

Arreglos institucionales y gobernanza para apoyar la internacionalización de Colombia¹

Mensajes clave:

Mientras Colombia se embarca en una misión para promover mayor integración en la economía mundial, apalancando su ventaja competitiva y maximizando los beneficios económicos y sociales del comercio, son clave los arreglos institucionales efectivos y la implementación de políticas comerciales, así como configuraciones complementarias para promover el comercio y atraer la inversión extranjera directa. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) cuenta con un amplio mandato en formulación de política comercial, pero también es responsable de un conjunto de funciones de formulación de política, promoción, regulatorias y de supervisión a lo largo de un número extenso de áreas. Adicionalmente, la intervención aumentada de otras instituciones y mecanismos de coordinación débiles resultan en una difusión de influencia y en la fragmentación de prerrogativas en toma de decisiones. La centralidad disminuida del MCIT en la formulación e implementación de política comercial ha resultado con el tiempo en una proliferación de medidas no tarifarias y en procesos y procedimientos complejos y engorrosos para importar y exportar. La limitada priorización institucional del comercio en servicios dificulta la habilidad del MCIT para reducir barreras en sectores clave para la participación efectiva en cadenas de valor globales. Las funciones de promoción de exportación e inversión de ProColombia, aunque parten de una buena base, se podrían beneficiar de herramientas de monitoreo y evaluación para impulsar mejoras de desempeño.

Opciones de política, priorizadas con base en factibilidad, momento de entrega e impacto potencial sobre la competitividad, incluyen lo siguiente:

- 1. El establecimiento de un comité inter-agencia en MCIT para prestar vigilancia sobre el diseño e implementación sobre el diseño NTM, y apalancar procesos de mejoramiento regulatorio para priorizar la racionalización del NTM podría ayudar a reducir el conjunto de barreras y prevenir contra su proliferación continuada.*
- 2. Continuar la reducción efectiva de los costos y tiempo asociados con las operaciones del comercio y mecanismos fortalecidos para mejorar el monitoreo y la comunicación podría facilitar aún más el comercio.*
- 3. Realizar un ejercicio de reingeniería de procesos de la ventanilla única comercial con miras a un plan por etapas para transformarla en un centro integral de facilitación del comercio podría reducir los costos comerciales.*
- 4. El restablecimiento y fortalecimiento del papel de liderazgo del MCIT a través de mecanismos de coordinación interinstitucional más eficaces, con un enfoque en las instituciones prioritarias, podría mejorar su papel de liderazgo en la formulación y aplicación de políticas comerciales.*
- 5. Las métricas y la evaluación fortalecidas y la evaluación comparativa sistémica de ProColombia podrían informar e impulsar mejoras en el desempeño y maximizar el impacto.*
- 6. El aumento del perfil institucional y mecanismos de gobernanza interinstitucional fortalecidos en el comercio de servicios podrían centrar la atención en la reducción de las barreras que erosionan la competitividad de las exportaciones.*
- 7. La estructura institucional racionalizada del MCIT a mediano plazo para liberarla de las funciones de supervisión y regulación podría aumentar su enfoque en sus funciones centrales de formulación e implementación de políticas comerciales.*

¹ Esta nota fue preparada por Anabel Gonzales, miembro honorario del Peterson Institute for International Economics

Introducción

Una estructura institucional comercial sólida es clave para desarrollar un marco de política comercial eficaz, que a su vez es necesario para lograr beneficios sustanciales del comercio. (OCDE, 2001). Una institucionalidad comercial que funcione bien es propicia para la formulación de reglamentos nacionales de alta calidad para facilitar el movimiento transfronterizo de bienes y servicios y su aplicación real, así como para implementar con éxito los acuerdos comerciales internacionales. El papel del ministerio de comercio en el gobierno es proporcionar liderazgo, dirección de políticas y supervisión de la política comercial, llevar a cabo negociaciones comerciales internacionales y participar en la diplomacia comercial. Este ministerio normalmente también está a cargo de hacer cumplir los acuerdos comerciales y la legislación nacional, mientras que otros ministerios o entidades suelen realizar tareas relacionadas con el comercio, como el recaudo de aranceles o la aplicación de la legislación de defensa comercial. Además, el Ministerio de Comercio desempeña con frecuencia funciones de promoción comercial y de la inversión a través de agencias o unidades especializadas.

En Colombia, el MCIT tiene una amplia autoridad legislativa sobre la política comercial. El MCIT es el ente que lidera la formulación e implementación de la política comercial de Colombia. Según el Plan Nacional de Desarrollo, los principales objetivos de esta política comercial son: (i) ampliar la oferta exportable y los mercados de destino, (ii) optimizar los procesos de comercio internacional, mediante el uso de herramientas de facilitación del comercio, (iii) incrementar la inversión orientada a mejorar la eficiencia productiva, y (iv) incentivar el desarrollo de megaproyectos de inversión de alto impacto económico (Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2018-2022). El MCIT desempeña su función bajo la dirección del Consejo Superior de Comercio Exterior, encabezado por el Presidente, y del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

Además, MCIT tiene funciones de formulación de políticas, promoción, regulación y supervisión en una amplia gama de desarrollo productivo y otras áreas. El MCIT tiene la responsabilidad directa de formular, adoptar y coordinar todas las políticas de desarrollo económico y social relacionadas con la competitividad, la integración y el desarrollo del sector industrial y las micro, pequeñas y medianas empresas, el comercio internacional de bienes, servicios y tecnología, la promoción de la inversión extranjera, comercio interno y turismo (Decreto 210, 2003). Además, varias Superintendencias u otras entidades que desempeñan funciones de promoción, regulación y supervisión están adscritas o vinculadas al MCIT, como las que supervisan el gobierno corporativo (Superintendencia de Sociedades) y monitorean el ejercicio de ciertas profesiones, por ejemplo en el área de diseño industrial (Comisión Profesional Colombiana de Diseño Industrial) o administración de empresas (Consejo Profesional de Administradores de Empresas).²

En la práctica, la formulación y aplicación de políticas comerciales están muy diluida. El MCIT interactúa con al menos 11 ministerios y 14 entidades que expiden permisos y autorizaciones para exportar e importar de forma horizontal o sectorial, como la DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales), o la autoridad sanitaria y fitosanitaria (Instituto Colombiano Agropecuario, ICA). Para coordinar entre instituciones, el MCIT cuenta con el apoyo de una serie de comités interinstitucionales y órganos consultivos, como el Comité de Facilitación del Comercio establecido en 2018, el Comité de Aranceles Aduaneros y Comercio, el Comité de Prácticas Comerciales Desleales y otros (Collazos Gaitán et al, 2019), la mayoría de ellos enfocados en áreas relacionadas con el comercio de mercancías (ver diagrama 1). El monitoreo de la implementación de la política comercial recae en el MCIT, el Departamento Nacional de Planeación y el sistema de seguimiento del CONPES.³

² Para una lista completa de entidades relacionadas con MCIT, ver <https://www.mincit.gov.co/servicio-al-ciudadano/enlaces-de-interes/entidades-del-sector>

³ Si bien está fuera del alcance de esta nota, es importante observar que el MCIT no cuenta con un mecanismo institucional para coordinar la formulación de políticas comerciales a nivel regional dentro de Colombia. ProColombia tiene una red de oficinas regionales para apoyar las actividades de promoción.

