

Aprendizaje mediante el comercio de bienes en Colombia: análisis y recomendaciones

Marcela Eslava

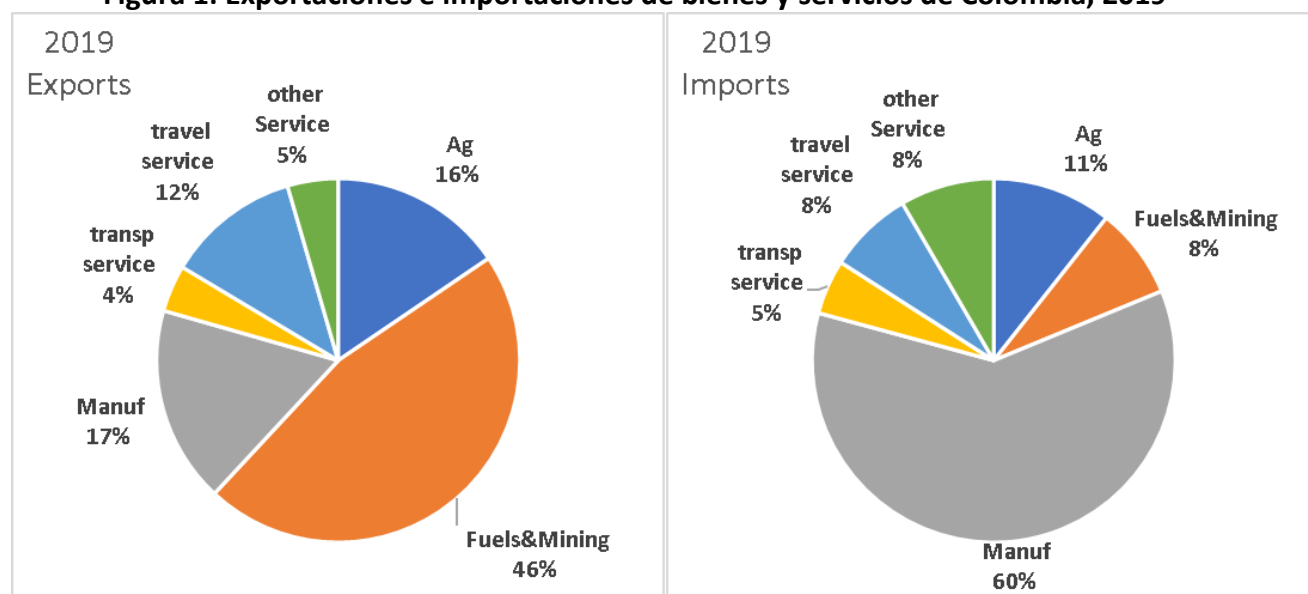
Mauricio Reina

Aunque hay muchas maneras de impulsar el crecimiento a medio plazo, el impulso a largo plazo del crecimiento de la renta sólo puede provenir de una fuente: un crecimiento elevado y sostenido de la productividad, especialmente de la productividad laboral (Romer, 1990) . Pero ¿qué promueve el crecimiento de la productividad? El crecimiento de la productividad está ligado a la adopción de mejores conocimientos técnicos. En resumen, la tecnología - o el conocimiento más general - es el ingrediente clave cuando se trata de aumentar permanentemente el crecimiento de la productividad de los colombianos.

La internacionalización, en sus diversas formas, es un canal crítico a través del cual las empresas colombianas pueden acceder a la gran oferta de conocimientos técnicos en el extranjero. Dado que Colombia está lejos de la frontera tecnológica mundial, conectar más profundamente las economías nacional e internacional es una forma de impulsar la productividad de los trabajadores colombianos. En resumen, una mayor internacionalización es fundamental para aumentar de forma sostenible el nivel de vida material de los colombianos.

El comercio de bienes y servicios es uno de los vehículos más importantes para aprovechar y potenciar los conocimientos técnicos extranjeros (Banco Mundial, 2011) En este capítulo se examinan los mecanismos económicos implicados, los obstáculos al funcionamiento de estos mecanismos económicos y los ajustes de política que podrían acelerar los avances de la productividad a través del comercio de bienes en Colombia.

Figura 1: Exportaciones e importaciones de bienes y servicios de Colombia, 2019



Fuente: Datos en línea de la OMC

Las exportaciones de Colombia están dominadas por los productos primarios; sus importaciones están dominadas por los productos manufacturados, como muestra la Figura 1. Los combustibles, los productos mineros y la agricultura representan el 62% de las exportaciones. Los bienes manufacturados sólo representan un 17% del total. Las exportaciones de servicios son importantes. La suma de los servicios de viaje y transporte exportados (gran parte de los cuales están relacionados con el turismo) no es mucho menor que la de todas las exportaciones de productos manufacturados e iguala la cuota de los productos agrícolas. La importación de productos agrícolas y de combustibles y minería asciende al 19%, lo que equivale aproximadamente a la cuota de las importaciones de servicios.

El comercio de bienes y servicios es fundamental para la adopción y el avance tecnológico en varias dimensiones. Los bienes y servicios importados suelen incorporar tecnologías nuevas o mejoradas y, en general, son vehículos para el crecimiento de la productividad. La exportación también desencadena el avance tecnológico.

Los productos manufacturados importados que utilizan los productores locales suelen incorporar tecnologías nuevas o mejoradas. El comercio permite el acceso de los productores locales a los insumos importados en la frontera tecnológica. Su avance tecnológico puede manifestarse en forma de precios más bajos o de mejora de la calidad, lo que se traduce en un aumento de la productividad para el productor local. La liberalización comercial colombiana de los años 90, por ejemplo, dio lugar a mejoras en la calidad de los bienes locales que utilizaban insumos importados. ¹Este es uno de los principales canales por los que la importación de bienes impulsa la productividad de la economía colombiana (Fieler, Eslava, & Yi Xu, 2018) (Mogro, Pinzón, & Carrillo, 2020) . Algunas de las importaciones de bienes primarios también impulsan la productividad al proporcionar acceso a insumos con precios competitivos. Los bienes de consumo importados impulsan el bienestar de los colombianos al reducir los precios y ampliar la variedad de opciones. Por lo tanto, también son importantes, aunque no están directamente relacionadas con el crecimiento de la productividad de los productores nacionales.

La exportación es también un vehículo de avance tecnológico. Las empresas y los trabajadores de los sectores exportadores suelen tener una mayor productividad (Cáceres, 2013) Hasta cierto punto, esto refleja un efecto de selección (sólo los más competitivos consiguen exportar), pero la exportación impulsa directamente la productividad de dos maneras. En primer lugar, los exportadores se ven obligados a responder a un mercado internacional exigente (WEF, 2015) Se ven obligados a mantenerse al día con las mejores prácticas, las normas internacionales de producción, la última tecnología y a utilizar bienes intermedios y bienes de equipo de primera clase. Se enfrentan a clientes de gustos y requisitos refinados. Las presiones de la exportación también les impulsan a conocer las prácticas avanzadas de marketing y las normas internacionales de producción. En segundo lugar, la exportación proporciona acceso a bases de clientes mucho más amplias y, por lo

¹ (Fieler, Eslava, & Yi Xu, 2018)

tanto, permite realizar economías de escala que no podrían llevarse a cabo vendiendo únicamente al mercado local.

Las importaciones son también una fuente crucial de competencia en el mercado. La competencia tiene un efecto de disciplina y representa un fuerte incentivo en el proceso de adopción y adaptación de la tecnología. Sin competencia, los operadores tradicionales tienen escasos incentivos para mejorar su producción. La competencia no sólo es crucial para proteger esos incentivos, sino que la competencia de las importaciones suele enseñar nuevas tecnologías. Además, la falta de competencia permite la supervivencia de los operadores tradicionales con tecnologías inferiores, en detrimento de los consumidores finales y de los que se encuentran más abajo en la cadena de valor, lo que provoca efectos tecnológicos negativos y un sesgo anti exportador en esas actividades. De hecho, los productores de baja productividad son capaces de sobrevivir y crecer en Colombia, lo que es en sí mismo un signo de la débil competencia ². Las tecnologías inferiores también significan salarios bajos, lo que implica que los trabajadores también pueden acabar atrapados en empleos mal pagados. De hecho, hay pruebas de que los episodios de liberalización del comercio de principios de la década de 1990 provocaron un aumento de la innovación y la mejora tecnológica en Colombia y otras economías latinoamericanas a través de una mayor competencia. ^{34 56789}

Los efectos positivos de la competencia, y de la competencia de las importaciones en particular, tienen límites. En primer lugar, los efectos de la competencia son heterogéneos entre empresas con diferentes niveles de productividad. Son las empresas situadas en la parte media y alta de la distribución de la productividad las que tienden a emprender una mejora tecnológica como consecuencia del aumento de la competencia. En relación con aquellas cuya tecnología está más atrasada, las empresas de productividad intermedia y alta están mejor equipadas para escapar de la competencia mediante la innovación. Los productores de baja productividad tienen más probabilidades de tener que contraerse o salir del mercado como consecuencia de la competencia. Aunque esto tiene un efecto neto positivo para la economía, al permitir la reasignación de los recursos productivos de aquellos usos con escasa rentabilidad para el productor y los trabajadores a usos de mayor productividad, también crea pérdidas a corto plazo para aquellos que se encuentran en un periodo de transición entre esos dos usos. En segundo lugar, si bien la competencia crea presiones para innovar, también erosiona los beneficios nacidos de las innovaciones, moderando así los beneficios de innovar.

²(Eslava, Haltiwanger, & Pinzón, 2019) y).

³(Fieler, Eslava, & Yi Xu, 2018) y (Eslava, Haltiwanger, Kugler, & Kugler, 2013)

⁴(Bustos, 2011) .

