea— y en mercados con un amplio dinamismo en comercio exterior, como lo son los países de Asia Pacífico.

Esta situación guarda relación con los bajos niveles de inserción y supervivencia de las empresas colombianas que participan en el mercado externo. Un reflejo de ello, es que las empresas que han exportado de manera recurrente en la última década lo han hecho a un mayor número de mercados y con una oferta de productos

más amplia, en comparación con aquellas firmas que han mostrado una menor regularidad en sus exportaciones. A esto se suma el reducido uso y conocimiento de los mecanismos de facilitación al comercio: un elemento que profundiza los retos ya existentes en materia de infraestructura, transporte y logística en el país.

Las acciones para revertir esta tendencia exigen un trabajo coordinado entre los sectores público y privado que trascienda al Gobierno de turno, más 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, inserción en cadenas globales de valor y un mayor acceso de productos nacionales en otros destinos. De este modo, la internacionalización se configura como una condición necesaria para la transformación productiva de la economía y la adopción de nuevas tecnologías; de allí su rol fundamental para alcanzar mayores niveles de bienestar para consumidores y empresas.

El presente capítulo se divide en cuatro secciones: (1) talento global, (2) inserción en el mercado externo, (3) lo que comerciamos con el mundo, y (4) instituciones para la internacionalización. En la edición de 2022 de este capítulo se hicieron 19 recomendaciones, de las cuales una ha sido acogida. En la presente versión se formulan 18 recomendaciones para que la economía avance en materia de internacionalización.

1. Colombia cuenta con 18 acuerdos comerciales vigentes, los cuales representaron el 66,6 % de las exportaciones en 2022 (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [MinCIT], 2022). El país está pendiente de ratificar los acuerdos con Panamá y de culminar negociaciones con Emiratos Árabes Unidos, Japón y Turquía, así como de la incorporación de Estados asociados a la Alianza del Pacífico (Singapur).

2. Se refiere a los mercados de destino de las exportaciones en los que Colombia cuenta con más de 20 tipos de bienes en los que aporta más del 25 % del total del valor importado.

## 2 TALENTO GLOBAL

La migración internacional 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. No obstante, la magnitud de estos efectos puede variar según las condiciones en que se dé el flujo migratorio: movimientos repentinos y masivos de personas, por ejemplo, pueden generar presiones sobre la pobreza, el desarrollo y la dinámica demográfica. De modo que las economías receptoras deben garantizar las condiciones que permitan una rápida adaptación de la población migrante, para obtener el mayor provecho de los aportes que estos pueden brindar a la economía (World Bank, 2023).

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).

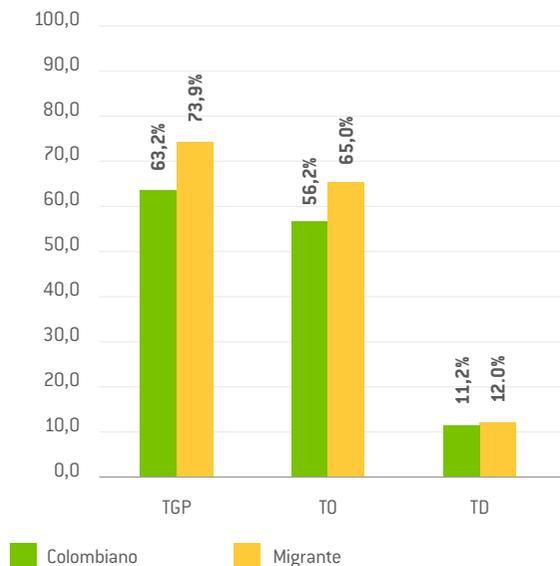
En general, la población migrante residente en el país registra mayores niveles de participación laboral y de ocupación en comparación con la población colombiana (73,9 % y 65,0 % frente a 63,2 % y 56,2 %, respectivamente, en 2022) (Gráfica 1a). Sin embargo, presenta mayores niveles de desocupación y subocupación (Gráfica 1b). Muestra de esto es que el 16,1 % de la fuerza laboral migrante manifestó su deseo de cambiar de empleo para mejorar la utilización de sus capacidades y nivel de formación, un elemento que contrasta con la composición del nivel educativo alcanzado por estas personas, que se ubica en rangos similares a los de la población nacional (Gráfica 1c).

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 (pp) 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.

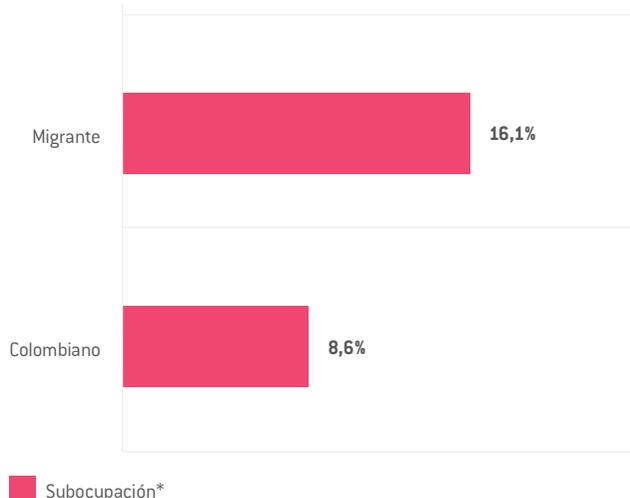
**Gráfica 1.** Caracterización laboral de la población migrante y colombiana, 2022.

En 2022, la población migrante en Colombia registró mayores niveles de participación laboral y de ocupación frente a sus pares nacionales. Por otra parte, presentó mayores tasas de desempleo y subocupación, a pesar de contar con niveles similares de educación.

### a. Mercado laboral.

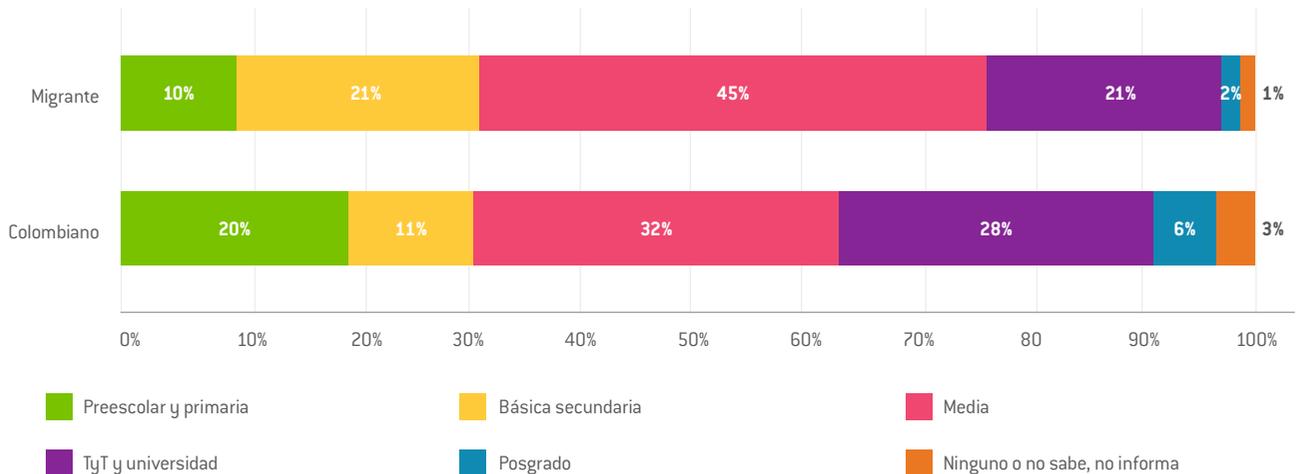


### b. Porcentaje de los ocupados que desea cambiar de trabajo para mejorar la utilización de sus capacidades o formación.