DIAGRAMA 1: SISTEMA NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR: DISEÑO, EJECUCIÓN Y COORDINACIÓN DE POLÍTICA COMERCIAL



Fuente: Collazos Gaitán et al, 2019, actualizado por el autor con la inclusión del Comité de Facilitación del Comercio.

ProColombia es responsable de la promoción de exportaciones no tradicionales,⁴ inversión y turismo en Colombia, así como para la marca país. Su visión es convertirse en la agencia de promoción país de referencia en el mundo para el 2022 (ProColombia, 2020). Desde una perspectiva institucional, ProColombia construye a partir de importantes puntos fuertes, como la alineación de políticas y prioridades con MCIT, una buena conexión con el sector privado (Volpe Martincus, C. y M. Sztajerowska, 2019) y un personal profesional y comprometido.

Al construir sobre bases sólidas, ProColombia podría mejorar aún más sus funciones de promoción con herramientas de medición y evaluación fortalecidas. ProColombia avanza en la promoción del comercio y la inversión (ProColombia, 2020); sin embargo, las exportaciones están altamente concentradas, la inversión extranjera directa (IED) se concentra en sectores primarios y la participación en cadenas de valor globales (CGV) es comparativamente baja (Departamento Nacional de Planeación, 2020). Los instrumentos de seguimiento y evaluación fortalecidos podrían informar e impulsar mejoras en el desempeño y ayudar a maximizar el impacto.

Retos clave

El marco de la política comercial de Colombia se puede mejorar para apoyar la formulación y aplicación de regulaciones nacionales de alta calidad para facilitar el movimiento transfronterizo de bienes y servicios.

La fragmentación, los objetivos en conflicto y el desempeño deficiente de las instituciones limitan la formulación y administración eficaces de las políticas comerciales. Las funciones clave se diluyen en al menos 25 entidades y la coordinación efectiva de MCIT es limitada. Además, los objetivos en conflicto entre las agencias y la falta de capacidades de aplicación dan como resultado políticas opacas e ineficaces (Collazos Gaitán et al, 2019). Basado en un Central de 2013

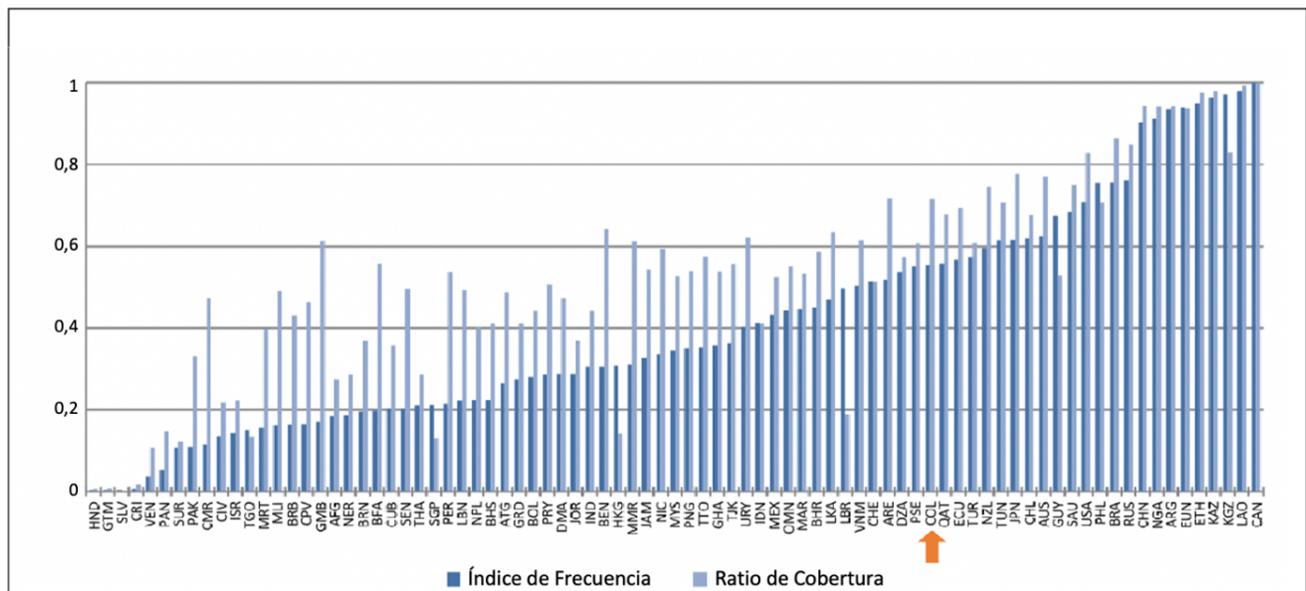
⁴ Las exportaciones no tradicionales excluyen los productos mineros y energéticos.

La encuesta del Banco a operadores comerciales seleccionados, García Guzmán (2020) encuentra que las instituciones gubernamentales están mal coordinadas y las regulaciones representan un obstáculo para el comercio, ya que son poco claras, de difícil acceso y su implementación se demora a veces. Las empresas deben lidiar con múltiples entidades descoordinadas para acceder a los documentos necesarios para exportar e importar. Hay funciones duales, fallas en la gestión, tecnología inadecuada, fallas en la capacitación de recursos humanos e infraestructura insuficiente y de baja calidad. Todas las entidades, incluso aquellas que fueron calificadas positivamente por los operadores, pueden mejorar su desempeño.

Un área de especial inquietud para los operadores es la administración de aduanas y las inspecciones descoordinadas de mercancías. En una serie de entrevistas del 2020, las empresas nacionales informaron que los procesos aduaneros de importación y exportación ineficientes implementados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, imponen costos innecesarios a los productores locales y reducen su competitividad en los mercados internacionales. La interdicción de drogas por parte de la policía antinarcoóticos y otras inspecciones intrusivas por parte de la DIAN y la autoridad de seguridad agroalimentaria (Instituto Colombiano Agropecuario, ICA) a menudo dañan la mercancía, y si bien los exportadores pueden ser certificados como operadores económicos autorizados, obtener la certificación es costoso. También existe la preocupación de que las regulaciones impuestas por la autoridad sanitaria (Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA) impongan costos injustificados a los productores (Reina et al, 2020). Una encuesta de 2014 sobre medidas no arancelarias (MNA) y obstáculos al comercio destacó hallazgos similares: las inspecciones, los requisitos técnicos y las certificaciones restringen las exportaciones; las inspecciones previas al envío y los procedimientos de evaluación de la conformidad limitan las importaciones; y tanto las exportaciones como las importaciones se ven obstaculizadas por el comportamiento discrecional de los funcionarios, demoras, falta de infraestructura para las inspecciones, costos, etc. (International Trade Centre, 2015).