⁵(Iooty, Pop, Pena, & Stinshoff, 2020)

⁶(Eslava, Haltiwanger, Kugler, & Kugler, 2013)

⁷(Eslava, Haltiwanger, & Pinzón, 2019)

⁸(Eslava & Haltiwanger, 2020)

⁹⁹(Levy, 2020)

Sin embargo, estos límites a los beneficios de la competencia no implican que la protección frente a la competencia internacional produzca rendimientos positivos para la economía. Al aumentar los precios de los bienes importados y permitir así que los productores locales suban los precios internos, la protección perjudica al consumidor final y obliga a los productores de las fases posteriores a enfrentarse a costes más elevados de los insumos. En lugar de imponer estos costes, la política debe ocuparse directamente de las consecuencias específicas no deseadas y no intencionadas de la competencia internacional. Las oportunidades de reciclaje y los servicios que ayudan a los trabajadores a realizar una transición efectiva a mejores puestos de trabajo son cruciales para garantizar que los trabajadores de las empresas que no pueden competir sean realmente capaces de aprovechar nuevas y mejores oportunidades en lugar de quedar desempleados o subempleados (FMI, 2017). También son cruciales las capacidades públicas para ayudar a las empresas a actualizar sus tecnologías¹⁰, sobre la base de políticas de apoyo directas y transparentes en lugar de barreras al comercio¹¹. Las cláusulas de extinción efectivas son una necesidad para las políticas de apoyo destinadas a permitir la aparición de nuevas empresas y actividades.

Mientras que la competencia legal es buena para la innovación y la adopción de tecnología, hay que luchar contra la competencia ilegal y desleal. Prácticas como el contrabando, por un lado, y el dumping y la subfacturación de importaciones, por otro, erosionan los esfuerzos de las empresas por invertir en nuevas tecnologías y aumentar la productividad. Por lo tanto, los esfuerzos para aumentar la competencia legal y formal deben ir acompañados de esfuerzos para luchar contra el contrabando y las prácticas comerciales desleales.

La capacidad de la economía para aprovechar el comercio de bienes y servicios como herramienta de mejora tecnológica se ve afectada por las barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones, así como por los costes de transporte, logística y transacción que pueden encarecer la importación y la exportación. Estas restricciones limitan la competencia en los segmentos protegidos y aumentan los costes para quienes trabajan en las fases posteriores de estas actividades. Este capítulo presenta recomendaciones para reducir estas barreras al comercio.

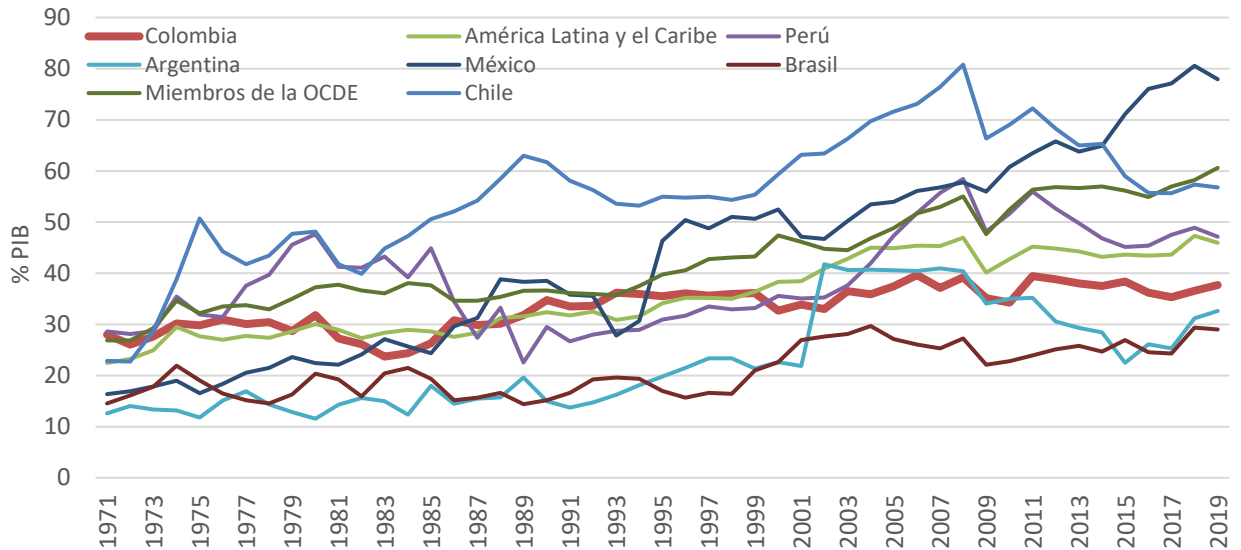
Obstáculos al comercio de mercancías: aranceles y barreras no arancelarias (BNA)

¹⁰ Los programas piloto de extensión tecnológica implementados en Colombia han mostrado efectos positivos en las prácticas de gestión. La evaluación de impacto del piloto implementado en el sector de autopartes en 2012 mostró que tanto la asesoría individual como la grupal conducen a mejoras en las prácticas de gestión de una magnitud similar (8 a 10 puntos porcentuales), en la que el enfoque grupal domina sobre la base de costo-beneficio (Iacovone, Maloney y McKenzie, 2018).

¹¹ Eslava, Laajaj y Kinda (2019) por ejemplo, descubren que la informatización de las importaciones en la década de 2000 condujo a una reducción significativa de la infradeclaración de importaciones. Comparando los puertos informatizados con los que aún no lo estaban, encuentran que la informatización condujo a un aumento de 2,4 puntos porcentuales en la relación entre el valor de las importaciones declarado en origen y su valor declarado en Colombia. Esto implicaría un aumento de un promedio de 81,4% previo a la reforma a un promedio de 83,8%.

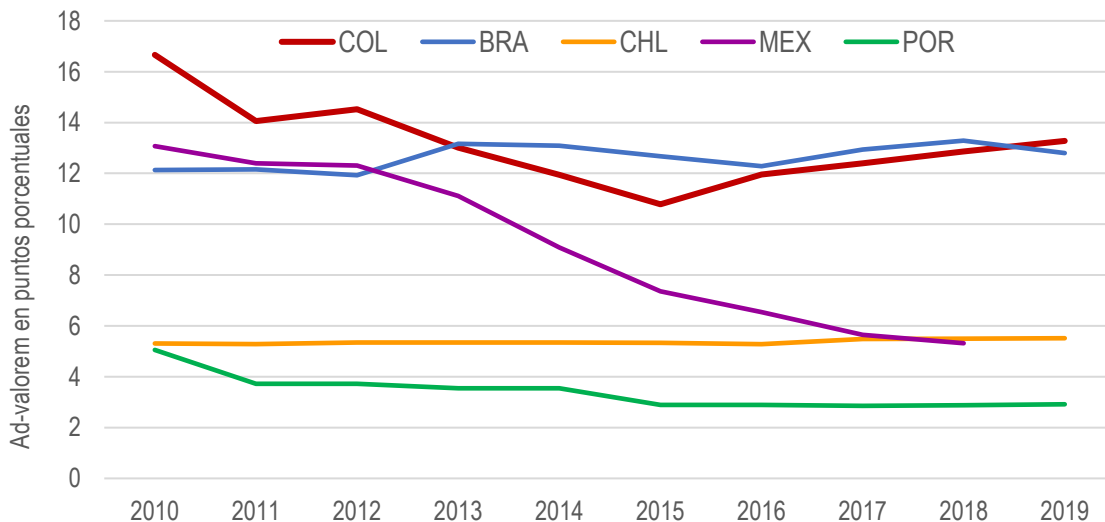
En las últimas tres décadas se han producido importantes reducciones de la protección comercial, primero a través de la reforma comercial unilateral de 1991, que redujo significativamente el nivel y la dispersión de los aranceles, y luego mediante la firma de una serie de Acuerdos de Libre Comercio y una reforma de 2010 que redujo aún más los aranceles. Después de que la reforma de los años 90 redujera el arancel medio de la Nación Más Favorecida (NMF) del 26,6% en 1990 a cerca del 12% a mediados de los años noventa, los aranceles medios se redujeron aún más, pasando del 12,4% en 2000 al 6,2% en 2019.

Figura 2. Comercio (bienes y servicios) en % del PIB Comercio (bienes y servicios) en % del PIB



Fuente : WDI- World Bank.

Figura 3. Índices de restricción del comercio para países latinoamericanos seleccionados - aranceles NMF



Fuente: Rivera, et al (2020) elaboración basada en TRAINS, COMTRADE, utilizando las elasticidades y la metodología de (Kee, Nicita, & Olarreaga, Import Demand Elasticities and Trade Distortions, 2008) . Nota: El TRI representa el arancel uniforme que mantendría el bienestar en su nivel actual dada la estructura arancelaria existente (Anderson & Neary, 1996), utilizando la metodología propuesta por (Feenstra, 1995) y las elasticidades estimadas por Kee, Nicita y Olarreaga (2008).

El acceso a insumos y productos finales importados más baratos ha implicado ganancias en la producción ¹², la productividad y la innovación que los consumidores ven reflejadas en un acceso a los bienes en la frontera tecnológica mucho más amplio que el que solían ver hace décadas. Ha permitido que Colombia aumente la proporción de la actividad representada por las importaciones y las exportaciones desde el 27% en la década de 1970 hasta alrededor del 37% en 2019 (Figura 1). Sin embargo, la participación de las importaciones y exportaciones en el PIB sigue siendo baja según los estándares internacionales, y el avance en la internacionalización también es pobre en términos comparativos (Figura 1). ¹³

La razón puede residir en parte en el hecho de que los aranceles siguen siendo más altos que en los pares regionales. Colombia ocupa el cuarto lugar en cuanto a aranceles medios en América Latina, después de Venezuela, Argentina y Brasil, y los aranceles medios son cinco veces más altos que en Chile. (Rivera, et al., 2020) . Utilizando los Índices de Restricción Comercial -ITR-, que miden "*el arancel uniforme que es equivalente (en sentido de bienestar) a una estructura protectora dada*"¹⁴ como una mejor forma de medir el nivel de protección que los aranceles promedio, Colombia muestra un nivel de protección arancelaria (basado en el NMF) del 13,3% similar al de Brasil, más del doble del nivel de Chile (5,5%) y México (5,3%) y con un repunte reciente desde 2015 explicado por el aumento de la dispersión de los aranceles en lugar de los niveles promedio (Rivera, et al., 2020) (Figura 3).