Nota: Desea cambiar de trabajo para mejorar la utilización de sus capacidades o formación.

c. Máximo nivel educativo alcanzado.



Fuente: DANE (2023b). Cálculos: CPC.

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 2022 el flujo de recursos provenientes de colombianos en el exterior ascendió a

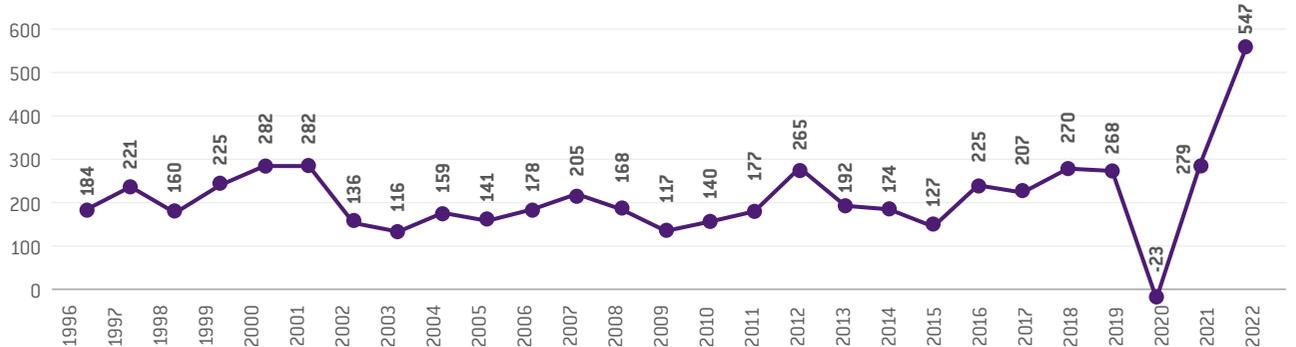
USD 9.429 millones, al registrar un incremento de 9,7 % anual. Estos ingresos equivalieron al 2,7 % del PIB nacional y al 10,1 % de los ingresos corrientes de la balanza de pagos (Banco de la República [Banrep], 2023).

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

**Gráfica 2.** Flujo neto de colombianos hacia el exterior, 1996-2022 (miles de personas).



En 2022, 547.000 colombianos salieron del país. Este valor fue 2,7 veces el promedio de nacionales que migraron cada año desde 2012 (198.000 colombianos).



Fuente: CERAC con base en Migración Colombia (2023).

# RECOMENDACIONES



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



**Agilizar el proceso de expedición del permiso temporal de protección para la población migrante venezolana.**

En 2021 el Gobierno nacional expidió el Decreto 216 de 2021, mediante el cual se adoptó el *Estatuto Temporal de Protección al Migrante* (ETP). Esta medida otorga a los ciudadanos venezolanos regularizados en el país el estatus de residente y permisos para trabajar por diez años, así como el acceso a los diferentes servicios de protección social que brinda el Estado. A mayo de 2023, más de 2,4 millones de ciudadanos venezolanos han realizado su inscripción ante Migración Colombia con el fin de acogerse a los beneficios del programa, de los cuales 1,8 millones han recibido aprobación (Migración Colombia, 2023).

Con base en lo anterior, resulta fundamental dar celeridad a la expedición del permiso temporal de protección a los ciu-

dadanos que se encuentran en espera de este a través de la ampliación de recurso humano, tecnológico y financiero destinado para este proceso. El acceso a este documento permitirá a la población migrante no solo regularizar su situación migratoria, sino también integrarse socioeconómicamente al país debido a que el permiso es válido para celebrar contratos de trabajo, civiles, comerciales y financieros. De igual modo, brinda posibilidades para afiliarse al Sistema General de Seguridad Social, acceder al sistema educativo y al de formación para el trabajo, convalidar títulos académicos, entre otros beneficios (Cancillería, 2021).



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

Tal como se evidenció en el diagnóstico, la población migrante radicada en el país presenta mayor desocupación y subocupación frente a sus pares nacionales, aun cuando cuentan con niveles de educación similares a estos, lo que limita el oportuno aprovechamiento de su capital humano en la economía. Una de las razones que explican este fenómeno está relacionada con los procesos de acreditación profesional y convalidación de títulos ante el Ministerio de Educación Nacional (Mineducación), lo que impide a la población migrante y a los connacionales que adelantaron programas académicos en el exterior ejercer legalmente su profesión en Colombia.

Aunque en la actualidad el proceso se realiza de manera virtual, es importante racionalizar los costos para el trámite, así como dar mayor celeridad a los tiempos, los cuales están estipulados entre 60 y 180 días, pero que en la mayoría de los casos se extienden por un mayor plazo. Adicionalmente, es necesario simplificar, racionali-

zar y facilitar la obtención de tarjetas profesionales en los casos en que haya lugar<sup>3</sup>. Este trámite debe adelantarse ante los consejos nacionales de cada profesión, los cuales tienen libertad para fijar el costo de obtención de este documento, que tarda alrededor de 30 días hábiles para su expedición.

En línea con lo anterior, en 2021, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) adelantó un estudio en el que analizó el rol del Consejo Nacional de Economía (Conalpe) en la inspección y vigilancia de los profesionales en economía en Colombia. Entre sus observaciones se encuentra que, si bien la regulación *ex ante* de profesiones y oficios —denominada licenciamiento ocupacional— se justifica en la solución de asimetrías de información frente a la idoneidad y proceder ético de ocupaciones cuyas acciones tienen repercusiones de índole social, para el caso específico de la rama de economía esta condición no aplicaría, por lo cual este trámite resultaría innecesario (DNP, 2021).

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



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

Durante 2022 el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (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 por 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 el mes de diciembre se realizó la segunda publicación del reporte estadístico de migración, donde se señala 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 tiene como objetivo 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 buscan 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 Icetex y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias).

Con el fin de lograr un mayor 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 aun 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, ProColombia e iNNpulsa.

### 3 INSERCIÓN EN EL MERCADO EXTERNO

La inserción y la supervivencia del tejido empresarial colombiano en el mercado externo han sido históricamente bajas. Entre 2010 y 2022, 49.494 empresas y personas naturales realizaron actividades de exportación, cerca del 5 % del total de empresas que se encuentran registradas en el país (Confecámaras, 2023). De este número, alrededor 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, su ubicación geográfica, entre otros (Meinen *et al.*, 2022; Merchán, 2022).

Para el caso de Colombia, si bien los elementos reseñados anteriormente corresponden con la caracterización de las empresas que evidencian menores niveles de supervivencia en el mercado externo<sup>4</sup>, se observa otro factor que es determinante en la probabilidad de que estas continúen exportando, y es el nivel de diversificación de sus mercados de destino y de la cantidad de bienes que comercializan en el resto del mundo.