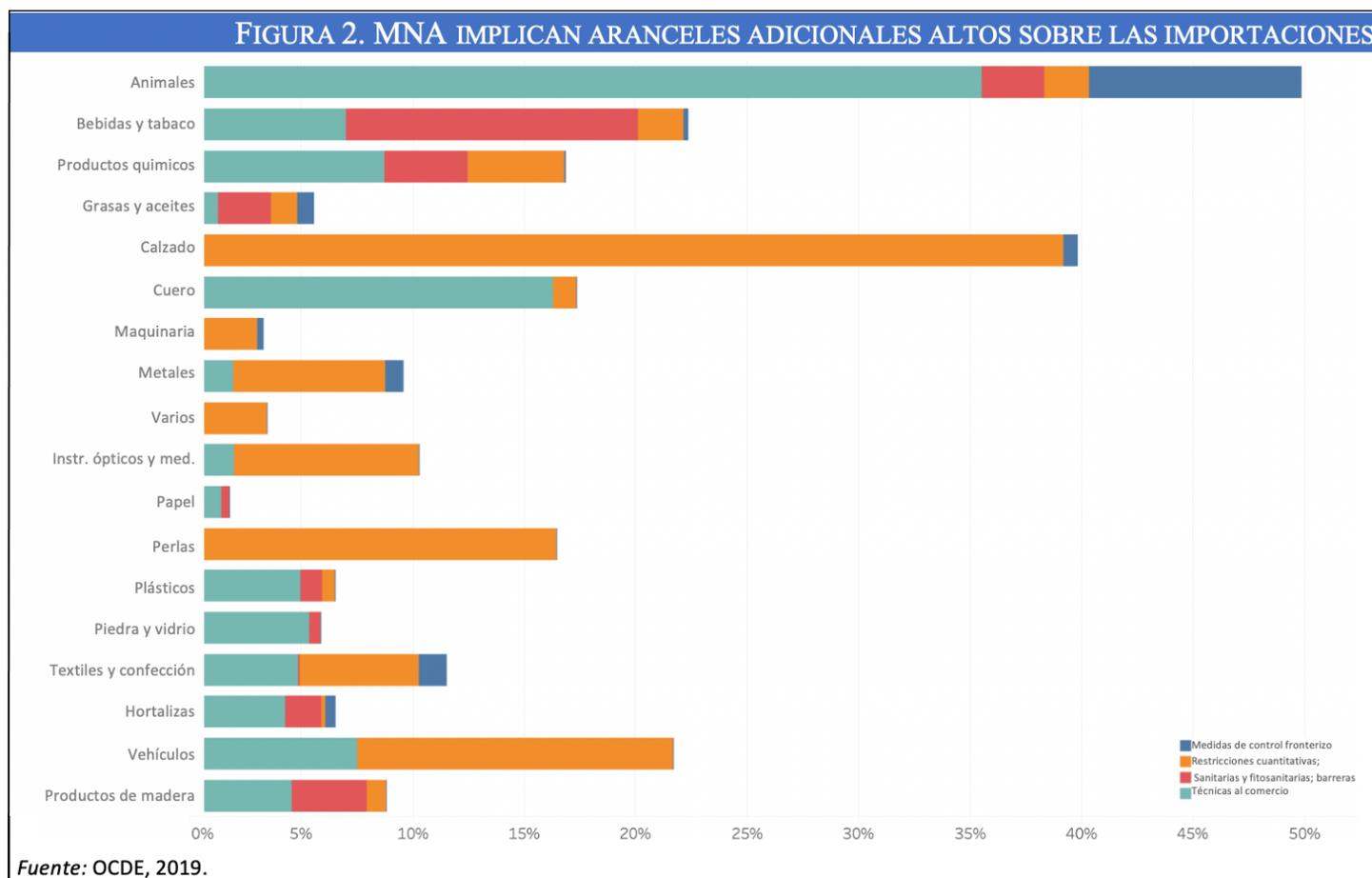
La dispersión de las responsabilidades de formulación de políticas comerciales ha dado lugar a una alta prevalencia de MNA

Colombia tiene una alta tasa de frecuencia y cobertura de MNA (ver figura 1). Si bien las MNA están diseñadas para perseguir objetivos no comerciales como alimentos seguros, agua limpia, protección del clima, a menudo conllevan altos costos y demoras, asociados con el nivel de protección, diferencias en las regulaciones y la implementación. También pueden usarse con intención proteccionista. El elevado efecto restrictivo de las MNA se asocia con una integración regresiva de GVC por debajo del potencial. En el caso de Colombia, un estudio de la OCDE estimó que las MNA sobre productos intermedios y productos intermedios primarios equivalían a un arancel de 13,9 y 7,8%, respectivamente, muy por encima de otros países de América Latina (Cadestin et al, 2016).



Fuente: Rial et al, 2019.

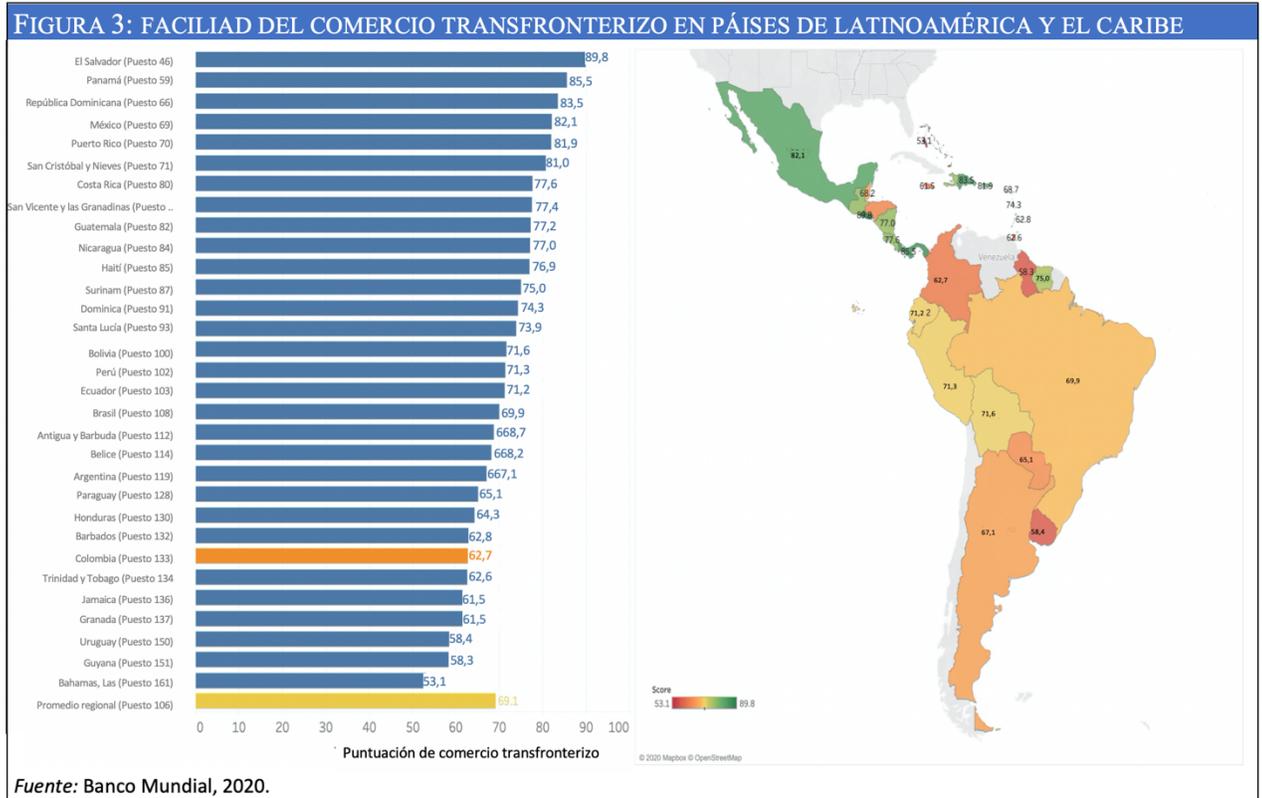
El uso de MNA, incluidas las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), los obstáculos técnicos al comercio (OTC), las medidas de control fronterizo y las restricciones cuantitativas ha ido en aumento en Colombia. La dispersión de las capacidades regulatorias en un gran número de agencias convirtió a estas instituciones en formuladoras e implementadoras de políticas comerciales, un papel para el que no estaban diseñadas y para el que no estaban preparadas (García García et al, 2019a). El número de productos afectados es relativamente grande y mayor que en otros países de la región, como Chile o México. En particular, Colombia hace un amplio uso de las restricciones cuantitativas, que pueden adoptar la forma de registro y licencias de importación y cupos, y muchas de las MNA están destinadas únicamente a proteger a los operadores establecidos en ciertos sectores (ver gráfico 2) (OCDE, 2019). Según la OCDE, las MNA implican incrementos significativos en los costos comerciales en Colombia, tanto en el sector agropecuario como en el manufacturero, alcanzando equivalentes arancelarios del 40% en calzado o del 20% en vehículos (ver gráfico 2).