Además, se mantuvo una importante dispersión arancelaria, que de hecho se agravó en las dos últimas décadas (Figuras 4 a 6). Algunos productos y grupos de productos, especialmente en la agricultura, el sector textil y de la confección, y los vehículos, están sujetos a elevados aranceles de hasta el 98%, lo que impone costes y una protección negativa para las industrias transformadoras y los consumidores finales.¹⁵ La alta dispersión de los aranceles se ve agravada por los aranceles variables del APBS (Sistema de Franjas de Precios de la Comunidad Andina), que implican unos aranceles NMF más altos cuando los precios internacionales de estos productos bajan, y una reducción de los aranceles en caso contrario (Rivera, et al., 2020) . Es decir, mientras que la postura política general ha sido la de avanzar hacia la reducción de aranceles y la liberalización del comercio, las acciones sobre productos individuales han implicado un aumento significativo de la protección para líneas arancelarias específicas. Esto refleja probablemente la difícil economía política que surge de la apertura a los aranceles diferenciales.

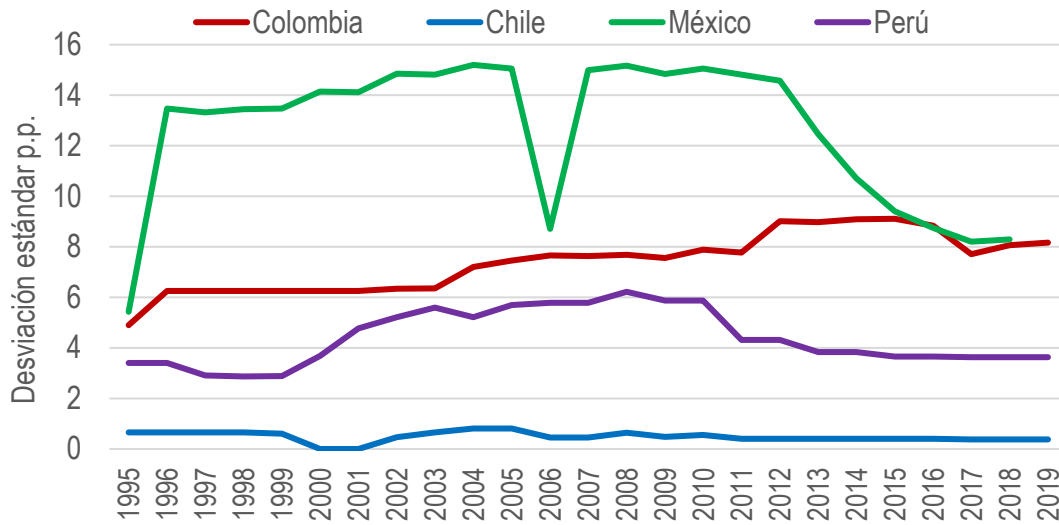
¹² Carranza, et al (2018) muestran una relación positiva entre la producción agregada para el sector manufacturero, y también para la dinámica de las ventas y la producción de las empresas industriales con el acceso a los insumos importados y la reducción de los aranceles para dichos insumos.

¹³ Eslava, Haltiwanger, Kugler y Kugler (2013), Fieler, Eslava y Xu (2018)

¹⁴ Definición basada en Anderson & Neary (1996). TRIs calculados utilizando los aranceles NMF a 6 dígitos de la nomenclatura HS 1988-92, utilizando promedios simples de las líneas arancelarias nacionales usando los datos de UNCTAD-TRAITS. Véanse las ecuaciones 28 a 33 de Kee, Nicita y Olarreaga (2008) sobre cómo calcular los TRI.

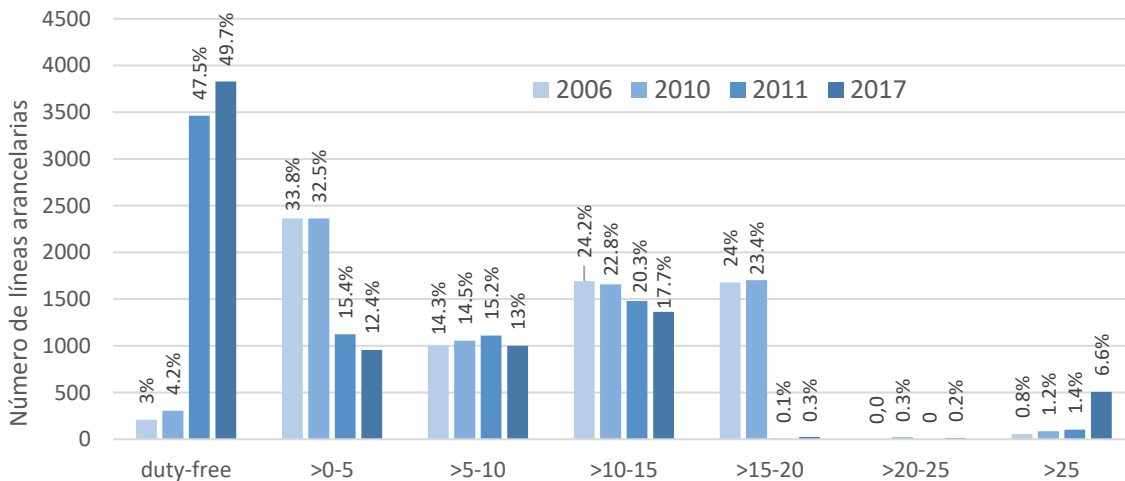
¹⁵ Véase, por ejemplo, el capítulo sobre comercio internacional del Informe Nacional de Competitividad 2020.

Figura 4. Dispersión arancelaria: evolución en el tiempo



Fuente: Tomado de Rivera, et al (2020) . Datos de UNCTAD-TRAINS (no se consideran los aranceles del APBS¹⁶)

Figura 5. Distribución de frecuencias de los tipos arancelarios de nación más favorecida (NMF) en Colombia
Distribución de frecuencia de los tipos arancelarios de nación más favorecida (NMF) en Colombia



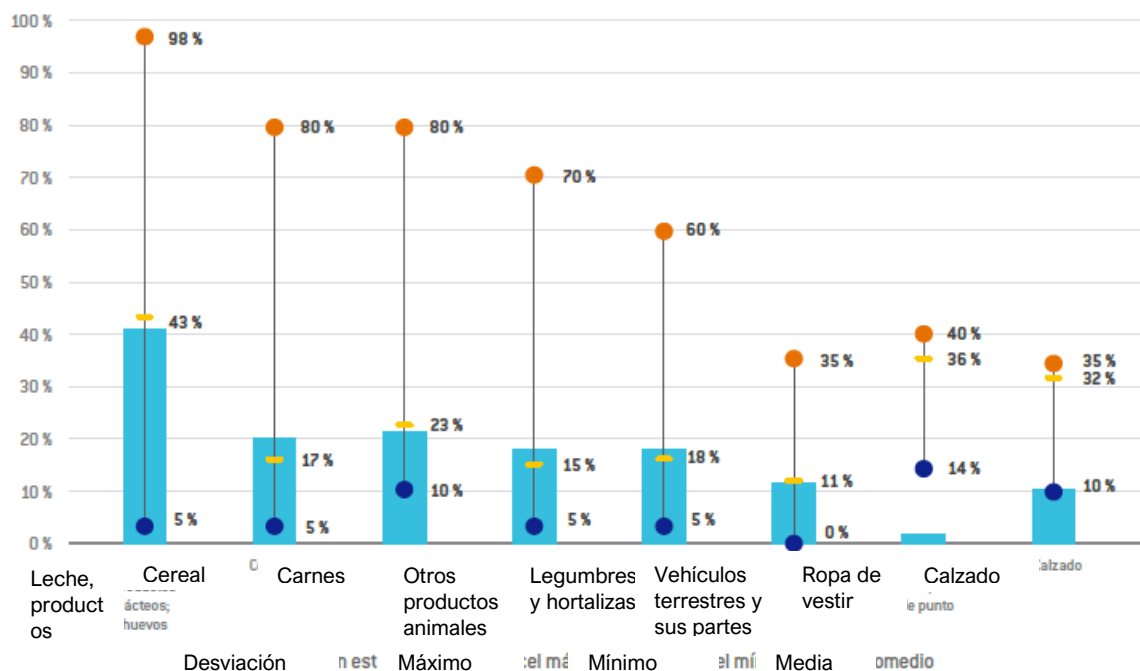
Número total de líneas arancelarias: 6993 en 2006; 7.273 en 2010; 7.292 en 2011 y 7708 en 2017.

Nota Las cifras indican el porcentaje del número de líneas arancelarias

Fuente: Tomado de Rivera, et al (2020) . Cálculos de la Secretaría de la OMC, basados en datos facilitados por las autoridades colombianas.

¹⁶ APBS: Sistema Andino de Bandas de Precios

Figura 6. Aranceles nominales por capítulo; promedio, máximo y mínimo. Colombia, 2019.



Otros productos animales no expresados en otra parte. Nota: No incluye el efecto del APBS.
Fuente: Tomado de CPC (2020), basado en los datos del DNP.