En general, se observa que las 1.915 empresas que han exportado de manera ininterrumpida en Colombia desde 2010 venden en promedio a 7,2 países de destino cerca de 12 tipos de bienes diferentes. En contraste, las empresas que exportaron una única vez entre 2010 y 2022 lo hicieron en promedio a un solo mercado y vendieron únicamente 1,7 clases de productos (Gráficas 3a y 3b).

**Gráfica 3.** Diversificación de destinos y de productos exportados por empresa según su año de entrada al mercado externo y el número de periodos en los que exportó, 2010-2022.

En general, las firmas que han consolidado una operación recurrente en el mercado externo se caracterizan por exportar a un mayor número de mercados de destino y por contar con una canasta de bienes mucho más amplia.

**a. Número promedio de destinos de exportación por empresa.**

		Número de periodos exportados entre 2010 - 2022												
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Año de entrada al mercado externo	2010 y anteriores	1,2	1,7	1,8	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3	2,5	2,6	2,9	3,1	7,2
	2011	1,0	1,2	1,3	1,3	1,3	1,5	1,6	1,6	2,0	1,9	2,3	4,0	
	2012	1,0	1,2	1,4	1,3	1,5	1,8	1,8	2,3	2,3	2,2	3,2		
	2013	1,0	1,2	1,2	1,5	1,4	2,2	1,5	2,4	1,7	3,5			
	2014	1,0	1,1	1,4	1,3	1,7	1,8	2,0	2,0	3,4				
	2015	1,0	1,2	1,5	1,3	1,7	1,9	1,9	3,9					
	2016	1,0	1,2	1,3	1,5	1,7	1,9	2,9						
	2017	1,0	1,2	1,3	1,5	1,7	2,8							
	2018	1,0	1,2	1,4	1,4	2,4								
	2019	1,0	1,2	1,3	2,3									
	2020	1,1	1,2	2,0										
	2021	1,0	1,7											
	2022	1,1												
Promedio		1,1	1,3	1,6	1,8	1,9	2,2	2,2	2,6	2,6	2,8	2,9	3,4	7,2

<sup>4</sup> El 6 % de las empresas que exportan en Colombia son grandes. Estas contribuyen con más del 80 % del valor exportado. En contraste, las mipymes, que representan el 94 % del tejido empresarial exportador, participaron con el 20 %. De igual forma, en relación con la composición de su canasta exportable y la ubicación geográfica de las empresas se observan diferencias importantes. Por ejemplo, el 71 % de las empresas exportadoras en Colombia comercializan bienes manufacturados, y el 68 % se localizan en la ciudad de Bogotá y en los departamentos de Antioquia y Cundinamarca.

## b. Número promedio de productos exportados por empresa.

		Número de periodos exportados entre 2010 - 2022												
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Año de entrada al mercado externo	2010 y anteriores	1,9	3,4	3,4	4,1	4,4	4,2	4,1	4,4	4,0	4,6	4,9	5,6	11,9
	2011	1,6	2,7	2,4	2,8	3,0	2,9	3,0	3,5	6,4	4,1	3,7	8,4	
	2012	1,6	2,5	2,5	2,6	3,8	3,3	4,5	4,6	4,4	6,3	6,3		
	2013	1,6	2,6	3,3	3,2	4,0	4,1	3,7	4,3	4,3	6,5			
	2014	1,6	2,5	3,1	2,9	3,8	3,7	4,1	3,9	6,5				
	2015	1,6	2,6	4,3	3,7	3,8	5,0	4,0	7,3					
	2016	1,6	2,5	2,9	3,2	3,1	3,3	5,1						
	2017	1,5	2,5	3,2	4,3	4,5	5,7							
	2018	1,6	2,4	3,2	3,2	6,1								
	2019	1,9	3,6	2,9	5,2									
	2020	1,9	3,7	4,7										
	2021	1,8	3,4											
	2022	2,2												
		Promedio	1,7	2,9	3,4	3,8	4,4	4,3	4,3	4,9	5,0	5,2	5,2	6,5

Fuente: DANE (2023a) y Confecámaras (2023). Cálculos: CPC.

Este patrón seguido por el tejido empresarial exportador ha limitado la inserción de la economía en las cadenas globales de valor (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 (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [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 %).

A partir de lo anterior, la atracción de inversión extranjera directa (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 2022, la llegada de IED hacia el país totalizó USD 16.869 millones, registrando un incremento anual de 76,4 %. La mayor parte de los recursos tuvo como destino el sector de servicios financieros y empresariales con el 33 % del total, seguido por la inversión en minería y explotación de hidrocarburos con el 26 % (Banrep, 2023).

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 y dependa cada vez menos de su proveeduría de bienes por parte de la segunda.

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. No obstante, persisten aún algunos retos por resolver, que representan factores de riesgo para los inversionistas internacionales y que restan atractivo de la economía frente a sus pares en el mundo.

Muestra de lo anterior 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 (Gráficas 4a y 4b).

**Gráfica 4.** Atractivo para la IED. Colombia y países de referencia, 2023.

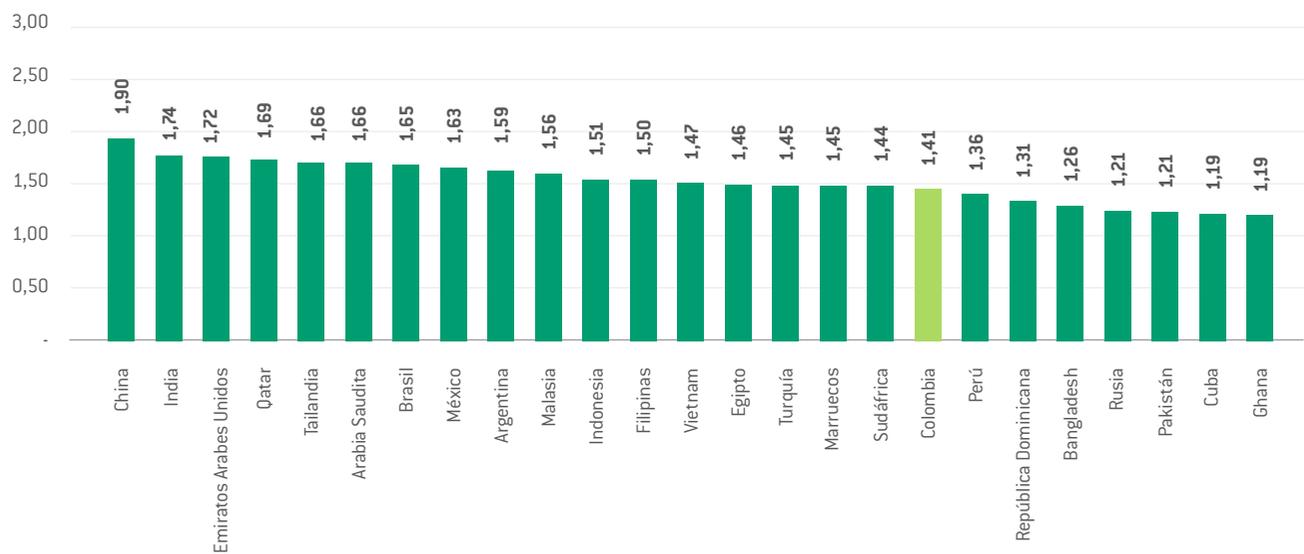


El atractivo de Colombia para la llegada IED está rezagado frente a economías pares en el resto del mundo. Algunos de los retos se encuentran en el entorno político, el acervo y calidad de la infraestructura y la adopción tecnológica.

