

La Integración en la Economía Global como Vía de Crecimiento para Colombia en un mundo posterior al COVID-19¹

Basándose en un conjunto de documentos de antecedentes preparados bajo la “Misión de Internacionalización”, esta nota ilustra los beneficios potenciales para Colombia de integrarse en los mercados globales a través del comercio, las cadenas globales de valor (CGV) y la inversión extranjera directa (IED). Se analiza la participación actual del país en la economía mundial y se proponen opciones de política que permitirían a Colombia aprovechar al máximo una mayor integración en actividades con mayor valor agregado y efectos beneficios secundarios locales.

En un mundo posterior al COVID-19, el comercio internacional es una vía para que Colombia crezca, mejore el bienestar y genere empleos de alta calidad. En 2020, el producto interno bruto (PIB) de Colombia se contrajo un 6,8 por ciento y el país perdió 1,4 millones de puestos de trabajo. El Grupo Banco Mundial espera que el crecimiento se recupere en 2021, pero las pérdidas del PIB tardarán más en recuperarse: solo para 2022 el PIB volverá a los niveles de 2019. El comercio internacional contribuye al crecimiento económico aumentando el tamaño potencial del mercado, incentivando a las empresas a ser más eficientes debido a la competencia y proporcionando conocimientos a través de las exportaciones, las importaciones y la IED. Las reducciones arancelarias anteriores en Colombia aumentaron el crecimiento de la productividad.² La apertura comercial también favorece a los pobres porque los hogares más pobres gastan relativamente más en bienes, que se comercializan más, que en servicios.³ Reducir a la mitad los aranceles en Colombia aumentaría el poder adquisitivo del hogar promedio en más del 3,5 por ciento, pero los hogares en el decil de ingresos más bajo obtendrían ganancias de más del 10 por ciento en promedio.⁴ La reducción de las barreras comerciales relacionadas con las medidas sanitarias y fitosanitarias podría elevar a cerca de 180.000 personas a la categoría de clase media mundial y 117.000 saldrían de la pobreza (a 5,50 dólares al día).⁵ Finalmente, una mayor apertura comercial podría incrementar los ingresos porque los exportadores colombianos pagan salarios un 43 por ciento más altos que los no exportadores.⁶

Colombia exporta principalmente recursos naturales, lo que limita los beneficios del comercio. La canasta de exportaciones de Colombia está altamente concentrada en productos del petróleo y otras exportaciones tradicionales, y la diversificación ha resultado difícil. El petróleo crudo, la principal exportación de Colombia, creció de una cuarta parte de la canasta de exportaciones del país en 2009 a una tercera parte en 2019, incluso cuando el precio del petróleo cayó.⁷ Las principales exportaciones de Colombia tienen un valor agregado relativamente bajo y generalmente carecen de tecnología, una condición que no ha mejorado con el tiempo. Desde 2009, menos del 2 por ciento del valor total exportado desde Colombia podría

¹ Esta nota fue preparada por Paolo D'Udine (Economista Senior, ELCMU), Nadia Rocha (Economista Senior, ETIRI) y Mariana Vijil (Economista Senior, ELCFN). Nos gustaría agradecer a Esteban Ferro y Alvaro Espitia por sus aportes y a Jorge Araujo, Caroline Freund, Leonardo Iacovone, Monica Parra y Ekaterina Vostroknutova por sus perspicaces comentarios.

² Eslava et al., 2013.

³ Véase también Broda y Weinstein, 2006; Fajgelbaum y Khandelwal, 2016; Porto, 2006; Nicita, 2009; Marchand, 2012; Han y col., 2012; y Vijil et al., 2018; para evidencias similares.

⁴ OCDE, 2019.

⁵ Estrades y Osorio, 2021.

⁶ Brambilla, Depetris Chauvin y Porto, 2017.

⁷ El análisis de Dudine y Rocha (2021) muestra que la concentración significativa en los productos extractivos explica las bajas elasticidades de las exportaciones de Colombia a la depreciación del tipo de cambio en las últimas décadas.

considerarse de alta tecnología, lo que sugiere que las empresas colombianas permanecen lejos de la frontera tecnológica.⁸ Para obtener todos los beneficios del comercio, Colombia tendría que modernizar su canasta comercial y diversificarse en servicios y exportaciones de alta tecnología.