Caja: Agricultura

La agricultura es uno de los sectores más prometedores para el proceso de internacionalización de la economía colombiana. El mercado mundial muestra una creciente demanda de alimentos y bienes intermedios agrícolas, dado el crecimiento de la población mundial y el aumento de la renta per cápita en varias economías emergentes (especialmente las asiáticas, como China). Al mismo tiempo, Colombia tiene una ventaja comparativa en la producción de bienes agrícolas, dada su dotación de dos factores cada vez más escasos en el mundo: la tierra y el agua. Colombia cuenta con cerca de 20 millones de hectáreas de tierra cosechable (alrededor del 20% de la superficie total del país), de las cuales sólo se cultivan actualmente 5 millones de hectáreas, y es uno de los diez países con mayor abundancia de agua del mundo.¹⁷

Sin embargo, Colombia no ha aprovechado esas condiciones favorables y sus exportaciones agrícolas han mostrado muy poco dinamismo en las últimas décadas. Mientras que en las últimas 3 décadas (1992-2019) las exportaciones agropecuarias se

¹⁷ Colombia tiene 22 millones de hectáreas cosechables, 4 millones son agroforestales y 15 millones son ganaderas. Sin embargo, sólo 5 millones de hectáreas se destinan a la agricultura y más de 34 millones a la ganadería. (IGAC, 2012). Más información: [http://www.siac.gov.co/sueloscolombia#:~:text=El%20IGAC%20\(2012\)%20reporta%20que,y%2015%20millones%200vocaci%C3%B3n%20ganadera.](http://www.siac.gov.co/sueloscolombia#:~:text=El%20IGAC%20(2012)%20reporta%20que,y%2015%20millones%200vocaci%C3%B3n%20ganadera.)

multiplicaron por 20 en el caso de Perú, por 7,4 en el caso de Chile y por 6,8 en el caso de Brasil, en Colombia solo han crecido 2,9 veces, y siguen representando solo alrededor del 18% de las exportaciones totales. Este estancamiento es el resultado, en parte, de una muy baja diversificación de la canasta de bienes exportables. Las principales exportaciones agrícolas de Colombia son hoy básicamente las mismas que hace 50 años (café, flores y banano), y desde entonces sólo unos pocos productos se han convertido en nuevas apuestas exportadoras para el país (algunos de ellos con modelos de negocio prometedores, como el aguacate, pero otros con problemas de productividad, como el aceite de palma).

Esta oportunidad perdida de internacionalización del sector agropecuario colombiano ha sido el resultado de una mentalidad, tanto del sector público como del privado, que tiende a ver más problemas que oportunidades en el mercado mundial. Es evidente que un segmento del mercado mundial está distorsionado por las políticas agrícolas de los grandes productores (como Estados Unidos y la Unión Europea), pero también es cierto que esos subsidios cubren sólo un número de productos, principalmente cultivos de zonas templadas, lo que implica grandes oportunidades para los países de zonas tropicales.

Las autoridades colombianas deberían tener en cuenta los casos exitosos de los países vecinos que se han convertido en dinámicos exportadores agrícolas. Ese es el caso, por ejemplo, de Perú (cuyos productores comparten algunas de las condiciones de los medianos y pequeños productores colombianos) y de Brasil (cuyos productores comparten algunas de las condiciones de los grandes productores colombianos, especialmente los potenciales productores de 'Altillanura').

Estos casos y algunas otras experiencias exitosas revelan una serie de políticas necesarias para abordar los principales cuellos de botella existentes para la modernización e internacionalización del sector agrícola. En primer lugar, el gobierno debe aumentar su inversión en el sector, pero no a través de transferencias directas a los productores (que actualmente representan la mayor parte de la inversión pública en el sector), sino a través de la provisión de bienes públicos, como carreteras, instalaciones de riego y mejores servicios fitosanitarios.¹⁸ En segundo lugar, es clave fortalecer la seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra, una de las dimensiones más desafiantes o rurales de Colombia. Para lograr este objetivo, es fundamental el trabajo coordinado del gobierno, el Congreso y el sistema judicial. Se debe prestar especial atención a la solución de la limitación que impone la Ley 160 al establecimiento de grandes instalaciones productivas que puedan aprovechar economías de escala, dada la restricción que representa el concepto legal de Unidad Agrícola Familiar (UAF). Así mismo, se debe prestar especial atención al fortalecimiento de las condiciones de seguridad física por parte de la fuerza pública, dado el vacío de poder que dejó el acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las FARC en varias zonas rurales.

¹⁸ Véase Perfetti J.J. (Ed), 2018.

Sin embargo, no todas las oportunidades para la agricultura colombiana están relacionadas con las unidades de producción a gran escala. Productos como las frutas tropicales, las hortalizas y las hierbas tienen importantes oportunidades en el mercado mundial, enfrentan una demanda creciente y no se ven afectados por los subsidios de los países desarrollados (Reina & Zuluaga, 2003) . Estos productos se cultivan a menudo en pequeñas y medianas propiedades, que requieren un esfuerzo especial para mejorar la productividad a través de la extensión técnica y construir asociaciones de productores para alcanzar una producción homogénea y lo suficientemente grande como para satisfacer la demanda mundial. Cabe recordar que Colombia tiene una larga y fructífera experiencia en extensión técnica y construcción de mecanismos asociativos, como lo demuestra el caso de la Federación Nacional de Cafeteros.

Como se ha señalado a lo largo de este documento, el cambio tecnológico es una condición clave para fomentar el aumento de la productividad de un determinado sector. La adopción y difusión de nuevas tecnologías debe ser un objetivo prioritario para los agentes públicos y privados, a fin de aprovechar las oportunidades de la internacionalización de los sectores agrícola y agroindustrial. Las lecciones de los países exportadores de agricultura que han tenido éxito muestran la importancia de la tecnología, no sólo en la mejora de la productividad, la calidad y el cumplimiento de las normas fitosanitarias, sino también en otras dimensiones como la adaptación al entorno local y la extensión tecnológica efectiva.

Una política pública orientada a fomentar el cambio tecnológico deberá tener en cuenta las experiencias de investigación y tecnología de los pocos casos exitosos de exportación agrícola de Colombia, pero también deberá reconocer que una parte importante de esa nueva tecnología tendrá que venir del resto del mundo. En ambos casos, será necesario desarrollar mecanismos efectivos para garantizar la difusión de soluciones tecnológicas para unidades productivas de diferentes escalas. En ese sentido, la política pública deberá apoyar tanto a los centros de investigación y desarrollo de los grandes productores privados, proporcionando los medios financieros para reducir los riesgos del sector privado de probar nuevas tecnologías, pero también deberá apuntar a la difusión efectiva de las soluciones tecnológicas exitosas entre los medianos y pequeños productores, a través de mecanismos de extensión.

Colombia ya cuenta con el marco general para que estas políticas públicas se desarrollen. En 2017 se creó un Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) (Ley 1876), compuesto por tres subsistemas: (i) innovación y desarrollo tecnológico, (ii) extensión tecnológica, y (iii) desarrollo de capital humano. Sin embargo, más de tres años después, el SNIA muestra muy pocos avances. Además de la selección y el nombramiento de los principales funcionarios y representantes del SNIA, se han tomado muy pocas medidas

efectivas.¹⁹ El gobierno debería acelerar la implementación del SNIA y reorientar sus prioridades apuntando al desarrollo efectivo y la adquisición de nuevas tecnologías que permitan la efectiva internacionalización del sector agrícola.

Especial atención merece el objetivo de atraer inversión extranjera directa al sector agrícola colombiano. Con muy pocas excepciones, las prácticas productivas son obsoletas y se necesita un cambio tecnológico. Experiencias recientes demuestran que, con las políticas adecuadas, la inversión extranjera y local puede marcar una gran diferencia en términos productivos. El caso de la "altillanura", una zona de 2,8 millones de hectáreas situada en los planos orientales del país es un buen ejemplo. Hace diez años, el Gobierno emitió el documento CONPES 3797 de 2014 "Política para el desarrollo integral de la Orinoquía: Altillanura" (DNP, 2014) en el que se establecían las políticas necesarias para desarrollar la agricultura y la ganadería en la región. Aunque algunas de las recomendaciones aún no se han implementado, otras sí, y dieron la señal de interés público para que el sector privado invierta. En los últimos diez años la superficie cosechada en la altillanura se ha multiplicado por cinco, pasando de 50.000 a 250.000 hectáreas, y podría crecer diez veces más. Al mismo tiempo, la producción se ha multiplicado por 32, lo que demuestra un enorme aumento de la productividad. A pesar de estas mejoras, el caso de la altillanura enfrenta actualmente algunas de las mismas necesidades que el resto del sector agrícola colombiano para alcanzar una adecuada internacionalización, es decir, seguridad jurídica y física, e infraestructura de transporte para llegar al mercado mundial.

La mayoría de las políticas agrícolas actuales de Colombia, las instituciones públicas y las actitudes empresariales reflejan una posición proteccionista, consistente con una visión que ve más amenazas que oportunidades en el mercado mundial. Como se explica en este documento, aunque las barreras arancelarias han disminuido en Colombia desde principios de la década de 1990, todavía existe una gran dispersión, y es el sector agrícola el que tiene los aranceles más altos²⁰. Esto es el resultado, en parte, de un sistema arancelario especial (Sistema Andino de Franjas de Precios-SAFP), que fue originalmente diseñado para aislar los precios del mercado interno de la volatilidad del mercado internacional, pero que finalmente demostró tener un sesgo proteccionista. Además, algunos otros mecanismos diseñados para "estabilizar" los precios internos (Fondos de estabilización de precios), también implican un sesgo proteccionista ya que generan un subsidio a las exportaciones financiado con rentas captadas a través de los altos precios internos del mercado protegido (Meléndez, 2014; Reina & Zuluaga, Elementos para

¹⁹ Parra-Peña R., Puyana R. y F. Reyes F. "ANÁLISIS DE LA PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO EN COLOMBIA Y SU IMPACTO EN TEMAS COMO: ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS, SOSTENIBILIDAD E INTERNACIONALIZACIÓN, EN EL MARCO DEL PROGRAMA COLOMBIA MÁS COMPETITIVA", Fedesarrollo, 2021.

²⁰Rivera, et al (2020), show in graph 4 of the paper, that average tariffs and dispersion measures by SITC 4 sections, with and without the effect of the SAFP.