**a.** Ambiente de negocios para la inversión (0-10).

País	Eficacia política	Política de IED	Comercio exterior y control de cambios	Mercado laboral	Infraestructura	Preparación tecnológica	Promedio
Taiwán	7,8	8,2	8,2	7,5	7,5	9,2	8,1
Chile	8,4	9,6	8,7	6,7	7,3	6,9	7,9
Malasia	6,5	7,3	8,2	6,8	6,5	7,5	7,1
Costa Rica	6,1	7,8	8,7	7,3	4,8	6,3	6,8
México	4,2	7,8	9,6	6,1	5,8	5,5	6,5
<b>Colombia</b>	<b>5,2</b>	<b>7,3</b>	<b>7,3</b>	<b>6,3</b>	<b>5,3</b>	<b>5,8</b>	<b>6,2</b>
Vietnam	4,9	6,9	7,8	6,6	4,3	6,1	6,1
Brasil	4,5	7,8	7,3	5,5	5,0	6,1	6,0
Perú	4,5	7,8	8,2	5,4	5,3	4,1	5,9
República Dominicana	4,2	6,4	8,2	5,2	5,8	3,3	5,5
Argentina	4,5	5,1	4,2	5,6	5,5	5,8	5,1
Ecuador	4,2	6,0	6,9	5,1	5,5	3,3	5,2

**b.** Índice de confianza para la IED en economías emergentes (0-3).



Fuente: Economist Intelligence Unit (2023) y A. T. Kearney (2023).

## RECOMENDACIONES



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



**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.



**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 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 *Ventanilla Única de Inversión*, la cual en su primera fase cuen-

ta 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 permitan a los inversionistas internacionales contar con un único punto de contacto institucional y 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>5</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 prácti-

ca 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 presentarse por parte de 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 este es un usuario agroindustrial, industrial, 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. Adicionalmente, se requiere que la reglamentación que sea emitida establezca las reglas y consecuencias en caso de cumplimientos adicionales a los presupuestados en la meta o por debajo de esta.

5. 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.

## 4 LO QUE COMERCIAMOS CON EL MUNDO

Las economías que participan del comercio exterior de bienes y servicios experimentan grandes beneficios. En particular, empresas y hogares 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 10 en términos nominales en los últimos 30 años, estas se caracterizan por contar con bajos niveles de sofisticación y diversificación.

En general, Colombia cuenta con una posición consolidada en la provisión de bienes en buena parte de los países de América Latina (Gráfica 5). Por ejemplo, en el caso de Ecuador, el país representó arriba del 25 % de las importaciones en 447 productos demandados por esta economía durante 2021. Un resultado simi-

lar se observó en Bolivia, Costa Rica, Panamá y Perú, en los que se registró una ventaja en más de 100 clases de bienes.

De otro lado, en el caso de Estados Unidos, el principal socio comercial del país, Colombia registró un aporte significativo en sus importaciones totales en únicamente 24 tipos de mercancías, mientras que en los países de la Unión Europea, bloque económico con el que se cuenta con un acuerdo comercial vigente, este indicador presentó un valor promedio de 1,5 productos. Finalmente, se identifican amplias oportunidades de diversificación y profundización de la oferta exportadora en destinos con una dinámica importante en su comercio exterior en los últimos años, como China, India y los países del sudeste asiático, e incluso con economías con perspectivas de crecimiento favorables en el mediano plazo, como los países africanos.

**Gráfica 5.** Número de productos por país de destino en los que Colombia aportó más del 25 % del valor importado, 2021.



Nota: Datos no disponibles para Venezuela en 2021. Conteo de subpartidas a seis dígitos del Sistema Armonizado.

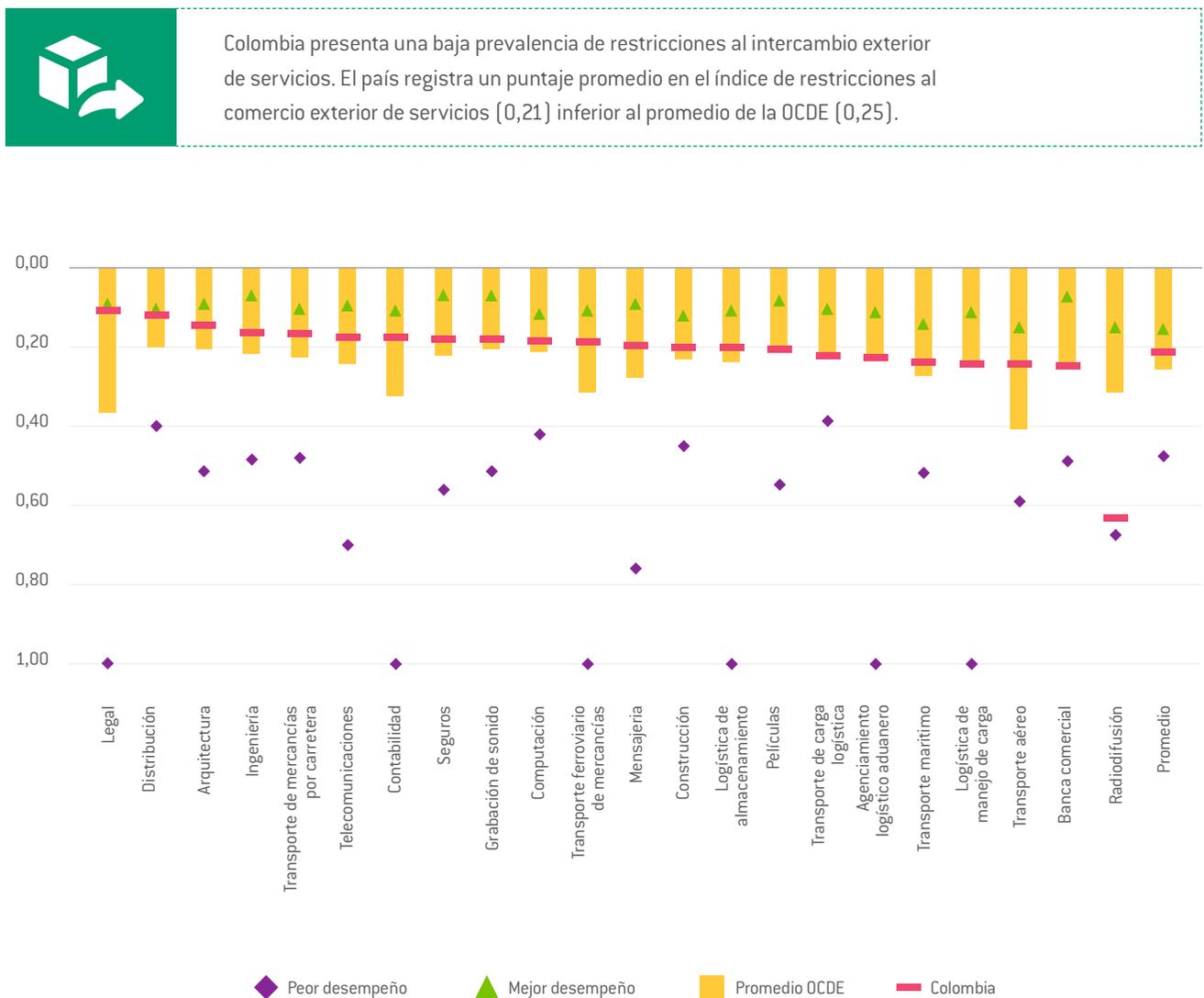
Fuente: World Integrated Trade Solution (WITS, 2023). Cálculos: CPC.