Una mayor integración en las cadenas de valor mundiales impulsaría la productividad y los ingresos. El aumento de las CGV ha aumentado los ingresos debido al aumento de la productividad. Y estas ganancias son más altas que las de la expansión del comercio tradicional. Un aumento del 1 por ciento en la participación en las CGV podría impulsar el ingreso per cápita en más del 1 por ciento, mucho más que el 0,2 por ciento de ganancia de ingresos del comercio estándar.⁹ La participación hacia atrás en las cadenas de valor mundiales (la medida en que las empresas importan insumos para producir bienes o servicios para la exportación) aumenta la productividad: El crecimiento del 10 por ciento en la participación de GVC aumenta la productividad promedio en cerca de un 1,6 por ciento. En Colombia, las empresas manufactureras que participan en CGV¹⁰ fueron 38 por ciento más productivos que otros exportadores en 2018 y produjeron más del 80 por ciento de las exportaciones no petroleras. Las empresas CGV también tienden a emplear trabajadores más calificados y pagan una prima salarial mayor, especialmente a la mano de obra calificada.¹¹ Además, las empresas que participan en el comercio y las CGV tienden a ofrecer más y mejores puestos de trabajo para las mujeres que otras empresas.¹²

La mejora de productos básicos a las CGV más sofisticadas permitirá a Colombia ampliar sus ganancias de la participación en las CGV. Los beneficios de las CGV dependen de factores como la complejidad del producto, la cadena de valor en la que participa la empresa y la competencia técnica y administrativa de los proveedores.¹³ Las empresas que producen insumos más intensivos en conocimientos y exportaciones con alto contenido de fabricación nacional tienen el mayor crecimiento de la productividad. Por el contrario, el comercio de productos agrícolas y productos básicos no elaborados no tiene una relación sistemática y estadísticamente significativa con el crecimiento del PIB per cápita. Colombia aún pertenece al grupo de países que se especializan en productos básicos. Más de la mitad de las exportaciones de las empresas CGV se concentran en petróleo y productos básicos (similar al peso de dichos productos en las exportaciones totales), lo que sugiere una transformación limitada de materia prima en bienes de manufactura con mayor valor agregado, incluso en la agroindustria. La especialización de Colombia en petróleo y otros productos básicos de bajo valor destaca la necesidad de diversificar hacia las CGV de manufactura y servicios para maximizar los beneficios en términos de crecimiento de la productividad. La conversión a CGV más sofisticadas también podría aumentar el empleo femenino y reducir la brecha salarial en Colombia, donde las exportaciones están actualmente muy concentradas en actividades intensivas en mano de obra masculina.¹⁴

La IED puede complementar el comercio y catalizar la participación en las CGV. La IED puede impulsar el crecimiento de la productividad y promover el desarrollo económico. Además, puede abordar las limitaciones crediticias y mitigar la escasez de tecnología y habilidades de gestión que limitan la competitividad del sector privado en los países en desarrollo. La IED tiene efectos favorables sobre la

⁸ Según la clasificación de exportaciones de Lall (2000) por nivel de tecnología.

⁹ Banco Mundial (2019).

¹⁰ Empresas que importan insumos para exportar.

¹¹ Arenas, Espitia y Winkler (2021).

¹² Banco Mundial- OMC (2020).

¹³ Gereffi, Humphrey y Sturgeon (2005).

¹⁴ Banco Mundial- OMC (2020).

innovación y la productividad debido a una mayor competencia en el mercado, los efectos secundarios de la adopción de tecnología y las prácticas administrativas superiores.

Existe un potencial sin explotar de la IED para mejorar la productividad y el crecimiento en Colombia.¹⁵ El flujo de entrada de IED se estabilizó en alrededor de 14.000 millones de dólares americanos entre 2015 y 2019, ya que el crecimiento lento (y a veces negativo) en los sectores no primarios no logró llenar el vacío dejado por la minería. El volumen de IED que ingresa representa solo el 14 por ciento del PIB. En México y Perú, esta proporción supera el 25 por ciento del PIB, y en Tailandia y Vietnam, casi el 30 por ciento. Entre 2007 y 2018, las salidas de empresas extranjeras compensaron con creces las ganancias en inversión y creación de empleo de los nuevos participantes.¹⁶ Desde 2013, el número de proyectos de inversión totalmente nuevos ha aumentado anualmente, pero su valor promedio ha disminuido. Solo el 15 por ciento del valor de las actividades de IED no destinadas al mercado local son IED que buscan eficiencia. En economías similares, el valor esperado se encuentra entre el 20 y el 40 por ciento de las inversiones totales.¹⁷ Aunque la IED en servicios ha aumentado desde 2010, se ha concentrado en los servicios directos al consumidor, que representaron el 38 por ciento de la IED en 2019, los servicios profesionales y financieros representaron el 20 por ciento y la manufactura el 11 por ciento. Finalmente, la evidencia sugiere que las multinacionales no parecen beneficiar a las empresas colombianas a través de vínculos hacia atrás (incluso en el sector extractivo).