La fragmentación de responsabilidades ha dado lugar a una gran cantidad de procesos y procedimientos que aumentan el tiempo y el costo de importación y exportación, pero se han logrado avances en los tiempos de despacho de mercancías y en la racionalización de las inspecciones

Los engorrosos procedimientos en frontera "expanden" las fronteras, lo que dificulta y encarece el tránsito de mercancías entre países. Los costos comerciales de Colombia derivados de las brechas de infraestructura, los procedimientos aduaneros y la debilidad de los servicios logísticos obstaculizan la competitividad exportadora de las empresas en los mercados internacionales (OCDE, 2019).

El desempeño de Colombia en el índice de Comercio Transfronterizo del Banco Mundial es bajo, ubicándose entre el cuarto inferior de América Latina y el Caribe (ver gráfico 3).



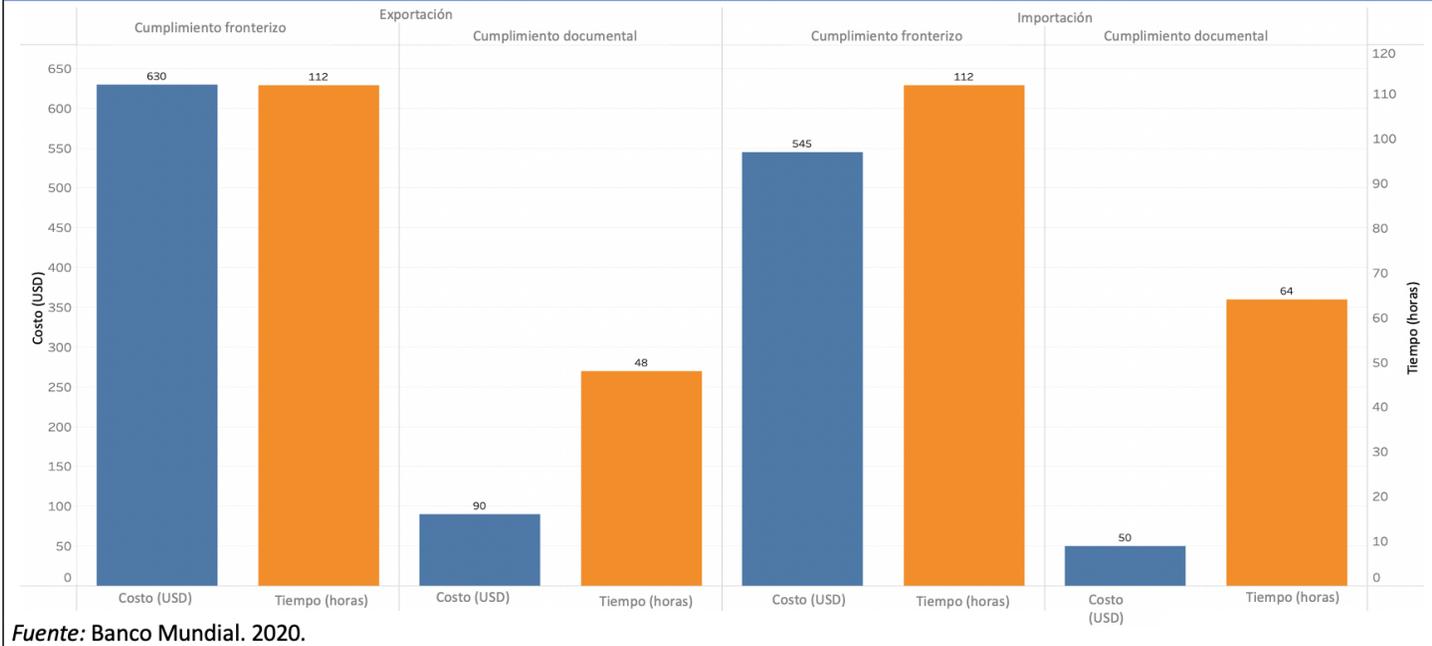
Si bien el tiempo y el costo de exportar e importar son elevados, se ha avanzado en el tiempo de despacho de mercancías y en la racionalización de las inspecciones. De acuerdo con la metodología del Banco Mundial⁵, le toma a un exportador y a un importador 112 horas cumplir con el desaduanamiento e inspecciones, así como las inspecciones por parte de otras agencias; mientras que le toma 48 horas a los exportadores y 64 horas a los importadores obtener, preparar y presentar todos los documentos requeridos durante el transporte, desaduanamiento, inspecciones y manejo en puerto o frontera en la economía de origen y los requeridos por el destino y cualquier economía en tránsito. Los costos también son relativamente altos en comparación con los pares (ver figura 4). Sin embargo, se ha logrado progreso. De acuerdo con un informe presentado por la DIAN, utilizando la metodología del Estudio de Tiempo de Levante de la Organización Mundial de Aduanas,⁶ de 2017 a 2019 el tiempo para el levante de mercancías exportadas por aire y mar a disminuido en 5,4 y 4 por ciento, respectivamente, mientras para mercancías importadas por aire y mar el tiempo de levante se redujo en un 10 por ciento. La meta es reducir los tiempos de levante en un 30 por ciento (DIAN, 2020). Adicionalmente, la Mesa de Facilitación del Comercio (Inglés: Round Table on Trade Facilitation), establecida en 2018 con el mandato de facilitar el comercio, ha adoptado importantes acciones, como el uso mejorado de escáneres y procesos mejorados y agilizados para reducir el tiempo promedio para

⁵ Para el Banco Mundial la metodología Comercio Transfronterizo ver <https://www.doingbusiness.org/en/methodology/trading-across-borders>

⁶ Para la metodología Estudio de Tiempo de Levante de la Organización Mundial de Aduanas ver http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/time-release-study/time_release_study.pdf?db=web