En materia de comercio exterior de servicios se observa un desempeño semejante. A pesar de experimentar un incremento promedio anual de 8,9 % en los últimos 23 años (Banrep, 2023), las ventas externas de servicios en Colombia se han caracterizado por su baja sofisticación y alta concentración en actividades asociadas al sector turismo, las cuales representaron cerca del 60 % del valor exportado (Banrep, 2023). 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 40 %.

Esta actividad cuenta con amplias oportunidades de crecimiento 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 (OCDE, 2023). 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 es favorable en la gran mayoría de sectores si se compara con el resto de 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, 2023) (Gráfica 6).

**Gráfica 6.** Índice de restricciones al comercio exterior de servicios (0-1). Colombia, 2023.



Fuente: OCDE (2023). Cálculos: CPC.

Adicional a los retos en materia de sofisticación y diversificación de las exportaciones, otro de los factores que limitan el intercambio de bienes y servicios del país está relacionado con las medidas no arancelarias 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 medidas no arancelarias 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 7).

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 (Gráfica 6).

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 7.** Partidas sujetas a medidas no arancelarias (MNA). Colombia, 2014-2020.



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: WITS (2023).

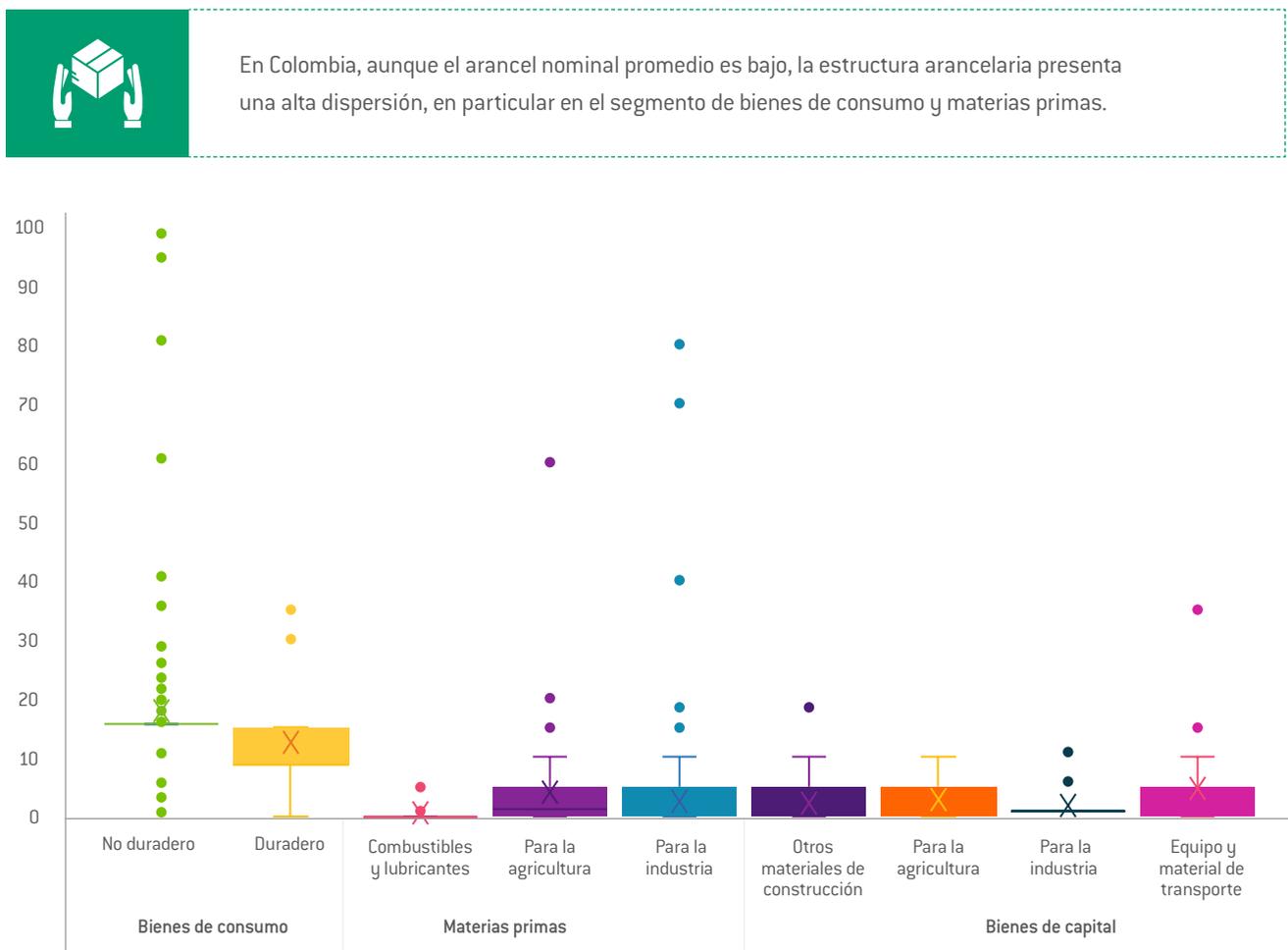
Por otra parte, en materia arancelaria si bien la tarifa nominal promedio de la economía es baja —5,9 % en 2022—, la estructura arancelaria presenta una amplia dispersión. Esta dinámica es mucho más pronunciada en algunos grupos de productos en función de su uso o destino económico. Por ejemplo, en el segmento de bienes de consumo no duradero, 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>6</sup> (Gráfica 8).

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 %.

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 % (Gráfica 8).

**Gráfica 8.** Dispersión arancelaria según uso o destino económico de los bienes. Colombia, 2022.



Fuente: DNP (2023a). Cálculos: CPC.

6. 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



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), así como potenciar la estrategia de promoción de servicios basados en conocimiento, liderada por MinCIT y financiada con recursos del BID<sup>7</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, programas y apoyos del Gobierno nacional incluyan en su diseño un enfoque diferencial destinado al crecimiento de esta actividad, tales como *Fábricas de Internacionalización*, la estrategia de admisibilidad a mercados internacionales y de aprovechamiento de los tratados de libre comercio (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>8</sup>.



**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 requisi-

7. 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.

8. La MTCES del DANE captura información para 9 de las 12 categorías de servicios que plantea el estándar internacional (Fondo Monetario 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, reportes financieros de compañías de seguros, registros migratorios, entre otros.

tos 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 vigentes o que son socios comerciales importantes; entre estos, los países miembros de la Unión Europea.

Adicionalmente, la herramienta puede articularse con iniciativas en curso como el Subsistema Nacional de Calidad (SICAL), que por sus características se complementa con los servicios ofrecidos por esta. 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 sector 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 su internacionalización.



### 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 posi-

bilidades 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 los ejercicios de priorización de la Política de Reindustrialización del Gobierno actual, 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 Instituto Colombiano Agropecuario (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.