Colombia tiene una ventaja comparativa en el sector de servicios modernos. La participación de los servicios en el empleo y el PIB es de aproximadamente el 70 por ciento¹⁸ y el 73 por ciento,¹⁹ respectivamente, pero su participación en el comercio internacional es sólo del 14 por ciento. Además, las exportaciones de servicios de Colombia se concentran en gran medida en las actividades de servicios "tradicionales" en contraposición a las "modernas". El turismo, por ejemplo, representa más del 57 por ciento del total de servicios exportados. Los servicios tradicionales (aquellos que requieren contacto cara a cara) se vieron muy afectados por la pandemia de COVID-19. Por lo tanto, países como Colombia, que dependen en gran medida de los servicios tradicionales, son más vulnerables al impacto del COVID-19. La participación de Colombia en el comercio de servicios es cada vez más importante y los servicios modernos tienen el crecimiento más dinámico. La tecnología digital, que facilita muchos tipos de comercio de servicios, avanza a un ritmo explosivo.²⁰ Particularmente ahora, en medio de una pandemia global, los servicios digitales son necesarios y presentan una oportunidad para diversificar la canasta exportadora de Colombia.

La diversificación hacia las manufacturas y los servicios modernos requiere repensar la política comercial y de integración en Colombia. Colombia históricamente ha tratado las importaciones y exportaciones como actividades independientes. Sin embargo, las empresas que participan en las CGV no solo exportan, sino que también importan insumos intermedios que se utilizan en su producción y exportaciones relacionadas. En este contexto, la política comercial debe apuntar a eliminar las barreras a la importación (como

¹⁵ Aranda y Li (2021).

¹⁶ Parte de este patrón podría explicarse potencialmente por la competencia y por el hecho de que las multinacionales pueden sustituir la mano de obra, introduciendo un proceso de producción más intensivo en capital y conocimiento.

¹⁷ Banco Mundial, 2017.

¹⁸ Información del año 2019, con base en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

¹⁹ Información del año 2019, basado en el promedio anual de la Gran Encuesta Integrada de Hogares de la Oficina de Estadística (DANE).

²⁰ (Duque G., Rodríguez, Zuluaga, Guayacán y Díaz, 2020)

aranceles injustificados y medidas no arancelarias en bienes y servicios) y los costos asociados con una logística comercial deficiente y los altos costos de trasladar mercancías en las fronteras. Una mayor integración en las CGV que mejoran el crecimiento también implica desarrollar capacidades y habilidades y diversificar la canasta de productos exportados hacia bienes y servicios más sofisticados. Para lograrlo, será fundamental reducir las barreras en el comercio de servicios, además de los esfuerzos estratégicos encaminados a atraer y retener IED en busca de eficiencia. La coordinación institucional también es clave para asegurar que las acciones de política comercial y de inversión de las diferentes agencias sean coherentes y consistentes. La Tabla 1 resume las reformas clave relacionadas con el clima de inversión, la política comercial de bienes y servicios, la facilitación del comercio y la logística, la IED y la promoción de las exportaciones.

Opciones de políticas

1. **IED - Trabajar hacia una política y mecanismos integrados de IED que cubran la atracción, promoción, facilitación, retención, expansión y vínculos productivos para aumentar la IED en busca de eficiencia y atraer empresas creadoras de competencias.** Si surgen nuevas oportunidades de inversión debido al abastecimiento cercano después de COVID-19, estas requerirán nuevas prioridades en la política y promoción de inversiones. Sin embargo, las políticas no deben centrarse únicamente en la atracción de IED, sino también en la retención. Se necesita una planeación estratégica para alinear mejor los objetivos y las propuestas de valor de las instituciones nacionales y subnacionales. Los esfuerzos en curso para diseñar e implementar una ventanilla única para la IED y establecer un mecanismo de gestión de conflictos inversionistas-Estado son prioridades críticas para fortalecer la retención y expansión de la inversión extranjera. Evaluar la efectividad de los mecanismos de incentivos tributarios y no tributarios es vital considerando sus implicaciones fiscales y su impacto en la eficiencia asignativa. Por último, un programa de vínculos entre proveedores locales y multinacionales basado en experiencias previas en Colombia podría fomentar mejor los efectos secundarios locales, incluso minimizando los riesgos de cumplimiento de contrato débil a través de la verificación de calidad de terceros y riesgos reputacionales.²¹
2. **Servicios: se necesita mejorar la inteligencia de mercado sobre oportunidades de exportación y mejorar la cooperación interinstitucional para identificar y abordar las barreras al comercio de servicios para estimular el sector.** Incrementar el perfil institucional del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) en lo que respecta al comercio de servicios y fortalecer los mecanismos de gobernanza interinstitucional son, por tanto, prioridades. Las reformas clave que podrían fomentar la competitividad de las exportaciones de servicios de Colombia incluyen la adaptación del marco legal a los nuevos modelos digitales, incluso en términos de ciberseguridad para los datos y los derechos de propiedad intelectual. También se necesitan programas que se centren en las habilidades (incluidas las lenguas extranjeras) y mejoras de la infraestructura relacionadas con la digitalización de las empresas y los servicios de TIC.
3. **Política comercial: racionalizar las barreras no arancelarias y reducir las crestas arancelarias que protegen los productos individuales para mejorar la competitividad de los productores intermedios y**