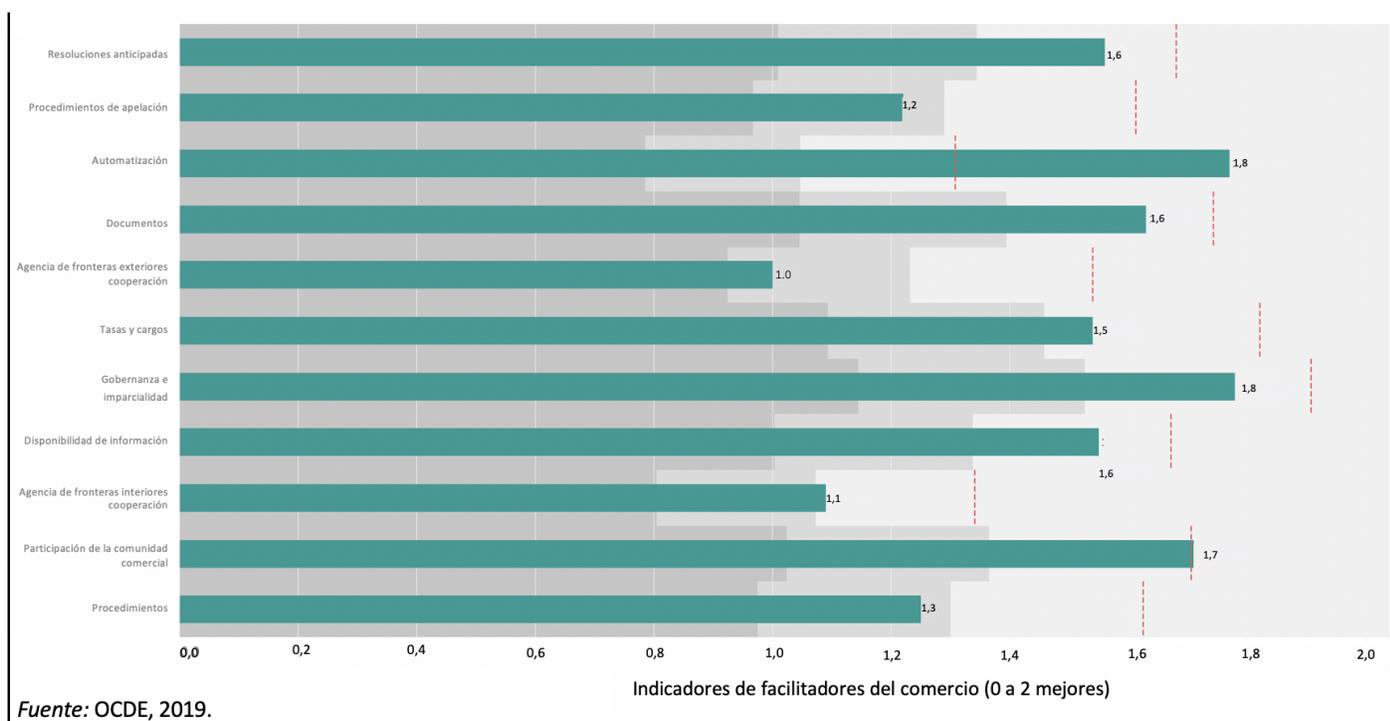
inspecciones realizadas por entidades de control como la DIAN, ICA e INVIMA (Presidencia de la República, 2020).

FIGURA 4: COMERCIO TRANSFRONTERIZO EN COLOMBIA—TIEMPO Y COSTO



La ventanilla única de comercio exterior de Colombia funciona bien pero no atiende la multiplicidad de requerimientos de importación y exportación. La ventanilla única de comercio exterior de Colombia (VUCE) tiene una clasificación positiva frente a otros países en Latinoamérica y Asia (OCDE, 2018). Más aún, la interoperabilidad de las ventanillas únicas de los países de la Alianza del Pacífico es un hito en esta área (Mejía Rivas y Maday, 2019). El VUCE, sin embargo, no aborda el origen del problema, que es la multiplicidad de requerimientos de importación y exportación (Collazos Gaitán et al, 2019). Además, al observar el desempeño en Indicadores de facilitación del comercio, la cooperación interna y externa de agencias de frontera tiene calificación especialmente baja (ver figura 5).

FIGURA 5. INDICADORES DE FACILITACIÓN COMERCIAL (0 A 2, MEJOR)



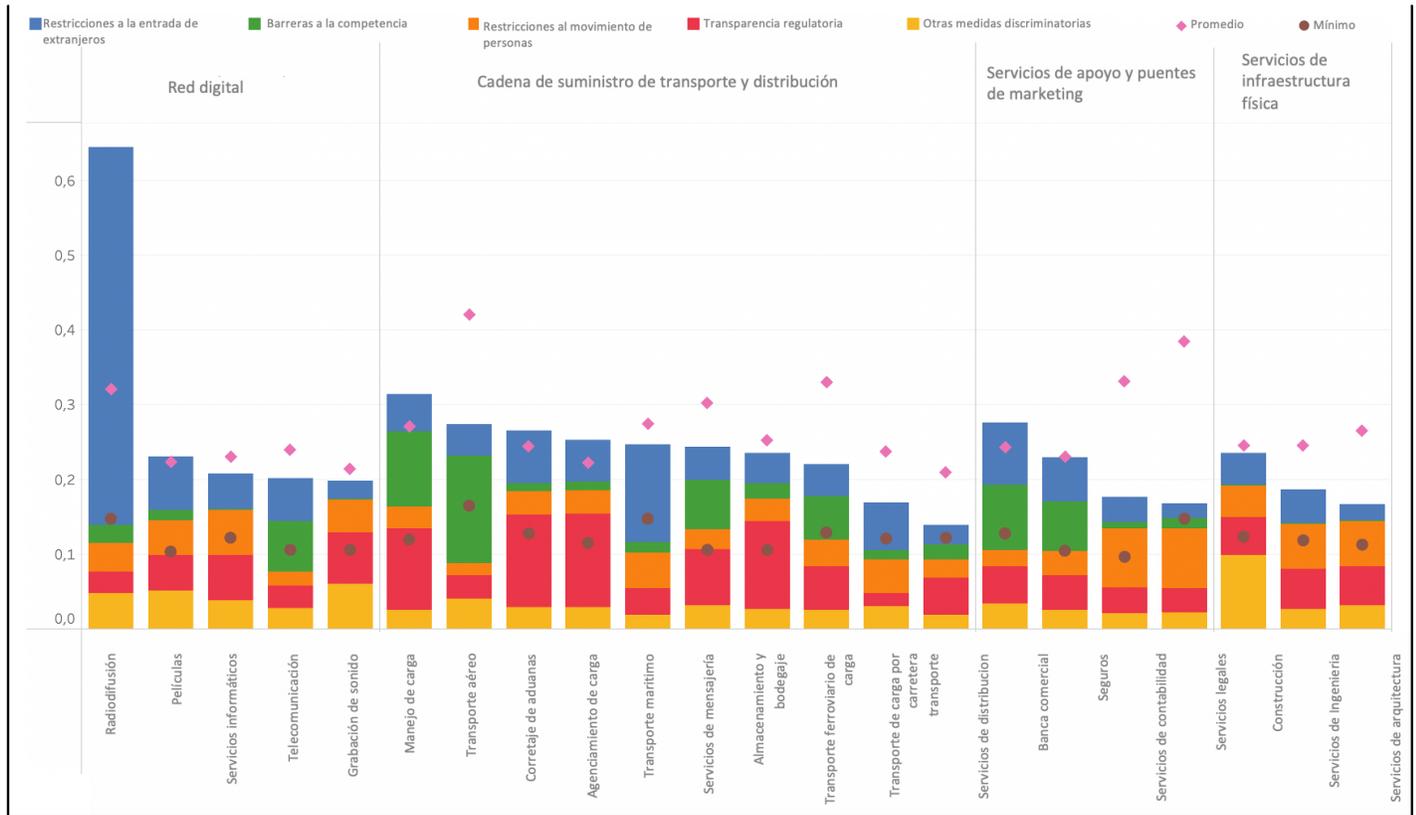
Foco institucional limitado en la configuración del MCIT para atender el comercio impide su habilidad para enfrentar barreras