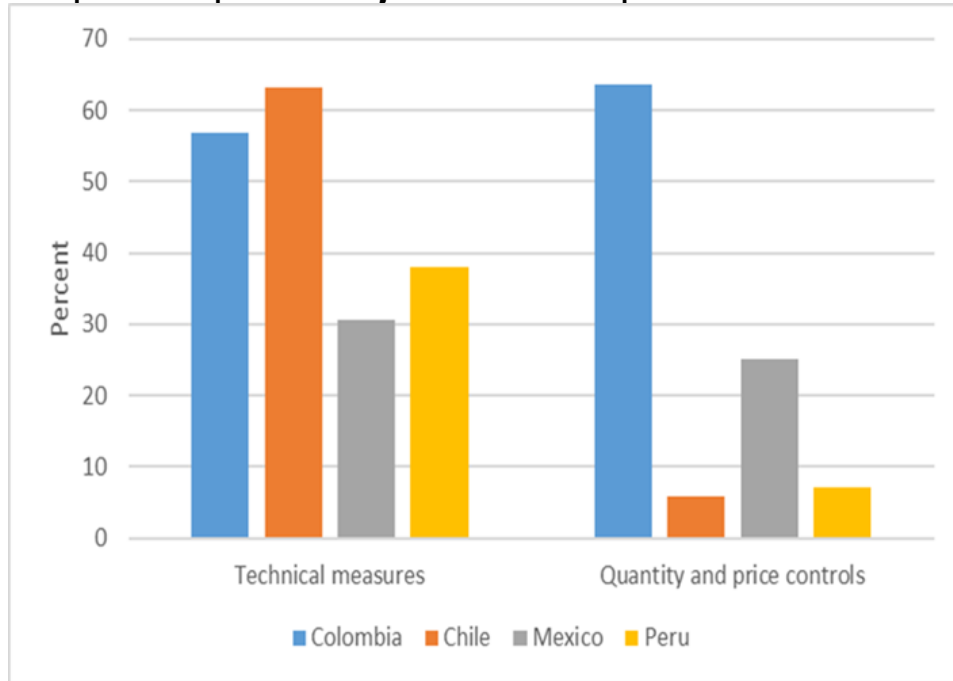
modificar el Fondo de Estabilización de Precios para el, 2011) . Asimismo, gran parte de las BNA de Colombia se concentran en el sector agrícola.

La excesiva protección del agro colombiano no sólo representa un sesgo antiexportador por parte de los productores nacionales, que muchas veces prefieren vender sus productos en el mercado interno protegido que en el exterior, sino que también implica costos adicionales para otros productores de la cadena de valor y para los consumidores finales. En este sentido, la excesiva protección del sector agrícola limita seriamente la capacidad de la cadena de valor de la agroindustria, una de las más prometedoras del país, para competir internacionalmente y exportar.

Cualquier esfuerzo por fortalecer la internacionalización de la cadena de valor de la agricultura y la agroindustria colombianas debe incluir una revisión y ajuste profundo de sus mecanismos de protección (SAFP, fondos de estabilización, esquemas de precios mínimos, etc.) Una comisión especial debe evaluar en un lapso de nueve meses el sesgo proteccionista antiexportador que cada uno de estos mecanismos pueda implicar, y sugerir al gobierno ajustes inmediatos, cuando sea necesario.

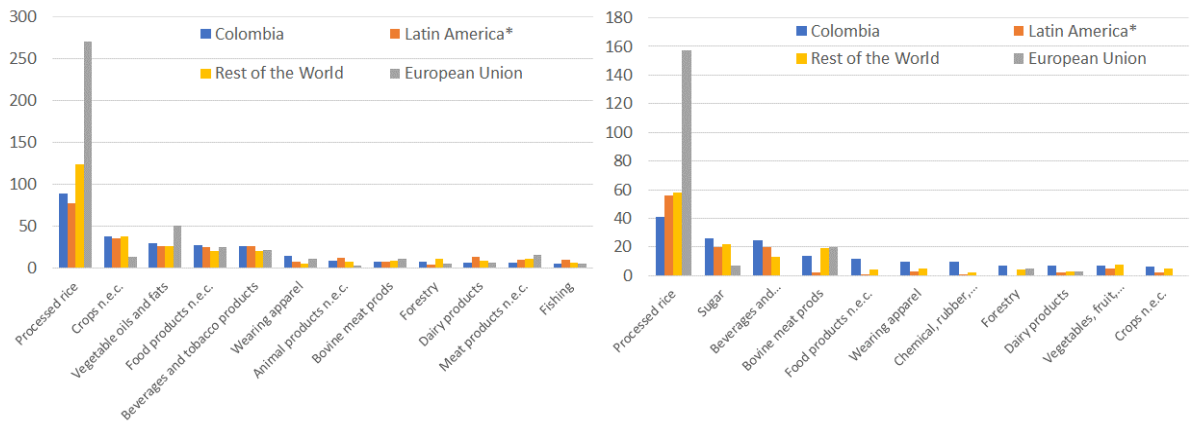
Al mismo tiempo, las barreras **no arancelarias al comercio (BNA) han proliferado, lo que** implica niveles de protección arancelaria equivalente que alcanzaron un máximo del 123% en el año 2000 y se han mantenido cerca de ese nivel desde entonces (García J., 2014; Botero, García, & Correa, 2018). Si bien las BNA han aumentado de hecho en todo el mundo, y Colombia es similar a sus pares en la proporción de productos cubiertos por barreras técnicas no arancelarias (incluyendo las sanitarias y fitosanitarias es similar en Colombia que en sus pares), Colombia se destaca en el uso extremadamente extendido de los controles de cantidad y precio (Figura 7). También en el nivel de protección equivalente al arancel que representan las BNA; según las estimaciones del equivalente arancelario ad-valorem de las MNA de Kee & Nicita (2017) Colombia presenta un efecto relativamente alto de estas medidas para la agricultura, los alimentos y las bebidas, los textiles y las prendas de vestir, en comparación con América Latina, especialmente las no técnicas.

Figura 7. Proporción de productos sujetos a MNA en los países de la Alianza del Pacífico, 2016



Fuente: (Signoret & Tovar, 2020) , cálculos de los autores basados en datos de la UNCTAD.

Figura 8. AVE de las estimaciones de MNAs por sector del GTAP 2012-2016



Fuente : DNP basado en Kee & Nicita (2017). Los valores 0 (cero) indican un efecto nulo, o no estimado. *América Latina: Argentina; Bolivia; Brasil; Chile; Costa Rica; Ecuador; México; Perú; Paraguay; Uruguay; Venezuela; Honduras.

Muchas BNA, especialmente las barreras técnicas, están bien fundamentadas en la necesidad de proteger la salud y la seguridad de los consumidores, o en la intención de igualar las condiciones de los socios comerciales que han impuesto dichas medidas. Pero

muchas son difíciles de justificar por estos motivos. En estos casos, constituyen una forma de protección comercial especialmente peligrosa. A diferencia de los aranceles, las BNA no generan ingresos fiscales, por lo que sus efectos pueden convertirse en puras pérdidas de peso muerto. Y muchas BNA son difíciles de caracterizar como tales, por lo que escapan al análisis normativo sobre la base de su impacto en el comercio. Es el caso de múltiples medidas y procedimientos concebidos y aprobados fuera del ámbito de la política comercial, pero cuyo efecto directo es restringir el comercio. Un ejemplo son las regulaciones sobre las estaciones de peso de la carga, los puertos entre ellos. Otro son las regulaciones para luchar contra el narcotráfico que restringen los puertos por los que se pueden importar ciertas mercancías, utilizadas como insumos en la producción de narcóticos pero también en muchos otros procesos.

Las medidas no arancelarias que aumentan los costes, concebidas como pura protección, nunca están justificadas, ya que desperdician recursos reales y son una forma opaca de alcanzar sus objetivos. Estos atributos las hacen claramente inferiores a los aranceles. Las restricciones a los puertos de entrada se imponen a veces con la sorprendente intención de aumentar los costes de transporte. Éstas, así como las restricciones cuantitativas a las exportaciones para obligar a sus productores a vender a las industrias locales de la parte superior de la cadena, por poner sólo dos ejemplos, son difíciles de entender por otros motivos que no sean la protección injustificada contra la competencia internacional y la preservación de las rentas de los agentes económicos privados influyentes.

También se imponen restricciones a los puertos de entrada, a veces con la intención de reducir el contrabando (Kee & Forero, 2020) . Tal es el caso, por ejemplo, de los textiles y las prendas de vestir. Aumentar las capacidades aduaneras de los puertos, para que todos puedan convertirse en puertos de entrada autorizados, es una alternativa claramente superior a estas restricciones. Las restricciones en los puertos de entrada aumentan el precio local de las mercancías de determinados orígenes y en determinadas regiones del país, generando distorsiones que afectan a la eficiencia agregada.

Las BNA y los elevados aranceles que protegen productos individuales o conjuntos de productos afectan a la competitividad de los productores de las fases posteriores, y con frecuencia se adoptan ignorando esos costes. Aunque los exportadores posteriores tienen acceso al Plan Vallejo²¹ y, por tanto, pueden eludir los aranceles para sus insumos importados, no ocurre lo mismo con las BNA que aumentan el coste de esos insumos. Además, los productores que venden exclusivamente al mercado local (muchos a los exportadores posteriores), e incluso algunos exportadores que no cumplen los requisitos técnicos, no tienen acceso al Plan Vallejo. Por último, existen costos y barreras administrativas para gozar de los beneficios del Plan Vallejo, aunque se han logrado

²¹ El programa especial de importación-exportación "Plan Vallejo", concede la exención de aranceles e IVA a las importaciones de materias primas, insumos intermedios y bienes de capital y sus partes, utilizados en la producción de bienes y servicios para la exportación. Requiere que el exportador esté certificado, sobre la base de que un porcentaje del valor de los bienes importados acabe siendo exportado como productos o servicios finales.

importantes avances al permitir que las autorizaciones de importación del Plan Vallejo se tramiten a través de la Ventanilla Única de Comercio²².