### 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. Este tipo de medidas, sin embargo, 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 *antidumping*, 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 lineamien-

tos legales internacionales relacionados con este asunto, como lo es el Acuerdo General Sobre Aranceles, Aduanas y Comercio (GATT de 1947) —ratificado por Colombia—, el cual, 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 una mayor simplicidad y transparencia. Esto tendría impactos positivos en materia de productividad, transferencia de tecnología, encadenamientos productivos y un mayor bienestar (Rivera *et al.*, 2021).



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

El CONPES 4085 de 2022 incluyó entre sus acciones revisar y proponer ajustes a las medidas no arancelarias en la economía que limitan la productividad de sectores priorizados por los departamentos<sup>9</sup>. Adicionalmente, en el plan de acción de las recomendaciones 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 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), entre otras.

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

## 5 INSTITUCIONES PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN

Una estructura institucional sólida para la internacionalización es fundamental para desarrollar un marco de política eficaz que permita aprovechar las ventajas que trae la integración económica con el resto del mundo (OCDE, 2001). En este aspecto es necesario potenciar el uso de los mecanismos de facilitación al 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.

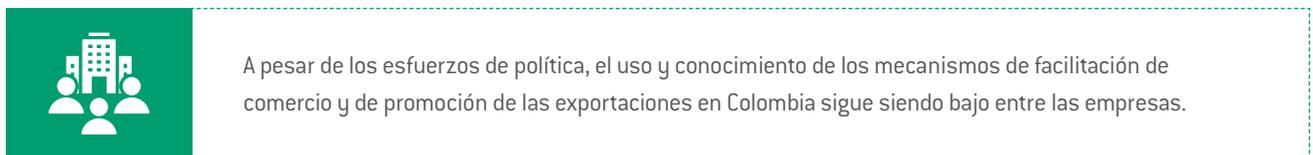
En 2022, 36.854 empresas y personas naturales realizaron operaciones de comercio exterior en Colombia (Gráfica 9a). De estas, 4.864 (el 13,2 %) llevaron a cabo actividades de exportación e importación, es decir, un buen número de estas<sup>10</sup> importaron insumos o bienes de capital que fueron utilizados en la producción de bienes finales o intermedios comercializados luego en el exterior, una condición que las hace susceptibles de aplicar al programa Plan Vallejo —un régimen que permite a personas naturales y jurídicas importar mercancías libres de derechos aduaneros e impositivos, condicionado a la exportación de bienes por un valor equivalente al total importado—. No obstante, en igual periodo, se

encuentra que tan solo 398 empresas accedieron a los beneficios de esta iniciativa (Gráfica 9b): el 8,1 % del total de firmas que potencialmente pudieron hacerlo.

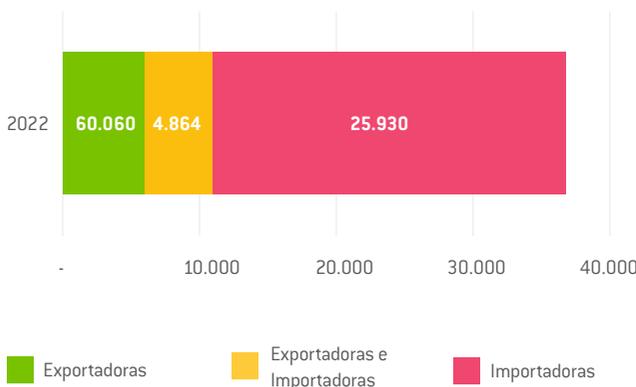
En cuanto al programa de operador económico autorizado (OEA), a mayo de 2023, 506 usuarios de la cadena de comercio exterior y logística contaban con esta acreditación en el país (DIAN, 2023b), y aunque el número de beneficiarios ha aumentado de manera importante desde 2011 —año en el que comenzó su implementación—, aún se encuentra muy por debajo del número potencial de empresas que podrían acreditarse; entre estas, las 1.915 firmas que han exportado de manera ininterrumpida en los últimos 13 años.

De otro lado, se observa un alto desconocimiento de instrumentos como la declaración anticipada de importación. De acuerdo con la Encuesta Nacional Logística de 2020, el 43 % de las firmas encuestadas que no hicieron uso de este mecanismo manifestaron no conocerlo (DNP, 2020). Aunque este porcentaje se ha reducido desde el 71 % en 2018, aún continúa siendo bastante alto.

**Gráfica 9.** Uso de mecanismos de facilitación de comercio en Colombia.



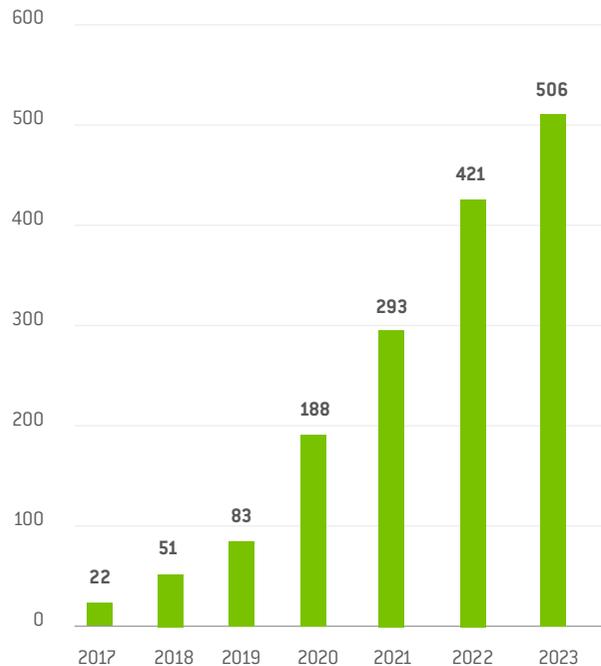
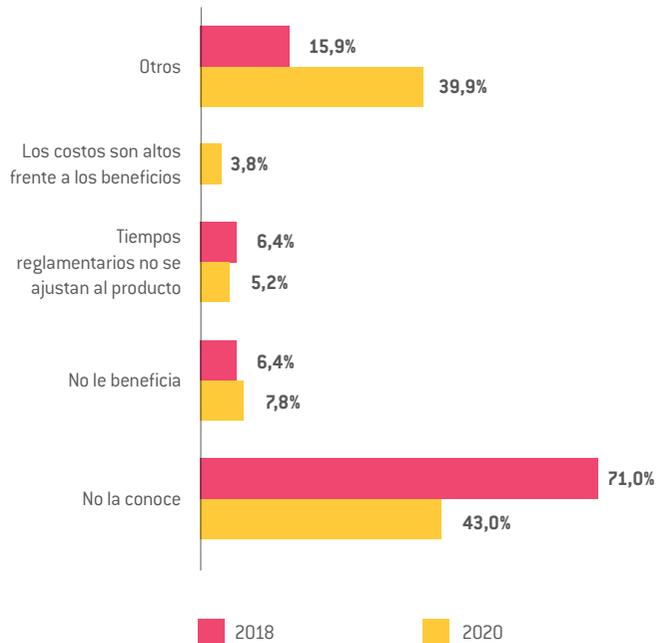
**a.** Empresas que realizaron actividades de comercio exterior de bienes, 2022.



**b.** Empresas beneficiarias del Plan Vallejo que importaron en 2022.



10. Otro segmento importante pudieron ser firmas comercializadoras internacionales.

c. Número de operadores económicos autorizados, 2017-2023<sup>i</sup>.d. Razones por las que las empresas no hacen uso de la declaración anticipada<sup>ii</sup>, 2020.