Las barreras comerciales son altas en Colombia en sectores de servicios importantes para la participación en la CGV. De acuerdo con el Índice de Restrictividad al Comercio (STRI) de la OCDE,⁷ Colombia tiene un puntaje en el índice más bajo del promedio en 16 de 22 sectores, explicado tanto por las regulaciones generales que afectan todos los sectores como por las reglas específicas a sectores (ver figura 6). Las barreras comerciales en sectores como manejo de carga, almacenamiento o agenciamiento de carga, reducen la competencia en el sector logístico y eleva los costos, mientras las restricciones al movimiento de personas naturales limitan el comercio en servicios legales y contables (OCDE, 2019). Como las barreras al comercio en servicios, en la forma de tratamiento discriminatorio de proveedores extranjeros o regulaciones domésticas pobres, impiden la importación y exportación de servicios, y son frecuentemente más restrictivas que las barreras al comercio de mercancías (OCDE, 2020), enfocarse y configuraciones institucionales fuertes son importantes para limitar la introducción de barreras de parte de entidades distintas al MCIT. Respecto del comercio en mercancías, aunque existe una Dirección de Inversión y Servicios, el comercio de servicios no figura prominentemente en los arreglos de gobernanza del MCIT con otras instituciones, excepción hecha de un comité intersectorial de estadística y varios consejos de turismo.⁸

FIGURA 6. DESEMPEÑO GENERAL DEL ÍNDICE DE RESTRICTIVIDAD AL COMERCIO DE SERVICIOS, 2019

⁷ Los STRIs son índices compuestos que toman valores entre cero y uno, con cero representando un mercado abierto y uno a un mercado completamente cerrado a los proveedores de servicios extranjeros. Para la metodología STRI de la OCDE ver <http://dx.doi.org/10.1787/5js7n8wbtk9r-en>

⁸ Para el organigrama del MCIT ver <https://www.mincit.gov.co/ministerio/organizacion/organigrama>.

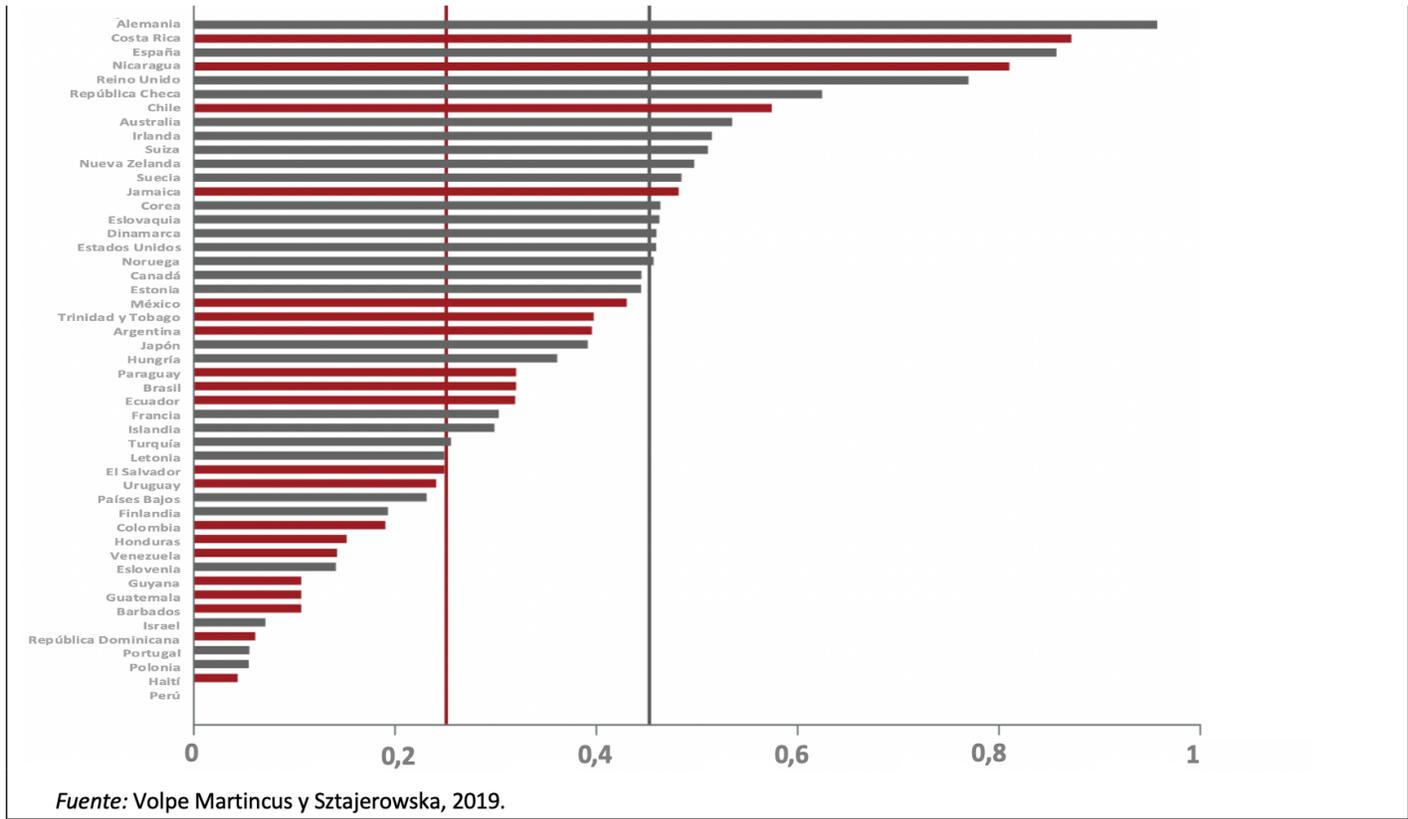


Fuente: OCDE, 2019a.

Si bien la configuración institucional de ProColombia se basa en cimientos sólidos, la medición de resultados fortalecida y la evaluación comparativa podrían impulsar oportunidades de mejoramiento del desempeño.

Métricas imprecisas, evaluación de impactos limitada, y la falta de evaluación comparativa sistemática impiden una valoración exhaustiva de los logros de ProColombia. ProColombia tiene una visión ambiciosa: convertirse en la mejor agencia de promoción de país del mundo para el 2022 en las áreas de exportaciones, IED, turismo y marca país (ProColombia, 2020). Se requieren métricas precisas para evaluar el progreso en el logro de la meta, pero la presentación de informes exhibe deficiencias. Por ejemplo, la información sobre Inversión extranjera en el informe semestral de ProColombia incluye fondos de inversión, que no son inversión directa. También incluye inversión extranjera en proyectos de Infraestructura mientras la mayoría de las agencias de promoción de inversiones reportan IED productiva (incluidas de búsqueda de eficiencia, búsqueda de mercado, y búsqueda de recursos naturales) o, en forma alterna, flujos de IED desagregados para evitar distorsionar el cuadro de la IED. Así mismo, los resultados no se presentan anualmente, sino agregados de Agosto 2018 a Julio 2020. Mientras que la información sobre evaluación de impacto, como los retornos sobre exportaciones o promoción de inversión se pueden obtener bajo demanda, no se encuentra públicamente disponible. Por último, no se dispone de evaluaciones comparativas sistémicas con competidores o pares comparables. Al analizar el papel de ProColombia como agencia de promoción de inversiones (IPA), un ejercicio de evaluación comparativa realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo destaca la clasificación positiva de Colombia en una serie de áreas, incluida la cantidad de oficinas en el extranjero y la conexión con el sector privado, pero confirma un desempeño deficiente en el área de evaluación (Volpe Martincus y Sztajerowska, 2019) (ver figura 7).