Está claro que es necesaria una revisión a fondo de la larga lista de BNA actuales, que lleve a la supresión de las que no están justificadas por motivos técnicos. Sin embargo, se trata de una tarea ingente, no sólo por el número de BNA existentes, sino también porque, a diferencia de los aranceles, las BNA no se registran sistemáticamente y muchas no son fáciles de identificar como BNA.

Por lo tanto, **recomendamos las siguientes acciones:**

- **La creación de una comisión de alto nivel con el apoyo técnico del Departamento de Planificación Nacional y del Ministerio de Comercio** que debería realizar las siguientes tareas
 - **Elaborar una lista de todas las restricciones cuantitativas existentes a las importaciones y las restricciones a los puertos de entrada de las importaciones.** Una primera versión de la lista debe completarse en los tres meses siguientes a la creación de la comisión, ponerse a disposición del público para recibir comentarios, y finalizarse en los seis meses siguientes a la creación de la comisión.
 - **Ordenar la supresión de todas las restricciones incluidas en la citada lista con un plazo que permita a los productores afectados por la decisión emprender acciones para adaptarse a la nueva postura política y recuperarse de los posibles daños relacionados con el COVID. La eliminación automática de restricciones específicas puede ser impugnada por los organismos estatales o las partes interesadas.** Las medidas propuestas para su revisión deben ser presentadas, estudiadas y decididas por la comisión en el plazo de un año a partir de la fecha de anuncio de la lista de restricciones a eliminar. El estudio de estas impugnaciones requiere un análisis de impacto regulatorio completo realizado según la Guía Metodológica para la elaboración de Análisis de Impacto Regulatorio²³ del DNP. Este análisis debe incluir la interacción de la normativa impugnada con los aranceles y otras BNA.
 - **Establecer un mecanismo por el que cualquier normativa existente pueda ser impugnada por las partes interesadas por constituir un obstáculo injustificado al comercio. Esto incluye los aranceles y las regulaciones que se impugnan como BNA. Estas impugnaciones deben ser resueltas por la comisión después de un análisis completo del impacto regulatorio llevado a cabo según la Guía Metodológica del DNP para la preparación del Análisis de Impacto Regulatorio.** Debe establecerse un calendario razonable para la resolución de los casos. La aplicación de las decisiones debe, a su vez, estar sujeta a un calendario que

²² La Ventanilla Única Comercial es una plataforma electrónica para que los usuarios registrados presenten documentos comerciales de importación y exportación para que las aduanas y otros organismos actúen en sus actividades de regulación y supervisión.

²³ Más información: <https://www.dnp.gov.co/programas/Grupo-Modernizacion-del-Estado/Paginas/Material-de-interes.aspx>

permita a los productores afectados por la decisión emprender acciones para adaptarse a la nueva postura política y recuperarse de los posibles daños relacionados con el COVID.

- **Identificar, en el contexto del análisis normativo, los daños previstos para sectores o productores específicos a raíz de la supresión de las BNA impugnadas y proponer intervenciones públicas para ayudar a los afectados a actualizarse con el fin de adaptarse a la nueva postura política.** Estas intervenciones pueden incluir esfuerzos para fomentar los vínculos comerciales con las industrias derivadas que se benefician de la eliminación de las BNA. Cualquier política de apoyo debería incluir una cláusula de caducidad.
 - La comisión debe tener poder para decidir sobre todas las restricciones cuantitativas y BNAs en vigor, así como sobre las nuevas restricciones propuestas mientras no se aplique en su totalidad el análisis de impacto normativo obligatorio para todas las nuevas regulaciones, tal y como ordenan los Decretos 1074 de 2015 y 1468 de 2020.
- **Implementar efectivamente el requisito de que todas las nuevas regulaciones, BNAs y aranceles incluidos, sean sometidas a un análisis de impacto regulatorio** como lo ordenan los Decretos 1074 de 2015 y 1468 de 2020 ²⁴. El análisis de impacto regulatorio debe incluir mecanismos para que las partes interesadas expresen sus preocupaciones sobre la base de las regulaciones propuestas que constituyen barreras indebidas al comercio, y para que esas preocupaciones sean efectivamente analizadas.
 - Las tarifas actuales que superan la tarifa media en 5 puntos porcentuales o más también deben someterse a un análisis de costes y beneficios, y la comisión propuesta debe decidir una posible reducción.
 - La comisión debería fijarse un objetivo claro para alinear el nivel general de protección a través de la combinación de aranceles y a las mejores prácticas internacionales de los países que eligen la internacionalización como parte de su estrategia de desarrollo, como recomendamos que haga Colombia.

Logística y facilitación del comercio

Más allá de los aranceles y las medidas no arancelarias, existen barreras al comercio internacional de bienes y servicios que se derivan de los procedimientos y las normativas que se aplican a los procesos de importación y exportación. Estas barreras pueden limitar considerablemente el comercio. Hay pruebas, por ejemplo, de que la tramitación manual de las importaciones que era habitual en las aduanas en décadas anteriores deprimía las importaciones e inducía a la sub-notificación de las mismas, lo que repercutía negativamente

²⁴ Directrices del DNP para el análisis del impacto normativo: <https://www.dnp.gov.co/programas/Grupo-Modernizacion-del-Estado/Paginas/Material-de-interes.aspx>

en la generación de valor en las empresas que dependen de los insumos importados y en la recaudación de aranceles por parte del gobierno. La informatización de las importaciones en Colombia en la década de 2000 se asoció a un aumento significativo de las importaciones y de los cobros de aranceles en los puertos reformados, de los cuales el 40% es atribuible a la reducción de la sub-notificación y el 60% restante al aumento real de las transacciones, y condujo a un aumento de las ventas, la productividad y las exportaciones en las empresas medianas que utilizan insumos importados a través de esos puertos.²⁵Evidentemente, esto es sólo un ejemplo de cómo influyen en el comercio real los potentes procedimientos y la logística y, en última instancia, el avance tecnológico.

Sin embargo, los trámites en las aduanas colombianas siguen siendo costosos. A partir de 2020, Colombia ocupa el puesto 133 de 190 economías entre los países con mayores costes de exportación en cuanto a la obtención, preparación y envío de los documentos necesarios para el transporte, la inspección y el despacho de los productos, tanto para el país de origen como para el de destino. (Índice de comercio transfronterizo). El coste de exportar en el país es un 324% superior a la media de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), mientras que la cifra correspondiente al coste de importar es del 388% (Figura 9) (Grupo del Banco Mundial 2020). Una operación de exportación tarda una media de 112 horas en Colombia, frente a una media de 13 horas en la OCDE²⁶. Esto se suma a los altos costos de tránsito en un país con una geografía intrincada y una infraestructura deficiente. Las inspecciones sanitarias y las inspecciones para la interdicción de estupefacientes son algunas de las razones de los retrasos en los trámites. Muchas de estas inspecciones todavía requieren el manejo de papeleo físico u operaciones manuales.

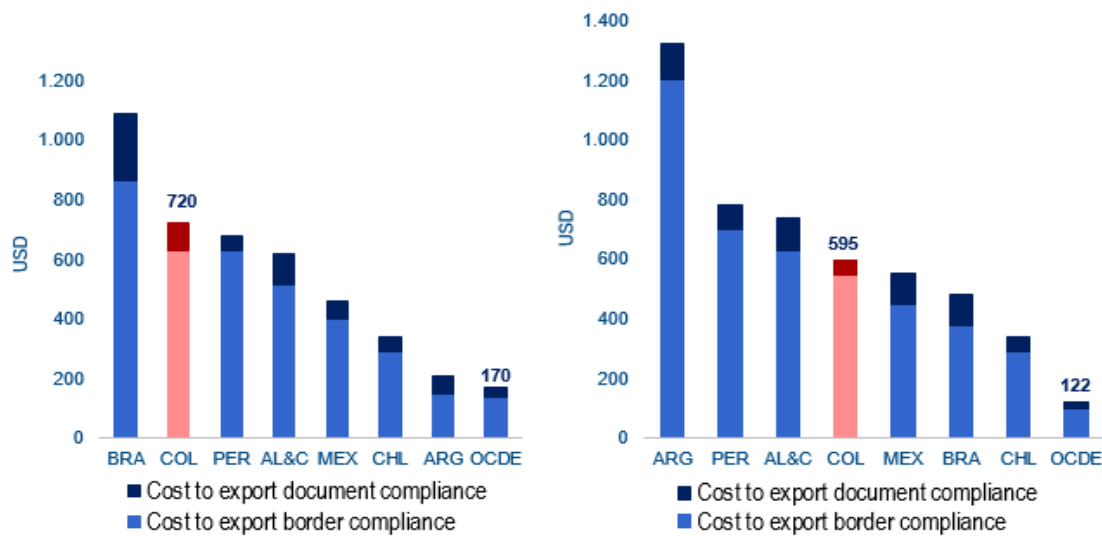
Figura 9. Resultados de Doing Business 2020 sobre el comercio transfronterizo

Puntuación del comercio transfronterizo



²⁵(Eslava, Laajaj, & Kinda, 2019)

²⁶ Informe Doing Business 2020 (Banco Mundial, 2020)



Fuente: Grupo del Banco Mundial, Estudio Doing Business, 2020.

Los **grandes exportadores e importadores establecidos pueden eludir estos costos convirtiéndose en "Operador Económico Autorizado" (OEA)**, un estatus que facilita y agiliza los procedimientos, especialmente las inspecciones y el llenado de papeles, tanto frente a las autoridades colombianas como a las de los países socios. Los mecanismos de OEA coordinan esencialmente a las aduanas y a otros organismos fronterizos (ICA, INVIMA y Policía Antinarcóticos). Existen acuerdos de reconocimiento mutuo de OEA con la Alianza del Pacífico (México, Perú, Chile), la Comunidad Andina (Perú, Ecuador, Bolivia) y Costa Rica. Hay planes para ampliar el estatus de OEA a agentes como terminales y operadores portuarios ²⁷. Sin embargo, en agosto de 2020 sólo 188 empresas gozaban de ese estatus (CPC, 2020) . Dado que el estatus está dirigido a empresas que tienen un historial de actividad exportadora o importadora establecida, por definición se dirige a aquellas que han superado efectivamente los costes para realizar transacciones con el resto del mundo.