²¹ De hecho, el tiempo y el costo considerables para resolver una disputa comercial relacionada con la calidad de los bienes suministrados a través de un tribunal de primera instancia local (en relación con el promedio en la región y en los países de ingresos altos de la OCDE) pueden desincentivar a las empresas colombianas que participan en las CGV que deben cumplir estrictos requisitos de calidad en plazos estrictos, para comprar insumos intermediarios de proveedores locales.

aumentar la competencia en el mercado interno. Pese a los avances en la reducción de las barreras arancelarias en el país, todavía quedan sectores con crestas arancelarias y la dispersión arancelaria es grande. Esto crea distorsiones en el mercado interno y complica los procesos de despacho de aduanas. Además, la mayoría de los productos de importación están sujetos a medidas no arancelarias (MNA) que pueden agregar costos comerciales significativos. Las estimaciones sugieren que las MNA no solo son frecuentes, sino que restringen significativamente el comercio en Colombia. Es necesaria una revisión de los aranceles y las MNA (mejora de la calidad regulatoria) para evitar una protección comercial distorsionante.

4. **Facilitación del comercio y logística: Disminuir los costos y el tiempo de comercio transfronterizo para mejorar la participación de las empresas y la mejora en las CGV justo a tiempo.** Según el Doing Business del Banco Mundial para 2020, una operación de exportación demora un promedio de 112 horas debido al cumplimiento fronterizo en comparación con las 13 horas en los países de la OCDE, y el costo de exportar un contenedor (USD 630) supera el promedio de América Latina (USD 507). La simplificación de los procedimientos y una mejor coordinación entre las instituciones involucradas en los procesos comerciales son necesarias para reducir el tiempo y el costo del comercio (y su incertidumbre, que es particularmente costosa en términos de supervivencia de las exportaciones para las empresas que participan en las cadenas de valor mundiales).²² Aunque instrumentos como el Programa de Operador Económico Autorizado han reducido la carga sobre algunas empresas comerciales, siguen siendo superficiales. Desarrollar una estrategia integral de facilitación del comercio conectada al seguimiento y evaluación de los indicadores de tiempo de liberación y eficiencia portuaria, implementar un conjunto integral de estrategias de cumplimiento basadas en el riesgo, rediseñar la Ventanilla Única Comercial para adaptarla a necesidades emergentes como el comercio electrónico (por ejemplo, mensajería y envío urgente), la implementación de una ventanilla única para las operaciones marítimas y la realización de una evaluación de impacto regulatorio de los requisitos de acceso a las profesiones del transporte y la logística son medidas vitales para reducir el tiempo y los costos del comercio transfronterizo.
5. **Entorno empresarial: mejorar la competencia para fomentar el crecimiento de la productividad de las empresas y el desempeño de las exportaciones (es decir, la intensidad de las exportaciones y la probabilidad de convertirse en exportador).** Solo el 1,2 por ciento de todas las empresas productoras de bienes han llegado a un mercado extranjero.²³ Las empresas consideran suficiente el mercado interno.²⁴ El poder de mercado en las empresas manufactureras ha aumentado desde 2008, y la entrada de nuevas empresas se mantiene por debajo de lo que se esperaría dado el ingreso per cápita de Colombia. Estos hallazgos sugieren que las distorsiones que frenan la competencia interna podrían estar afectando la eficiencia asignativa (es decir, la entrada, el crecimiento y la salida de empresas). Tales distorsiones parecen ser inducidas por la complejidad y transparencia de las regulaciones, un campo de juego desigual generado por beneficios específicos (por ejemplo, exenciones de impuestos) otorgados a algunas empresas, incluidas las empresas estatales, y restricciones a la entrada y operación extranjeras en sectores de servicios particulares. Mejorar el entorno empresarial mediante la racionalización de las exenciones fiscales y las regulaciones que actúan como barreras para la entrada

²² Vijil et al. (2019).

²³ DNP 2020.

²⁴ Encuesta Ritmo Empresarial septiembre 2020, Informe # 13; Encuesta de Desempeño Empresarial realizada por la Asociación Colombiana de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas segundo trimestre de 2020; Gran Encuesta PYME ANIF segundo trimestre 2019.

y el crecimiento de las empresas (incluido el sector financiero) e incorporar el principio de neutralidad competitiva en las intervenciones estatales son vitales para aumentar la productividad de las empresas y, en última instancia, el desempeño de las exportaciones. Ciertamente, la reducción de márgenes— como probablemente ocurriría con una mayor competencia—está asociada con un aumento en el crecimiento de la productividad del sector manufacturero en 2019.²⁵