Figura 7. Índice de evaluación y tamaño de la API, 2016.



Opciones de Política⁹

Establecer un comité interinstitucional en MCIT para supervisar el diseño y la implementación de MNA, incluido el uso de estándares internacionales, y aprovechar los procesos de mejora regulatoria existentes para priorizar la racionalización de MNA. Se podría establecer un comité interinstitucional en el MCIT para supervisar el diseño y la implementación de las MNA, lo que debe entenderse como un proceso continuo y gradual.¹⁰ Si bien las estructuras institucionales pueden variar de un país a otro, las experiencias de Chile y México, guiadas por su participación en la OCDE, podrían brindar orientación para establecer el mecanismo adecuado (Cadot et al, 2012). Además, consolidar explícitamente el uso de estándares internacionales en las regulaciones podría ayudar a mejorar su calidad y reducir los costos asociados con la implementación de diferentes estándares (OCDE, 2019b). Colombia también puede aprovechar la Alianza del Pacífico para profundizar la convergencia regulatoria con estos socios a nivel sectorial y reducir el costo del cumplimiento de estos estándares. A la luz de la proliferación de MNAs y su impacto en el comercio, la racionalización y prevención de medidas innecesarias debe tener prioridad dentro de la agenda existente del gobierno de mejora regulatoria. En el contexto de un proyecto de la IFC existente sobre el entorno regulatorio,¹¹ como parte de un conjunto de seis proyectos piloto para desarrollar capacidades, se podría seleccionar una MNA para una revisión detallada. Asimismo, la revisión de MNAs debe seleccionarse en el sistema de evaluación de impacto regulatorio ex-ante que se establezca, con el apoyo del proyecto IFC.

⁹ Las opciones de política se organizan en orden de prioridad según la evaluación del autor sobre la viabilidad, el momento de entrega y el impacto potencial en la competitividad.

¹⁰ Es posible que se requiera una enmienda al marco legal para establecer dicho comité y otorgar autoridad de supervisión al MCIT sobre el diseño y la implementación de MNA.

¹¹ El Grupo Banco Mundial, a través de un proyecto de la IFC, se compromete con el gobierno de Colombia para mejorar la transparencia, la eficiencia y la previsibilidad del entorno regulatorio mediante la identificación, implementación y fortalecimiento de buenas prácticas regulatorias en dos áreas específicas: definir y aplicar diferentes metodologías para desarrollar capacidades ex-post, se podría seleccionar una MNA para una revisión detallada.

Continuar la reducción efectiva de los costos y tiempo asociados con las operaciones del comercio y mecanismos fortalecidos para mejorar el monitoreo y la comunicación. A la luz de los grandes efectos positivos que las medidas de facilitación del comercio pueden tener en el comercio, esta agenda, que ha ganado mayor impulso en Colombia, debe priorizarse y fortalecerse con un mejor desempeño y monitoreo. La coordinación interna de las agencias se puede mejorar, en particular para pasar a procesos de gestión de riesgos procesos de inspección conjuntos y más efectivos (OCDE, 2019). Un sistema eficaz de gestión de riesgos de todo el gobierno podría reducir el número de inspecciones físicas, aumentando la eficiencia. Los sistemas de monitoreo mejorados podrían alinear las percepciones y las realidades y podrían informar una mejor comunicación con las partes interesadas. Además, la implementación efectiva de la Política Nacional de Logística recientemente adoptada, que tiene como objetivo mejorar el desempeño logístico de Colombia y complementar las mejoras en el desarrollo de infraestructura y la facilitación del comercio, podría ayudar aún más a reducir el tiempo y el costo del comercio (CONPES 3982/2020).

Realizar un ejercicio de reingeniería de procesos de la ventanilla única comercial con miras a un plan por etapas para transformarla en un centro integral de facilitación del comercio. Existe una necesidad continua de revisar y actualizar las ventanillas únicas, con implementación gradual de mejoras, para ajustarlas a las últimas tecnologías, implementación de medidas de facilitación del comercio y esfuerzos continuos para simplificar el proceso y la documentación. Corea, Japón y Singapur siguen este enfoque, considerando ventanillas únicas más como ecosistemas que como plataformas independientes (UNESCAP, 2018). El MCIT podría realizar un ejercicio de reingeniería de procesos y reforma de la VUCE para reducir los tiempos de procesamiento, agilizar la aprobación, mejorar la coordinación, bajar costos, etc. Una evaluación integral de la VUCE también podría llevar a desarrollar un plan por etapas para transformar la VUCE en un centro integral de facilitación del comercio, con servicios adicionales para los usuarios, como el intercambio transfronterizo de documentos comerciales electrónicos, la certificación del registro de exportación o importación de los comerciantes, entre otros (UNESCAP, 2018). Si los intereses son convergentes, la coordinación con los socios de la Alianza del Pacífico podría resultar en ganancias adicionales en interoperabilidad.

Restaurar y fortalecer la función de liderazgo del MCIT en la formulación y aplicación de políticas comerciales mediante la mejora de los mecanismos de coordinación interinstitucional. El objetivo de mecanismos de cooperación más efectivos en el marco del MCIT debe ser alinear la visión comercial estratégica y las acciones funcionales en todo el gobierno colombiano para aumentar la coherencia de las políticas y maximizar el impacto. Las instituciones prioritarias para mejorar la coordinación incluyen DIAN, INVIMA, ICA y Policía Antinarcóticos; otros deberían seguir. El MCIT podría realizar o contratar una evaluación de cada una de estas instancias de coordinación para evaluar la claridad del mandato, el nivel requerido de coordinación, las responsabilidades individuales y colectivas de las entidades involucradas, la evidencia para respaldar las consultas, la disponibilidad de apoyo de la secretaría, una mejor gestión del desempeño, la existencia de sistemas de seguimiento y monitoreo, el nivel de participación de las partes interesadas y la efectividad de las comunicaciones. Sobre la base de la evaluación, el MCIT podría identificar las reformas adecuadas, debatirlas con las contrapartes e implementarlas. El seguimiento del progreso de la evaluación un año después de la implementación permitiría realizar los ajustes necesarios.