Es necesaria una hoja de ruta para ampliar efectivamente el alcance del estatus OEA. El CONPES 3993 (2020) describe algunas de estas medidas. Otras incluyen la difusión más eficaz de la información sobre la existencia de la alternativa del estatus OEA y sobre los requisitos para convertirse en OEA, así como las destinadas a aumentar el reconocimiento de OEA por parte de los países asociados.

El hecho de destinar el estatus de OEA a los importadores y exportadores experimentados hace recaer la carga de los costes del comercio con el mundo precisamente en las empresas que tienen más dificultades para afrontarlos: los pequeños productores que intentan entrar en los mercados de exportación e importación. Aunque el mecanismo de la OEA es útil y hay que apoyarlo y ampliarlo, encontrar formas de simplificar esos procedimientos y reducir esos

²⁷ La ampliación del programa de Operador Económico Autorizado a las instalaciones y operadores portuarios fue implementada por la Resolución 48 del 15 de mayo de 2020 de la DIAN.

costes para todas las empresas que participan en el comercio internacional es claramente superior a encontrar formas de que unos pocos puedan eludirlos, y debe perseguirse. Por lo tanto, hay que dar prioridad a las mejoras logísticas accesibles a todos los exportadores e importadores, tanto a los ya establecidos como a los de nueva creación. La mejora de las capacidades de las aduanas y otras agencias fronterizas es, por tanto, una prioridad. Se recomiendan las siguientes acciones específicas:

- **Profundizar el alcance de la Declaración Previa a la Llegada de Importación (PAID)** ²⁸. Este mecanismo sigue siendo infrautilizado; sólo el 14% de las declaraciones de carga aérea y el 13% del modo marítimo se tramitan mediante procedimientos PAID, aunque su uso importa los tiempos de despacho a la mitad aproximadamente (DIAN, 2020) . Una de las razones de la infrautilización del PAID es el desconocimiento de su existencia y de sus procedimientos (CPC 2020). Otra es el hecho de que el uso del PAID es obligatorio para determinados sectores y existen fuertes sanciones por incumplimiento y errores, que se asimilan al contrabando, lo que hace que muchos operadores perciban el PAID como un mecanismo de sanción más que de facilitación del comercio (CPC, 2020). Además, el procedimiento de despacho previo no se aplica de facto a la carga aérea, ya que las declaraciones sólo se procesan después de que el envío haya llegado físicamente, aunque se produzca una recepción anticipada de datos. ²⁹
- **Implementar, en un corto horizonte de tiempo, un sistema totalmente integrado de cruce de fronteras apoyado en un moderno procesamiento y manejo electrónico.** El fortalecimiento de las capacidades de información y telecomunicaciones en la DIAN, de acuerdo con las recomendaciones del CONPES 3892 de 2020, es parte de este esfuerzo, pero no es suficiente para alcanzar su objetivo. Otros aspectos necesarios son:
 - También es necesario armonizar los requisitos de datos entre las agencias y alinearlos con las normas internacionales y las prácticas empresariales.
 - Agilizar efectivamente la interoperabilidad de la plataforma de Ventanilla Única con los sistemas de las Aduanas y otros organismos involucrados en el procesamiento de las transacciones de importación y exportación. Esto también debería conducir a la elaboración conjunta de perfiles de riesgo unificados y enriquecidos, así como a la realización de inspecciones simultáneas, tal y como exige el CONPES 3982.
 - Mejorar la conectividad con los sistemas de las agencias aduaneras y portuarias de los socios comerciales.
 - La implementación de la Ventanilla Única de Operaciones Marítimas también debe ser implementada como se indica en el CONPES 3982.
 - Ampliar el alcance del programa de escáneres en los puertos. Actualmente funcionan 37 escáneres en ocho puertos, que han reducido considerablemente los tiempos de inspección y el grado de intrusividad de las inspecciones (CPC,

²⁸ El PAID implica que las declaraciones formales de importación se realizan antes de que su medio de transporte llegue al territorio aduanero nacional. Este proceso facilita la tramitación de las importaciones en el país, pero también la seguridad y la gestión de riesgos por parte de la aduana, reduciendo tiempos y costes para los importadores.

²⁹(Checcucci E. y Saslavsky D., 2021)

2020) . El programa debe llegar a otros puertos y fortalecerse con la adquisición y operación de equipos complementarios, como detectores de densidad y radiación (CONPES 3993).

- **Acelerar el diseño y la publicación de una batería de indicadores de eficiencia portuaria, puerto por puerto**, exigida a la Superintendencia de Puertos por el CONPES 3892 de 2020, **y establecer metas específicas de eficiencia portuaria**. El cumplimiento de dichas metas deberá ser monitoreado a través de dichos indicadores.
- **Modernizar efectivamente el servicio postal, como lo exige el CONPES 3982 de 2020.**

Las zonas francas, aunque potencialmente útiles para atraer inversiones, han introducido distorsiones adicionales que deben ser abordadas.

Las **Zonas Económicas Especiales (ZEE)** son estructuras que proporcionan apoyo en materia de **infraestructuras y un tratamiento aduanero y fiscal favorable en un área geográficamente delimitada** (por ejemplo, UNCTAD 2019). Están muy extendidas en todo el mundo y, como tales, se han convertido en una herramienta de atracción de inversiones necesaria para la competitividad. Las ZEE tienen el potencial de resolver los fallos del mercado y de las políticas dentro de la zona delimitada, atrayendo inversiones que de otro modo se verían inhibidas por esos fallos. También pueden fomentar las agrupaciones productivas en la medida en que puede haber economías de escala y efectos indirectos derivados de la ubicación conjunta de empresas complementarias en la misma zona y del apoyo de infraestructuras dentro de sus fronteras. La internacionalización puede ser el resultado de la agilización de los procedimientos aduaneros y de un potencial exportador derivado de la atracción de nuevas inversiones (Banco Mundial, 2020).

Sin embargo, las ZEE también implican un trato diferenciado con respecto a las empresas de fuera de la zona, creando distorsiones que reducen la productividad en forma de desventajas relativas para los productores nacionales ajenos a la ZEE (UNCTAD, 2019). Por lo tanto, las ZEE cuyo objetivo es resolver los fallos de las políticas no son sustitutos de las reformas que solucionan esos fallos en toda la economía, sino más bien atajos para acelerar esas reformas en áreas específicas mientras se pueden aplicar a nivel general, dadas las limitaciones de la economía política (Banco Mundial, 2020). Por lo tanto, su uso debe coincidir con un programa para abordar las regulaciones y políticas costosas en toda la economía.

Los **datos internacionales sobre los efectos positivos de las ZEE en la inversión, la creación de empleo y la internacionalización son contradictorios**. Aunque hay muchos ejemplos de ZEE que han tenido éxito en la atracción de inversiones, en promedio las ZEE no muestran un rendimiento excepcional en relación con el resto de la economía, y también abundan los ejemplos de ZEE que no atrajeron la afluencia de inversiones esperada o que no mostraron un crecimiento extraordinario (Banco Mundial, 2017, 2020; UNCTAD, 2019). En definitiva, el éxito o el fracaso de las ZEE como herramientas de crecimiento, avance tecnológico e internacionalización depende en gran medida de su diseño y aplicación. Las ZEE que logran atraer grandes inversiones, creación de empleo e internacionalización requieren una serie de condiciones: deben abordar fallos específicos del mercado o de las políticas y hacerlo con eficacia; ser grandes y estar estrechamente conectadas con mercados bien desarrollados de insumos y productos, así como

con los puertos; tener objetivos estratégicos claros, alineados con el fomento de los efectos indirectos, las agrupaciones y las cadenas de valor.

Colombia cuenta con un amplio régimen de Zonas Francas, en las que las empresas se enfrentan a un tipo reducido del impuesto de sociedades del 20%, en lugar del 30% o más, sin IVA ni derechos de aduana para las importaciones, y con procedimientos aduaneros simplificados. Las Zonas Francas colombianas han obtenido resultados dispares (Rodríguez et al. 2021). Aunque los exportadores y los grandes creadores de empleo se encuentran de forma desproporcionada en las ZEE, no existe una relación causal clara entre la creación de la ZEE y la mayor probabilidad de exportar o crear empleo. El 50% de los inversores de las ZEE, por ejemplo, afirman que habrían emprendido el mismo proyecto en ausencia de los beneficios de las ZEE. Y, aunque los exportadores tienen una presencia desproporcionada en las ZEE, la mayor parte de la actividad en estas zonas se dirige al mercado local. La reglamentación de las ZEE no está alineada con objetivos estratégicos claramente establecidos ni con fines de generación de *clusters*.

Colombia reconoce los "puntos libres", es decir, las ZEE unipersonales que no tienen que responder a ubicaciones específicas. En Colombia los puntos libres duplican en número a las ZEE multiempresariales. Los puntos libres exacerban las preocupaciones sobre la falta de enfoque estratégico regional y el potencial de manipulación en la concesión del estatus de ZEE, que también implican un mayor potencial de distorsiones que disminuyen la productividad en relación con el régimen general. Dado que los puntos se asignan a empresas individuales, los puntos libres tampoco aprovechan las posibles economías de escala en infraestructuras y la agilización de los procedimientos.