Las ganancias positivas netas agregadas del comercio abren la puerta a programas de financiamiento que alivian los costos de ajuste. Se estima que los costos de movilidad laboral en todos los sectores son relativamente más altos en Colombia en comparación con el promedio de América Latina.²⁶ Colombia ha implementado programas activos del mercado laboral concentrados principalmente en el desarrollo de habilidades profesionales y técnicas. Los gastos del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) representan el 0.3 por ciento del PIB, más que el promedio en los países de la OCDE. Sin embargo, sus programas adolecen de problemas de diseño e implementación; y carecen de una evaluación sistemática de su eficacia.²⁷ Adaptar los programas activos del mercado laboral a las necesidades de los mercados laborales locales podría facilitar la movilidad entre los sectores de trabajadores desplazados. La compensación a los trabajadores obligados a trasladarse por sus gastos de mudanza también podría promover la movilidad geográfica y aumentar el empleo y los salarios.²⁸ Dado que es posible que las empresas en el extremo inferior de la distribución de la productividad no puedan escapar inmediatamente de la competencia mediante la innovación, la mejora de las capacidades mediante programas de extensión tecnológica complementados con el acceso a la financiación es fundamental. La evaluación sistemática de esos programas se ha convertido en una prioridad para el Gobierno. Los desafíos pendientes incluyen las crecientes restricciones presupuestarias y la coordinación interinstitucional (especialmente para consolidar algunas iniciativas). Por último, es posible que se necesiten cláusulas de extinción eficaces para que los trabajadores y las empresas tengan tiempo suficiente para adaptarse.

²⁵ Looty, M., Pop, G., Pena, J. y Stinshoff, C., 2021.

²⁶ Artuc. et al., 2015.

²⁷ Casas et al. 2018 y OCDE 2019.

²⁸ Dutz 2018.

Cuadro 1: Reformas clave de políticas

Objetivo	Reformas propuestas
Promoción de IED	
<p>Trabajar hacia una política y mecanismos integrados de IED que cubran la atracción, promoción, facilitación, retención, expansión y vínculos productivos para aumentar la IED en busca de eficiencia y atraer empresas creadoras de competencias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cascada de objetivos de IED desde el Plan Nacional de Desarrollo a una estrategia de IED y planes estratégicos relacionados que incluyen indicadores de desempeño (KPI), una división del trabajo entre agencias nacionales y regionales para la promoción de inversiones (API) acompañada de mecanismos de coordinación y una asignación presupuestaria. • Racionalizar con base en diagnósticos locales (es decir, iniciativas de clústeres y cadenas de valor) la cantidad de sectores que Procolombia en coordinación con las API regionales promueven activamente para atraer IED. • Fortalecer las API regionales a través de la transferencia de conocimientos de ProColombia. • Revisar los procedimientos sobre el movimiento transfronterizo de personas (modalidad de servicios 4) y la convalidación/acreditación de títulos profesionales en Colombia para facilitar la contratación de profesionales extranjeros calificados que satisfagan las necesidades de los inversionistas. • Continuar los esfuerzos para diseñar e implementar una Ventanilla Única de IED que centralice, simplifique y racionalice la provisión de servicios de información y asistencia durante todo el ciclo de inversión. A través de esta entidad, Procolombia y el MCIT podrían generar canales eficientes para ejecutar trámites y consultas con los diferentes organismos públicos con los que debe tratar un inversionista. • Continuar con los esfuerzos en curso para establecer un mecanismo de gestión de conflictos Inversionista-Estado en forma de una Unidad de Defensoría. • Identificar las lecciones aprendidas de los programas de vínculos económicos anteriores para diseñar un programa que incluya estrategias establecimiento de contactos y de desarrollo de proveedores. • Evaluar la efectividad de los incentivos tributarios y los mecanismos de incentivos no tributarios (por ejemplo, capacitación, incluso del SENA, e infraestructura) para la atracción de IED.
Promoción de exportaciones	
<p>Mejorar la inteligencia de mercado sobre oportunidades de exportación de bienes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la gestión de Procolombia por resultados a través de la introducción de un sistema de seguimiento y evaluación y promover el diseño de programas basados en evidencia enfocados a mejorar la productividad de las empresas, así como la sofisticación y diversificación de la canasta exportadora. • Fortalecer los programas de apoyo de Procolombia para empresas mediante la inclusión de módulos relacionados con: 1) atraer talento internacional y/o fomentar el talento interno para la internacionalización; 2) llevar a cabo mejoras de calidad impulsadas por la demanda destinadas a atraer nuevos clientes (por ejemplo, mediante visitas/recorridos de los agentes de las empresas a países con un alto potencial de demanda); y 3) mejorar las capacidades tecnológicas de las empresas (por ejemplo, creación de un catálogo en línea de requisitos técnicos que deben cumplir los exportadores para