Fortalecer las métricas y la evaluación e implementar una evaluación comparativa sistémica del desempeño de ProColombia. Una agencia de promoción del comercio y las inversiones altamente eficaz puede desempeñar un papel importante en

revisión de las regulaciones existentes, y apoyar el establecimiento de un sistema de evaluación de impacto regulatorio ex-ante a nivel nacional y subnacional (Parra Torrado, 2020).

la Internacionalización de Colombia. Para que ProColombia libere todo su potencial, una mayor transparencia de las operaciones y los resultados, es fundamental, comenzando por hacer públicos los indicadores clave de desempeño y los resultados de las evaluaciones anuales relevantes. Además, es importante una evaluación y revisión exhaustivas de las métricas para mejorar la claridad, fortalecer la rigurosidad y proporcionar información anual comparable. En el mismo lugar, los programas clave de promoción comercial y de inversión de ProColombia podrían beneficiarse de una evaluación de impacto para corregir el rumbo y consolidar fortalezas. Se podrían implementar ejercicios regulares de evaluación comparativa con países competidores y comparables, entre otros, para evaluar el perfil y la estructura básicos, el mandato, los servicios clave brindados, la priorización sectorial, el presupuesto, el personal, las oficinas en el exterior, los indicadores clave de desempeño y el seguimiento y la evaluación. Por último, una encuesta anual de las percepciones de las partes interesadas podría proporcionar información adicional para mejorar el desempeño.

Elevar el perfil institucional del comercio de servicios y fortalecer los mecanismos de gobernanza interinstitucionales para respaldar un mayor enfoque de las políticas en estas áreas. El marco institucional de formulación de políticas comerciales y los mecanismos de gobernanza del MCIT se concentran en el comercio de mercancías, con una atención relativamente menor al comercio de servicios. Si bien un mayor enfoque en estas áreas requeriría más que fortalecer la estructura de la organización, un comité dedicado al comercio de servicios ubicado en el MCIT y que informa al Sistema Nacional de Competitividad e Innovación podría ayudar a priorizar sistemáticamente la política de comercio de servicios. Este grupo podría comenzar a evaluar el alcance para reducir las barreras al comercio de servicios clave, como los sectores de transporte, distribución y logística.

Racionalizar la estructura institucional del MCIT a mediano plazo para liberarla de las funciones de supervisión y regulación podría y aumentar su enfoque en formulación e implementación de políticas comerciales. El marco institucional y de gobernanza del MCIT para la formulación de políticas comerciales, resultado de la fusión de los ministerios de desarrollo económico y comercio exterior en 2002 (Ley 790, 2002), es similar al de otros países. Sin embargo, su mandato general es más amplio, ya que además del comercio, el MCIT lidera las políticas industriales, comerciales nacionales y turísticas. Existen sinergias al ubicar estas áreas bajo un marco institucional, pero también se corre el riesgo de diluir el liderazgo y la atención a cada uno de los temas. En el caso de MCIT, el riesgo se ve agravado por responsabilidades adicionales sobre varias superintendencias y entidades que realizan funciones de supervisión y regulación, que aunque sean relativamente autónomas, distraen e incluso pueden generar conflictos con la formulación de políticas. La amplia estructura institucional del MCIT podría simplificarse para liberarla de las funciones de supervisión y regulación, como las que se ejercen en relación con el gobierno corporativo, el diseño industrial o la administración de empresas, y aumentar su atención en sus funciones centrales de formulación e implementación de políticas.

Referencias

Bases del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022). Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

Cadestin, Charles, Julien Gourdon, Przemyslaw Kowalski (2016). Participation in Global Value Chains in Latin America: Implications for Trade and Trade-related Policy. OECD Trade Policy Papers, No. 192.

Cadot, Olivier, Mariem Malouche, Mariem y Sebastián Sáez (2012). Streamlining Non-Tariff Measures: A Toolkit for Policy Makers. Directions in Development. World Bank.

Collazos Gaitán, María Mercedes, Jorge García García y Enrique Montes Uribe (2019). *Las instituciones en el sector externo colombiano: ¿Apoyo o escollo al comercio?*, en García García, Jorge, Enrique Montes Uribe y la de Giraldo Salazar (eds), Comercio Exterior en Colombia. Políticas, instituciones, costos y resultados.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2020). Política Nacional Logística. Documento CONPES 3982. 13 de enero.

Decreto 210, 3 febrero 2003.

Departamento Nacional de Planeación (2020). Solving Colombia's internationalization puzzle.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2020). Comunicado de Prensa. En los dos últimos años, Colombia mejora los tiempos de despacho de mercancías de comercio exterior. 5 de mayo.

García García, Jorge, María Mercedes Collazos Gaitán, David Camilo López Valenzuela y Enrique Montes Uribe (2019). *Los costos de comerciar en Colombia: resultados de la encuesta de comercio exterior del Banco de la República*, en García García, Jorge, Enrique Montes Uribe y la de Giraldo Salazar (eds), Comercio Exterior en Colombia. Políticas, instituciones, costos y resultados.

García García, Jorge, David Camilo López, Enrique Montes Uribe y Pilar Esguerra Umaña (2019a). Una visión general de la política comercial colombiana entre 1950 y 2012. *Los costos de comerciar en Colombia: resultados de la encuesta de comercio exterior del Banco de la República*, en García García, Jorge, Enrique Montes Uribe y la de Giraldo Salazar (eds), Comercio Exterior en Colombia. Políticas, instituciones, costos y resultados.

García Guzmán, José (2020). Review of international trade in goods.

Gourdon, J., V. Bastien y L. Folliot-Lalliot (2017). OECD taxonomy of measures affecting trade in government procurement processes. OECD Trade Policy Papers No. 198.

International Trade Centre (2015). Colombia: Perspectivas empresariales. Serie del ITC sobre medidas no arancelarias.

Ley 7090, 27 diciembre 2002.

Mejía Rivas, Isabel y Mónica Maday (2019). Así conectó la Alianza del Pacífico sus Ventanillas Únicas de Comercio Exterior. Banco Interamericano de Desarrollo. Agosto 2.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2001). The DAC Guidelines. Strengthening Trade Capacity for Development.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2018). Trade Facilitation and the Global Economy.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2019). OECD Economic Surveys: Colombia 2019.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2019a). Services Trade Restrictiveness Index: Colombia 2019.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2019b). Indicators of regulatory policy and governance. Latin America 2019. Colombia.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2020). Services Trade Restrictiveness Index: Policy Trends Up to 2020. January.

Parra Torrado, Mónica (2020). Information on status of IFC-WB Project “Strengthening Regulatory Governance in Colombia”.

Presidencia de la República (2020). Con avances en facilitación al comercio, Colombia ratifica acuerdo ante la OMC. Bogotá, 6 de agosto.

ProColombia (2020). Informe de gestión 2018-2020.

Reina, Mauricio (2020). Presentación a la Misión Internacionalización de Colombia.

Rial, D.O., A. Winters y S.F. de Cordoba (2019), *Non-Tariff Measures in International Trade: Classification, Data and Recent World Trends*”, in Ing. L.Y., R. Peters and O. Cadot (eds.), *Regional Integration and Non-Tariff Measures in ASEAN*.

United Nations Economic Commission for the Asia Pacific (2018). Single Window for Trade Facilitation: Regional Best Practices and Future Development.

VanGrasstek, Craig (2008). The challenges of trade policymaking: analysis, communication and representation. United Nations Conference on Trade and Development.

Volpe Martincus, C. y M. Sztajerowska (2019). How to Solve the Investment Promotion Puzzle: A Mapping of Investment Promotion Agencies in Latin America and the Caribbean and OECD Countries. Banco Interamericano de Desarrollo.

World Bank (2020). Doing Business Report. Economy profile – Colombia.

World Trade Organization (2018). Colombia Trade Policy Review. Secretariat Report. WT/TPR/S/372. 24 April.