Notas: i. Información con corte a mayo de cada año; ii. Porcentaje sobre el total de empresas encuestadas.

Fuente: DANE (2023a), DIAN (2023b) y DNP (2020). Cálculos: CPC.

Finalmente, en relación con la facilitación del comercio, las mejoras en términos de tiempos, costos y número de procedimientos son fundamentales 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, el tiempo de importación fue de 184,4 horas en promedio a través de la declaración tradicional,

mientras que, con declaración anticipada, el tiempo 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 (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).

# RECOMENDACIONES



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



**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 inversiones 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>.

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 estos cuentan con fuentes alternativas de información para evaluar el flujo de divisas en la economía y los movimientos en el mercado cambiario. En este sentido, se recomienda que el Gobierno nacional<sup>12</sup> elimine este requisito, que se ha convertido en una importante fuente de sanciones para personas naturales y jurídicas que comercian bienes en el exterior. En su lugar, se propone 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 mediante el mercado cambiario<sup>13</sup>.



**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 y el Comité de Asuntos Aduaneros y Arancelarios (CAAA), los cuales están encargados de determinar la adopción de medidas arancelarias y aduaneras, la actualización de la nomenclatura de bienes comerciados y la fijación de medidas de salvaguardia y *anti-dumping*. 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),

<sup>11</sup>. 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.

<sup>12</sup>. Esta potestad le fue conferida al Gobierno nacional según lo dispuesto en el artículo 2.17.1.4 del Decreto 1068 de 2015.

<sup>13</sup>. El mercado libre está conformado por todas las divisas de las operaciones de cambio que obligatoriamente no se deben negociar o transferir por conducto de los intermediarios del mercado cambiario (IMC) o por las cuentas de compensación. La mayoría de estas operaciones corresponden a operaciones por servicios. Si la canalización de las divisas se hace voluntariamente por el mercado cambiario, se debe suministrar la información de datos mínimos por servicios, transferencias y otros conceptos (declaración de cambio).

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, debe

considerar los posibles impactos negativos que podrían generarse; entre estos: estímulos al contrabando, o represalias de otros países en materia comercial.



### 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 (2023a), 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 (DIAN, 2023a). 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).

A partir de lo anterior, se sugiere dar continuidad a las acciones orientadas a la promoción de este instrumento entre los importadores, con base en las acciones señaladas en el CONPES 3982 de 2020. En los últimos dos años, la DIAN en conjunto con DNP adelantaron diversos pilotos de esta estrategia con empresas interesadas, en los que se obtuvieron resultados positivos (DNP y DIAN, 2022), de manera que se recomienda realizar este tipo de capacitaciones a un mayor número de firmas y extenderlas a nuevos sectores.



### 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.

La certificación 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. Dicha certificación permite agilizar los trámites en el intercambio comercial ante autoridades de control del país, como la DIAN, la Policía Antinarcóticos, ICA e Invima.

A mayo de 2023, 506 empresas y actores de la cadena de comercio exterior habían sido certificados como OEA, 85 más que los registrados en igual periodo de 2022 (DIAN, 2023b). 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>14</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 certificación. Hasta la fecha existen acuerdos de reconocimiento mutuo con los países miembros de la Alianza del Pacífico (México, Perú y Chile), la Comunidad Andina (Perú, Ecuador y Bolivia), Costa Rica, Brasil y Estados Unidos. Mientras tanto, se encuentran en espera o en negociación los acuerdos con Mercosur y el OEA regional (Bolivia, Chile, Perú, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Guatemala, Costa Rica y República Dominicana).

14. 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, es necesario desarrollar en los próximos años nuevas funciona-

lidades para los módulos de la plataforma en lo relacionado a inspección simultánea, sistema de administración de riesgos, conectividad con ventanillas únicas de otros países<sup>15</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 Fiscal Aduanera (Polfa) 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.

Adicionalmente, es necesario avanzar en el cumplimiento de las acciones incluidas en el CONPES 3982 de 2020 relacio-

nadas 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 componente de mitigación de los riesgos aduaneros se registra un avance en su cumplimiento a diciembre de 2022 del 70 %; 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 6 %, y en materia de lucha contra el contrabando, narcóticos y seguridad nacional, del 70 %<sup>16</sup>.

15. 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).

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

## 6 SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

### RECOMENDACIONES DEL CPC QUE YA HAN SIDO ACOGIDAS

Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado/observado	Observaciones
Escáneres para inspección no intrusiva en puertos.	2016	La puesta en funcionamiento de 37 escáneres en las sociedades portuarias de Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Buenaventura, Contecar, Palermo, San Andrés y Aguadulce ha permitido pasar de una inspección física de tres horas a una no intrusiva de 15 minutos.	Además de aumentar el número de escáneres, es importante conectar las cámaras de los puertos con estos para rastrear todo lo que pasa en los puntos de desembarque de las mercancías.
Implementar programas especiales que contribuyan a incrementar la oferta exportadora del país.	2019	Se espera que el programa Fábricas de Productividad realice 4.000 intervenciones a empresas del país para que puedan agilizar y mejorar sus procesos productivos.	Es importante evaluar el impacto de este tipo de programas en indicadores que den cuenta de la capacidad del aparato productivo del país.
Fortalecer el sistema nacional de calidad del país.	2019	Para poder incentivar las exportaciones es clave responder a los requerimientos de calidad que exigen los mercados internacionales. Por ello, el CONPES 3957 de 2019 definió la Política Nacional de Laboratorios del país, que se propone mejorar las capacidades técnicas de los laboratorios, consolidar el mercado de la calidad y organizar un marco normativo e institucional que permita mejorar los procesos productivos.	
Implementar el programa de servicios de emparejamiento dispuesto en el CONPES 3866 de 2016.	2019	Resolver las fallas de información y coordinación entre empresas compradoras y proveedoras del país y del extranjero.	Se realizó el lanzamiento de la plataforma Compra lo Nuestro.

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 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>Dar seguimiento a las recomendaciones que surjan de la Misión de Internacionalización.</p>	<p>2021</p>	<p>En junio de 2020 el Gobierno nacional realizó el lanzamiento de la Misión de Internacionalización. Esta tendrá como objetivo plantear recomendaciones de política para lograr una mayor integración de la economía colombiana en el mercado externo, alrededor de nueve líneas de estudio.</p>	<p>El CONPES 4023 de 2021 incluyó entre sus acciones crear una agenda de trabajo interinstitucional para la implementación de las recomendaciones que surjan de la Misión de Internacionalización.</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
Fortalecer las redes de contacto con la diáspora colombiana alrededor del mundo.	Fortalecer los sistemas de información de la diáspora colombiana puede contribuir a caracterizar la situación socioeconómica de esta población, identificar sus necesidades y establecer redes de contacto para aprovechar sus potenciales aportes en la internacionalización de la economía colombiana.	Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia y ProColombia	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.
Facilitar el mecanismo de convalidación de títulos para la población migrante y los connacionales que adelantan programas académicos en el exterior.	Uno de los impedimentos para atraer y retener capital humano proveniente del exterior está relacionado con las demoras y 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.	Mineducación	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.
Impulsar la telemigración mediante la solución de cuellos de botella en materia regulatoria, tecnológica y de competencia.	En Colombia, cerca del 21 % de los ocupados pueden realizar sus actividades de forma remota. Adicionalmente, los salarios de estos trabajadores son aproximadamente una décima parte de lo que reciben trabajadores en Estados Unidos en ocupaciones similares. Esto plantea un escenario de oportunidades para que telemigrantes colombianos puedan ser contratados por empresas en el extranjero.	MinCIT, Mintrabajo y MinTIC	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.