	<p>ingresar a mercados seleccionados; programas para mejorar las prácticas de las pequeñas y medianas empresas en logística y procedimientos relacionados de importación y exportación).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del sistema nacional de calidad para facilitar a los exportadores la obtención de certificaciones de calidad reconocidas por los mercados internacionales.²⁹
Mejorar la inteligencia de mercado sobre oportunidades de exportación de servicios.	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar el perfil institucional y fortalecer los mecanismos de gobernanza interinstitucional para mejorar la recolección de información y datos sobre la competitividad de las exportaciones de servicios. • Evaluar las barreras relacionadas con la digitalización de las empresas, incluidas las relacionadas con la infraestructura digital; mapeo de programas de apoyo y análisis de su eficiencia; así como el diseño e implementación de políticas y programas que promuevan el aprendizaje/adopción de herramientas como programación, software, marketing digital y bilingüismo.
Política comercial (medidas arancelarias y no arancelarias)	
Simplificar las barreras no arancelarias y reducir las crestas arancelarias que protegen los productos individuales para mejorar la competitividad de los productores transformadores y aumentar la competencia en el mercado interno.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el rol de liderazgo del MCIT a través de mecanismos de coordinación interinstitucional más efectivos. • Mejorar la calidad regulatoria y la previsibilidad a través de una estrecha coordinación entre las autoridades, la consulta con las partes interesadas clave y un firme cumplimiento de las buenas prácticas regulatorias. Si bien el análisis de impacto regulatorio obligatorio para todas las nuevas regulaciones (según lo dispuesto por los Decretos 1074 de 2015 y 1468 de 2020) no está completamente implementado, crear una comisión transitoria de alto nivel con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación y MCIT con el poder de evaluar y decidir la reforma y/o eliminación de las barreras no arancelarias actualmente vigentes, así como las nuevas restricciones propuestas. Esta comisión podría servir como piloto para informar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación institucional instituidos por los decretos relacionados. La comisión: <ul style="list-style-type: none"> ○ Establecería un mecanismo mediante el cual las partes interesadas puedan impugnar cualquier regulación existente basándose en que constituye una barrera injustificada al comercio (en el sentido de que el objetivo público relacionado puede lograrse con medidas alternativas que distorsionen menos el comercio); ○ Identificaría, en el contexto del análisis regulatorio, el daño esperado para los productores locales por la eliminación de las barreras no arancelarias cuestionadas y propondría intervenciones públicas para ayudar a los afectados a mejorar para adaptarse a la nueva postura política. ○ Recopilaría una lista de todas las restricciones cuantitativas existentes a la importación y las restricciones implementadas en los puertos de entrada, evaluando su impacto y eliminándolas con un cronograma que permita a los productores afectados por la decisión solicitar una revisión de las medidas y/o emprender acciones (incluso a través del apoyo financiero) para adaptarse a la nueva postura política. • Sujectaría los aranceles que excedan el 10 por ciento a un análisis de costo-beneficio.

²⁹ El documento CONPES 3957 de 2019 estableció una hoja de ruta para el fortalecimiento del sistema nacional de calidad.

	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluaría la efectividad de los mecanismos de trato preferencial como el Plan Vallejo y evaluar si las reformas recientes (a través de Decretos) están abordando temas como 1) mayor accesibilidad a un grupo más grande de exportadores; 2) mayor transparencia de las condiciones a aplicar; y 3) mejor información sobre los beneficios para los usuarios.
Agilizar las regulaciones que afectan al comercio de servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentaría el perfil institucional y fortalecería los mecanismos de gobernanza interinstitucionales para mejorar la identificación y el abordaje de las barreras al comercio de servicios. • Integraría estándares regulatorios internacionales en el comercio digital que incluyan medidas contra el fraude y el ciberdelito, con el fin de proteger los derechos del consumidor y de propiedad intelectual, que son condiciones clave para que Colombia sea competitiva en las exportaciones de servicios intensivos en datos.
Ambiente de negocios	
Mejorar la competencia para fomentar el crecimiento de la productividad de las empresas y el desempeño de las exportaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la efectividad de los esquemas de incentivos de zonas económicas especiales/zonas francas. Las características específicas que podrían eliminarse incluyen: 1) la posibilidad de que una empresa ubicada en una zona franca tenga incentivos especiales incluso para sus ventas al mercado interno, lo que proporciona una ventaja inadecuada frente a otras empresas nacionales; y 2) el hecho de que empresas individuales puedan ser declaradas zonas francas ('Zonas Francas Unipersonales') independientemente de su ubicación, lo que también contribuye a generar fuertes lobbies y tratamientos excepcionales que resultan en competencia desleal. • Incorporar el principio de neutralidad competitiva en las intervenciones estatales. • Analizar la relevancia de las regulaciones que limitan la competencia económica en sectores de servicios como panadería, seguros, telecomunicaciones y logística. Por ejemplo, posibilitar la aparición de herramientas tecnológicas acordes con los nuevos modelos de negocio y facilitar la interoperabilidad de los sistemas de pago son medidas clave para fortalecer la competencia en el sistema financiero.
Facilitación del comercio y logística	
Disminuir los costos y el tiempo de comercio transfronterizo para mejorar la participación de las empresas y la mejora en las CGV justo a tiempo.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar e implementar un plan integral de Facilitación del Comercio para articular objetivos, metas e hitos, establecer prioridades y secuenciar reformas y proyectos plurianuales. • Desarrollar aún más el proyecto de Ventanilla Única Comercial basado en la reingeniería integral de los procesos comerciales de importación y exportación (es decir, la interoperabilidad con los sistemas de todas las partes interesadas involucradas en los procesos comerciales, incluidos los principales socios comerciales; armonizar los requisitos de datos; alinearse con las normas internacionales y las prácticas comerciales, por ejemplo, relacionadas con automatizar los procesos de envío postal y despacho expedito mientras se exploran modelos alternativos para la recaudación de impuestos, etc.). • Desarrollar estrategias integrales de cumplimiento basadas en riesgos, mediante el desarrollo de un perfil de riesgo unificado y enriquecido, así como inspecciones simultáneas; ampliar el uso del procesamiento previo a la llegada y el despacho de mercancías; ampliar el alcance del programa de escáneres en los puertos y fortalecerlo con equipos complementarios; explorar acuerdos de cooperación avanzados entre las Aduanas y otras agencias fronterizas, incluido