El mecanismo de las zonas económicas especiales requiere una importante revisión:

- Cada zona económica especial debe basarse en un objetivo estratégico claro que aborde un conjunto específico de fallos del mercado o del gobierno. Los objetivos de rendimiento deben ser ambiciosos y específicos para ese objetivo estratégico. El seguimiento del rendimiento de la ZEE debe incluir la evaluación de las acciones complementarias en el diseño y la ejecución que sean necesarias para alcanzar ese objetivo. Los propios objetivos estratégicos deben ser ambiciosos y transformadores, lo que implica también que deben establecer y supervisar objetivos claros de internacionalización, incluso si no se pueden imponer requisitos de exportación dadas las restricciones de la OMC.
- La concesión del estatus de punto libre para empresas individuales debe ser revisada y sustituida por las tradicionales ZEE multiempresariales, o como mínimo sujeta a requisitos adicionales que garanticen los efectos indirectos en la región, la cadena de valor o el sector, y a la demostración de que la ZEE necesita ser unipersonal para alcanzar su objetivo estratégico de forma efectiva y/o puntual.
- Las ZEE también deberían estar orientadas a resolver los fallos de política y de mercado que limitan la movilidad internacional del talento humano, impidiendo así los efectos indirectos que deberían derivarse de ella. Es decir, la simplificación de los procedimientos migratorios debería ser también un valor añadido de las ZEE (en paralelo a la estrategia

recomendada en este informe para reducir esas barreras a nivel de la economía en general).

Referencias

- Bustos, P. (2011). Liberalización comercial, exportaciones y actualización tecnológica: Evidencia sobre el impacto del MERCOSUR en las empresas argentinas. *The American Economic Review*, 101, 304-340.
- Cáceres, W. (2013). *Las exportaciones y el crecimiento económico en Colombia 1994-2010*. Revistas UPTC.
- Carranza Romero, J. E., Arias Rodríguez, F., Bejarano Rojas, J. A., Casas Lozano, C., González Ramírez, A. X., Moreno Burbano, S. A., & Vélez Velásquez, J. S. (2018). La industria colombiana en el siglo XXI. *Ensayos Sobre Política Económica*(87), 1-69. doi:10.32468/espe.87
- Checucci E. y Saslavsky D., . (2021). *Mejorar la facilitación del comercio, la logística y la conectividad: retos y recomendaciones*.
- Consejo Privado de Competitividad . (2021). *Informe nacional de competitividad 2020-2021*.
- CPC. (2020). *Informe Nacional de Competitividad 2020-2021*. Bogotá D.C.: Consejo Privado de Competitividad (CPC).
- DANE. (2018). *Encuesta de desarrollo e innovación tecnológica (EDIT)*.
- DIAN. (2020, 26 de junio). *Estudio de Tiempos de Despacho de Mercancías 2019*. Recuperado de <https://www.dian.gov.co/aduanas/Paginas/Estudio-de-tiempos-de-despacho-de-mercancias.aspx>
- DNP. (2014). *CONPES 3797: Política para el desarrollo integral de la Orinoquía: Atillanura*.
- Echavarría S., J. J., Giraldo S., I., & Jaramillo M., F. (2019). Equivalente arancelario de las barreras no arancelarias y la protección total en Colombia. En J. García-García, E. Montes-Urbe, & I. Giraldo-Salazar, *Comercio exterior en Colombia: política, instituciones, costos y resultados* (págs. 258-289). Bogotá: Banco de la República-Biblioteca.
- Eslava, M., y Haltiwanger, J. (2020). El tamaño y el crecimiento del ciclo de vida de las plantas: The Role of Productivity, Demand and Wedges. *NBER Working Paper*(27184).
- Eslava, M., Haltiwanger, J., & Pinzón, A. (2019). La creación de empleo en Colombia frente a Estados Unidos: La "dinámica up or out" se encuentra con "el ciclo de vida de las plantas". *Documento de trabajo del NBER*(25550).

- Eslava, M., Haltiwanger, J., Kugler, A., & Kugler, M. (2013). Comercio y selección de mercados: Evidencia de las plantas manufactureras en Colombia. *Review of Economics Dynamics*, 135-158.
- Eslava, M., Laajaj, R., & Kinda, T. (2019). Los costos de la burocracia y la corrupción en las aduanas: Evidencia de la Informatización de las Importaciones en Colombia. . *Documentos CEDE*.
- FAO. (2015). *AQUASTAT Perfil de País - Colombia*.
- FAO. (2019). *Las zonas de reserva campesina. Retos y experiencias significativas en su implementación*. Bogotá .
- Feenstra, R. (1995). Estimación de los efectos de la política comercial. En G. Gene, & K. Rogoff (Eds.), *Handbook of International Economics*. Amsterdam: Elsevier.
- Fielser, A., Eslava, M., y Yi Xu, D. (2018). Comercio, mejora de la calidad y vinculación de los insumos: Teoría y evidencia de Colombia. *American Economic Review*, 109-46.
- García, J. P., Patiño, M. C., Salazar, O., & Ramírez, E. (2019, Julio 10). *Lineamientos y recomendaciones para el escalamiento de los servicios de extensión tecnológica en Colombia*. Recuperado de Archivos de Economía. Documento 494:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/494.pdf>
- Gilbert, R. J. (2020). *La innovación importa: Competition Policy for the High-Technology Economy*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- Iacovone, L., Maloney, W., & McKenzie, D. (2018). *Mejorando la Gestión con Consultoría Individual y Grupal: Resultados de un experimento aleatorio en Colombia*. Washington, D.C: Grupo del Banco Mundial. Recuperado de
<http://documents.worldbank.org/curated/en/121371546237097316/Improving-Management-with-Individual-and-Group-Based-Consulting-Results-from-a-Randomized-Experiment-in-Colombia>
- IGAC. (2012). *Suelos en Colombia*. Recuperado de
[http://www.siac.gov.co/sueloscolombia#:~:text=El%20IGAC%20\(2012\)%20reporta%20que,y%2015%20millones%20vocaci%C3%B3n%20ganadera](http://www.siac.gov.co/sueloscolombia#:~:text=El%20IGAC%20(2012)%20reporta%20que,y%2015%20millones%20vocaci%C3%B3n%20ganadera).
- FMI. (2017). Hacer del comercio un motor de crecimiento para todos: El caso del comercio y de las políticas para facilitar el ajuste. *Policy Papers*, 17(054), 64.
doi:<https://doi.org/10.5089/9781498347013.007>
- Ilooty, M., Pop, G., Pena, J., & Stinshoff, C. (2020). *Competencia, productividad y exportaciones: una rápida evaluación de las tendencias subyacentes y los impulsores de políticas para Colombia*. Banco Mundial.
- Kee, H. L., y Forero, A. (2020). *Medidas no arancelarias de Colombia*. Banco Mundial.

- Kee, H. L., Nicita, A., & Olarreaga, M. (2008, noviembre). Import Demand Elasticities and Trade Distortions. *The Review of Economics and Statistics*, 90(4), 666-682.
- Kee, H., & Nicita, A. (2017). Trade Frauds, Trade Elasticities and Non-Tariff Measures. <http://pubdocs.worldbank.org/en/315201480958601753/3-KEE-paper.pdf>. Recuperado de <http://pubdocs.worldbank.org/en/315201480958601753/3-KEE-paper.pdf>
- Levy, S. (2020). *Productividad y Protección Social en Colombia*. Bogotá: presentación en el lanzamiento del Informe Nacional de Competitividad 2020-2021.
- Meléndez, M. (2014). *Fondo para la Estabilización de Precios del Azúcar (FEPA)*. Bogotá: Ministerio de Comercio.
- Mogro, S., Pinzón, K., & Carrillo, P. (2020). *¿Generan las importaciones de insumos intermedios una mayor productividad? : evidencia de empresas manufactureras ecuatorianas*. BID WORKING PAPER SERIES N o BID - WP - 1129 .
- OCDE. (2015). *Revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015*.
- OCDE. (2019). *Encuestas económicas de la OCDE: Colombia*. París: OECD Publishing.
- OCDE. (2020). *Impulsar las exportaciones y la integración en la economía mundial*. Estudio económico de la OCDE: Colombia 2019.
- Reina, M., & Zuluaga, S. (2003). *Bases para un modelo agroexportador para Colombia*. Bogotá D.C.: Fedesarrollo.
- Reina, M., & Zuluaga, S. (2011). *Elementos para modificar el Fondo de Estabilización de Precios para el*. Bogotá: FEDESARROLLO.
- Rivera, C., García, J., Oyuela, L., Quintero, L., & Robledo, J. (2020). *La facilitación del comercio en Colombia*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Rivera, C., García, J., Oyuela, L., Quintero, L., Vargas, F., & Zuluaga, J. (2020). *Análisis de la estructura tarifaria en Colombia*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Romer, P. (1990). *Endogenous Technological Change*. *Journal of Political Economy*.
- Signoret, J., & Tovar, J. (2020). *Un diagnóstico de la competitividad comercial en Colombia*. Banco Mundial.
- Solow, R. (1956). *Economic Growth and Capital Accumulation*. *Economic Record*.
- UPME. (2017). *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO MINERO CON HORIZONTE 2025*.
- FEM. (2015). *Cómo mejoran la productividad las empresas que empiezan a exportar*. Foro Económico Mundial.

FEM. (2017). *Informe sobre la competitividad mundial 2017-2018*. Foro económico mundial. Recuperado de <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>

WEF. (2019). *El informe sobre la competitividad mundial 2019*. Foro económico mundial. Recuperado de <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2019/>

Winkler, D., Arenas, G., y Espitia, A. (2020). *Participación en la cadena de valor global y mejoramiento: Oportunidades y desafíos para Colombia*. Banco Mundial.

Banco Mundial. (2011). *Aprovechar el comercio para el desarrollo*. Documentos del Banco Mundial.

Banco Mundial. (2020). *Doing Business 2020*. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial.

OMC. (2012). *Examen de las políticas comerciales de Colombia. Informe de la Secretaría*.

OMC. (2018). *Examen de las políticas comerciales de Colombia. Informe de la Secretaría*.