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
<p>Agilizar el proceso de expedición del permiso especial de protección a la población migrante venezolana.</p>	<p>El Gobierno nacional expidió el Estatuto Temporal de Protección al Migrante (ETP), adoptado mediante el Decreto 216 de 2021, por el cual se otorga a los ciudadanos venezolanos regularizados en el país el estatus de residente y permisos para trabajar por diez años, así como el acceso a los diferentes servicios de protección social que brinda el Estado colombiano.</p>	<p>Migración Colombia y Cancillería</p>	<p>Más de 1,5 millones de ciudadanos venezolanos han realizado su inscripción ante Migración Colombia. Sin embargo, tan solo el 20 % de estos ha logrado la regularización de su estatus migratorio en el país.</p>
<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 supervivencia en el mercado externo a lo largo del tiempo.</p>
<p>Implementar una política pública que impulse el comercio exterior de servicios.</p>	<p>El comercio de servicios representa una oportunidad para aumentar la inserción de la economía en el mercado externo. Cuando este intercambio tiene un alto contenido de sofisticación, facilita la integración en las cadenas globales de valor y genera mayores ingresos.</p>	<p>Dirección de Inversión Extranjera, Servicios y Propiedad Intelectual del MinCIT y ProColombia</p>	<p>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 efectiva 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 la solución de barreras y cuellos de botella que limitan el intercambio de servicios.</p>

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
<p>Potenciar la estrategia de atracción de inversión extranjera directa 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>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>
<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>

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
<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>
<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>

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Promover la declaración anticipada como un mecanismo de facilitación.	Disminuir los tiempos de importación.	Dirección General de la DIAN, Dirección de Comercio Exterior de MinCIT, Polfa y sector privado	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. Sin embargo, el uso del mecanismo es aún incipiente en Colombia, y no fue superior al 28 % en las operaciones de importación por vía marítima y del 15 % en la modalidad aérea durante 2021.
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.
Agilizar el plan de modernización de la VUCE y consolidar el Sistema de Inspección Simultánea.	Lograr la conectividad con ventanillas únicas de comercio exterior con otros países e integración con futuros desarrollos como el sistema informático aduanero de la DIAN.	DIAN, Dirección de Comercio Exterior del MinCIT, Polfa, Invima e ICA	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.
Impulsar la figura de operador económico autorizado y avanzar en el reconocimiento de esta en los países con los que se tengan acuerdos vigentes.	Flexibilizar los requisitos para acreditarse como OEA y aumentar el número de empresas que cuentan con esta certificación.	DIAN, Dirección de Comercio Exterior de MinCIT, Polfa, Invima, ICA y sector privado	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 certificación en trámite.
Permitir que las operaciones de comercio exterior de bienes sean voluntariamente canalizables a través del mercado cambiario.	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.	MinHacienda, DIAN y Banrep	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.

## 7 BIBLIOGRAFÍA

- 1 A. T. Kearney. (2023). *Kearney Foreign Direct Investment Confidence Index*. Kearney Global Business Policy Council.
- 2 ACNUR [Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados]. (2021). *Refugee Statistics*. ACNUR. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics-uat/download/?url=E1ZxP4>
- 3 Bahar, D., Ibañez, 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., Cárdenas, M. y Fernández, C. (2021). *Telemigration and digitally enabled service exports. Opportunities for Colombia*. Misión de Internacionalización.
- 5 Banco Mundial. (2019). *Doing business 2020*. Banco Mundial.
- 6 Banco Mundial. (2020). *El comercio al servicio del desarrollo en la era de las cadenas de valor mundiales*. Banco Mundial.
- 7 Banco Mundial. (2021). *World Bank Data*. <https://datos.bancomundial.org>.
- 8 Banrep. (2020). *Ingresos externos corrientes de Colombia: desempeño exportador, avances y retos* [Ensayos sobre Política Económica N.º 95]. Banrep.
- 9 Banrep. (2023). *Balanza de pagos 2022*. Banrep.
- 10 Bass, M. y Strauss, V. (2015). Input-trade liberalization, export prices and quality upgrading. *Journal of International Economics*, 95(2), 250-262.
- 11 BID. (2017). *Cómo salir del laberinto fronterizo: una evaluación de las iniciativas de facilitación de comercio en América Latina*. BID.
- 12 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>
- 13 BID. (2023). *Un mundo mejor para la población migrante en América Latina y el Caribe*. BID.
- 14 Cancillería. (2021). *ABC del Estatuto de Protección Temporal al migrante venezolano*. Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 15 CERAC. (2023). *Semanario de análisis en seguridad N.º 6 febrero de 2023*. CERAC.
- 16 CIDAC. (2014). *Reshoring México. Índice de capacidad de atracción de inversión manufacturera*. CIDAC.
- 17 Confecámaras. (2023). *Registro Único Empresarial y Social*. Confecámaras.
- 18 DANE. (2022). *Reporte Estadístico de Migración*. Sistema de Información de Estadísticas de Migración.
- 19 DANE. (2023a). *Estadísticas de comercio exterior*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>.
- 20 DANE. (2023b). *Estadísticas de mercado laboral*. DANE; Gran Encuesta Integrada de Hogares.
- 21 DIAN. (2018). *Informe de la estimación de la distorsión en el valor de las importaciones colombianas*. DIAN.
- 22 DIAN. (2022). *Sancionados y montos de sanciones por infringir el régimen cambiario en Colombia*. DIAN; Subdirección de fiscalización cambiaria.
- 23 DIAN. (2023a). *Tiempos de despacho para importación y exportación de mercancías 2022*. DIAN.
- 24 DIAN. (2023b, julio 15). *Usuarios autorizados OEA*. <https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Paginas/UsuariosAutorizados.aspx>
- 25 DNP. (2018). *Misión de Logística y Comercio Exterior*. DNP.
- 26 DNP. (2020). *Encuesta Nacional Logística*. 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). *Indicadores de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad"*. Sinergia DNP. <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1392/5568/6>
- 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](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 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)
- 54 Rivera, C., Quintero, L., García, J., Oyuela, L., Zuluaga, J. y Vargas, F. (2021). *Una nota sobre la estructura arancelaria de Colombia*. DNP.
- 55 Saxenian, A. (2006). *The new argonauts: Regional advantage in a global economy*. Harvard University Press.
- 56 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-Vizcaíno, 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.
- 57 UNCTAD. (2012). *Classification of Non-Tariff Measures February 2012 version*. United Nations Publications.
- 58 UNCTAD. (2023). *UNCTAD Stat*. <https://trainsonline.unctad.org/>
- 59 WITS. (2023, julio 15). *World Integrated Trade Solution*. <https://wits.worldbank.org/>
- 60 World Bank. (2019). *World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains*. The World Bank.
- 61 World Bank. (2023). *Migrants, Refugees, and Societies: World Development Report 2023*. World Bank.