	<p>el establecimiento de un centro nacional de focalización y operaciones conjuntas de fiscalización; y continuar ampliando los beneficios otorgados por el programa de Operadores Económicos Autorizados (es decir, se puede utilizar como piloto para luego expandir prácticas exitosas basadas en la gestión de riesgos a todos los comerciantes).³⁰</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar la Ventanilla Única de Operaciones Marítimas.³¹ • Acelerar el diseño e implementación de una guía de mejores prácticas para la operación de puertos y aeropuertos relacionada con operaciones de exportación e importación.³² • Acelerar el diseño, seguimiento, evaluación y publicación de indicadores de tiempo de liberación y de eficiencia portuaria (es decir, CONPES 3892 de 2020), así como institucionalizar instrumentos como la Encuesta Nacional de Logística para comparar periódicamente el desempeño de los operadores. • Realizar una evaluación de impacto regulatorio de los requisitos de acceso a las profesiones de transporte y logística. • Evaluación de impacto de inversiones en intermodalidad y mejoras piloto de instalaciones intermodales. • Apoyar la entrada de soluciones de TI como las plataformas de transporte para mejorar la eficiencia de los activos y el retorno de la inversión.
Economía política a favor del cambio	
Garantizar la viabilidad de la reforma	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar un análisis del nivel de implementación de los acuerdos comerciales existentes y el nivel de utilización del acceso preferencial al mercado por parte de las empresas colombianas, para priorizar la implementación de las reformas que se han comprometido a nivel internacional e identificar las medidas complementarias que permitirían a las empresas aprovechar plenamente el beneficio de la apertura negociada del mercado. • Evaluar la economía política (identificar ganadores y perdedores) detrás de las principales barreras a la internacionalización, comunicar los beneficios esperados a los ganadores federados y dar visibilidad a su apoyo a favor de las reformas, y diseñar e implementar mecanismos de compensación para los afectados negativamente. En particular, la cuantificación de los costos de ajuste laboral sectorial y geográfico es necesaria para diseñar mecanismos de compensación efectivos para que los trabajadores faciliten su transición. Asimismo, sería fundamental un análisis de la eficiencia del mercado laboral y de las políticas y programas de apoyo a las empresas/explotaciones agrícolas.

³⁰ Estas reformas han sido propuestas en CONPES 3982 de 2020; y CONPES 3993.

³¹ Esta reforma está incluida en el CONPES 3982 de 2020.

³² Las recomendaciones específicas están incluidas en el CONPES 3982 de 2020.

Referencias:

- Alfaro, L. y Chen, MX (2018). Selection and market reallocation: Productivity gains from multinational production. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(2), 1-38.
- Aranda, Y & Li, Y. (2021). *“Foreign Direct Investment and Investment Promotion: An Analysis for Colombia to Support the Internationalization Mission.”* Documento de antecedentes preparado en Colombia *“Misión de Internacionalización”*. Washington, DC. Banco Mundial.
- Arenas, G., Espitia, A. y Winkler, D. (2021). *“Global Value Chain Participation and Upgrading: Opportunities and Challenges for Colombia”* Documento de antecedentes preparado en Colombia *“Misión de Internacionalización”*. Washington DC. Banco Mundial.
- Artuc, E., D. Lederman y G. Porto (2015). A mapping of labor mobility costs in the developing world. *Journal of international economics*, 95(2015), 28-41.
- Brambilla, I., Depetris Chauvin, N., & Porto, G. (2017). Examining the export wage premium in developing countries. *Review of International Economics*, 25(3), 447-475.
- Broda, C. y Weinstein, DE (2006). Globalization and the Gains from Variety. *The Quarterly journal of economics*, 121(2), 541-585.
- Carreras N., Borja C. y Pop, G. (2021). *“Competition Policy Inputs for Colombia CPSD”*. Documento de antecedentes preparado en Colombia *“Misión de Internacionalización”*. Washington, DC. Banco Mundial.
- DIDE-DNP (2020a). Obstacles to export in Colombia. Colombia.
- DIDE-DNP (2020b). Standards of quality, productivity and exports in Colombian manufacturing firms. Colombia Mission Studies. Washington, DC: The World Bank.
- Dudine, P., Forero, A., Pinchao, A. y Rocha, N. (2021). *“Real Exchange Rates and Trade in Colombia”*. Documento de antecedentes preparado en Colombia *“Misión de Internacionalización”*. Washington, DC. Banco Mundial.
- Duque, G., Rodriguez, Zuluaga, Guayacán, & Díaz. (2021). *“Modern services dynamics: Global and the Colombian context”*. Documento de antecedentes preparado en Colombia *“Misión de Internacionalización”*. Washington, DC. Banco Mundial.
- Dutz, Mark A. (2018). Jobs and Growth: Brazil's Productivity Agenda. *International Development in Focus*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Echandi, R y Gomez, D. (2021). *“Promoting Greater Investment Permanence and Expansion in Colombia: Considerations to Establish an Investment Ombuds Unit”*. Documento de antecedentes preparado en Colombia *“Misión de Internacionalización”*. Washington, DC. Banco Mundial.
- Eslava, M., Haltiwanger, J., Kugler, A., y Kugler, M. (2013). Trade and market selection: Evidence from manufacturing plants in Colombia. *Review of Economic Dynamics*, 16(1), 135-158.
- Estrades, C. y Osorio, I. (2021). *“General equilibrium analysis of trade policy options in Colombia”*. Documento de antecedentes preparado en Colombia *“Misión de Internacionalización”*. Washington, DC. Banco Mundial.
- Fajgelbaum, PD y Khandelwal, AK (2016). Measuring the unequal gains from trade. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(3), 1113-1180.
- Gereffi, Gary, John Humphrey y Timothy J. Sturgeon. 2005. “The Governance of Global Value Chains.” *Review of International Political Economy* 12 (1): 78–104.

- González, A. (2021). *“Institutional arrangements and governance to support Colombia’s internationalization”*. Documento de antecedentes preparado en Colombia *“Misión de Internacionalización”*. Washington, DC. Banco Mundial.
- Han, J., Liu, R. y Zhang, J. (2012). Globalization and wage inequality: Evidence from urban China. *Journal of International Economics*, 87(2), 288-297.
- Huchet-Bourdon, M., Le Mouël, C., & Vijil, M. (2018). The relationship between trade openness and economic growth: Some new insights on the openness measurement issue. *The World Economy*, 41(1), 59-76.
- Iacovone, L., Maloney, W., & McKenzie, D. (2018). Improving Management with Individual and Group-Based Consulting: Results from a Randomized Experiment in Colombia. Hoja de trabajo.
- Kee, H. y Forero, A. (2021). *“Non-Tariff Measures of Colombia”*. Documento de antecedentes preparado en Colombia *“Misión de Internacionalización”*. Washington, DC. Banco Mundial.
- Lall (2000) (2000). The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985–98. *Oxford Development Studies*, 28(3), 337–369
- Looty, M., Pop, G., Pena, J., & Stinshoff, C. (2021). *“Competition, Productivity and Exports: a quick assessment of underlying trends and policy drivers for Colombia”*. Documento de antecedentes preparado en Colombia *“Misión de Internacionalización”*. Washington, DC. Banco Mundial.
- Marchand, Beyza Ural (2012), Tariff pass-through and the distributional effects of trade liberalization, *Journal of Development Economics*, 99(2012) 265-281.
- Nicita, A. (2009). The price effect of tariff liberalization: Measuring the impact on household welfare. *Journal of Development Economics*, 89(1), 19-27.
- OCDE (2019), Encuestas económicas de la OCDE: Colombia 2019, OCDE Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/e4c64889-en>
- Porto, GG (2006). Using survey data to assess the distributional effects of trade policy. *Journal of International Economics*, 70(1), 140-160.
- Saslavsky, D. y Checcucci, E (2021). *“Enhancing Trade Facilitation, Logistics and Connectivity: challenges and recommendations”*. Documento de antecedentes preparado en Colombia *“Misión de Internacionalización”*. Washington, DC. Banco Mundial.
- Signoret, J. y Tovar, J. (2021). *“A Diagnostic of Trade Competitiveness in Colombia”*. Documento de antecedentes preparado en Colombia *“Misión de Internacionalización”*. Washington, DC. Banco Mundial.
- Vijil, M., L. Wagner and M. Tesfaye Woldemichael (2019). *“Import Uncertainty and Export Dynamics”*. World Bank Policy Research Working paper, 8793.
- World Bank and World Trade Organization. 2020. Women and Trade: The Role of Trade in Promoting Gender Equality. Washington, DC: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34140>
- Banco Mundial. (2017). Global investment competitiveness report 2017/2018: Foreign investor perspectives and policy implications.
- Banco Mundial. (2019). World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains, Washington, DC: The World Bank.