

COLOMBIA 2030

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS
PARA EL FUTURO DE COLOMBIA

INDUSTRIA Y COMERCIO



INNOVACIÓN
PARA EL
DESARROLLO

ARQUITECTURA TEMÁTICA Y EQUIPO AUTORAL

Colombia 2030 se construye a partir de una agenda temática amplia y diversa, que cubre desafíos que enfrentará el país a partir de este año y que en 2030 necesitamos haber redireccionado.

Presentamos los resultados de la iniciativa en esta serie de documentos, en la que se abordan de manera específica los temas de industria y comercio; ciencia; salud; ambiente; educación; tecnologías de la información y las comunicaciones; migración; energía; economía; seguridad; desarrollo del Pacífico y desarrollo urbano. Para cada tema se aporta un análisis riguroso y las propuestas concretas sobre las que deben cimentarse las decisiones.

Innovación para el Desarrollo (I+D) agradece especialmente a las y los expertos responsables de la elaboración de los documentos: Javier Garay, en industria y comercio; Diego Fernando Hernández Losada y Juan Mauricio Benavides Estévez-Bretón, en ciencia; Iván González y Mariana Pardo, en salud; Francisco Cruz, junto con Diego Fernando Hernández y Juan Mauricio Benavides Estévez-Bretón, en ambiente; María Victoria Angulo y Maximiliano Gómez, en educación; Iván Durán y Víctor Muñoz, en TICs; Juan Ricardo Ortega y Ana María Vega (practicante I+D), en energía; Saira Samur, en economía; Jefferson Mena Sánchez, en desarrollo del Pacífico; y Nicolás Galarza y Paola Delgado, con el apoyo de Cristian Martínez (practicante I+D), Edward Buitrago y María Angélica Bernal, en desarrollo urbano.

El esfuerzo colectivo contó con la coordinación general de Emilio Archila, cuyo liderazgo fue clave para articular a los distintos autores y garantizar la coherencia de una agenda construida desde el rigor técnico, el diálogo interdisciplinario y la vocación de impacto, con el apoyo del equipo I+D.

INTRODUCCIÓN

Innovación para el Desarrollo (I+D) nace con la convicción de que Colombia requiere nuevas formas de pensar y actuar frente a los desafíos del siglo XXI. Como Think & Do Tank, su propósito es transformar el conocimiento en acción, generar propuestas con rigor técnico y promover la innovación como motor de cambio para el desarrollo del país.

Colombia 2030 es una iniciativa de análisis estratégico que aborda once temas clave de interés nacional, relevantes tanto para la coyuntura actual como para los desafíos de mediano y largo plazo. A través de una serie de cartillas temáticas, este ejercicio propone un diagnóstico profundo de cada uno de estos ámbitos, identifica sus principales problemáticas estructurales y coyunturales, y plantea propuestas concretas orientadas a fortalecer la toma de decisiones públicas y privadas.

Esta agenda se concibe como un marco integral de reflexión y acción, que combina análisis técnico, evidencia empírica y visión prospectiva, con el objetivo de aportar soluciones que permitan proyectar a Colombia hacia un futuro sostenible, competitivo e inclusivo, en el que el crecimiento económico esté estrechamente vinculado al bienestar social, la equidad y la sostenibilidad.

Colombia cuenta con una riqueza excepcional en talento humano, diversidad natural y capacidad creativa. Estas fortalezas, junto con un ecosistema cada vez más dinámico de innovación social, empresarial y tecnológica, representan una oportunidad única para impulsar un nuevo ciclo de desarrollo. Desde I+D, se parte de la convicción de que el país puede acelerar su transformación si orienta sus decisiones estratégicas hacia modelos que equilibren sostenibilidad, productividad y equidad, colocando el bienestar colectivo en el centro de la acción pública.

El rol de las nuevas generaciones resulta fundamental en este proceso. Su liderazgo, creatividad y compromiso con los territorios constituyen motores clave para reconfigurar el futuro del país y asegurar que las soluciones no solo respondan a los desafíos del presente, sino que anticipen los retos emergentes. La pluralidad de voces y la articulación entre sectores públicos, privados, académicos y sociales son, por tanto, pilares esenciales de las propuestas que conforman Colombia 2030.

En este marco, la presente cartilla aborda la industria y el comercio como un eje estratégico para el desarrollo del país, reconociendo su impacto transversal y su relevancia en la construcción de un futuro sostenible. A partir de un análisis crítico y propositivo, se identifican los principales desafíos y oportunidades en esta materia y se formulan líneas de acción orientadas a potenciar su contribución al desarrollo integral de Colombia hacia 2030.

INDUSTRIA Y COMERCIO

La industria y el turismo son dos motores complementarios para el desarrollo económico de Colombia. La primera refleja la capacidad productiva del país para generar empleo, innovación y valor agregado; la segunda aprovecha la diversidad natural y cultural que convierte a Colombia en un destino privilegiado a nivel mundial. Sin embargo, ambos sectores enfrentan desafíos significativos: la falta de competitividad industrial, la informalidad empresarial, la infraestructura insuficiente y los impactos de la inseguridad sobre la actividad turística. Esta sección ofrece un panorama de la situación actual y plantea propuestas para modernizar la industria, fortalecer las cadenas productivas y consolidar el turismo como un pilar sostenible del crecimiento nacional.

En este escrito, se describen los hallazgos de una investigación rápida sobre los sectores de comercio exterior, inversión y turismo, que forman parte del concepto de internacionalización de la economía colombiana. Por esto mismo, se incluyó de manera tangencial el componente logístico y, en particular, el sector portuario. El objetivo es formular recomendaciones para futuros gobiernos.

El ejercicio consistió en la revisión de múltiples documentos, principalmente de política pública. Entre ellos se encuentran los documentos CONPES relacionados con los sectores mencionados, así como los Planes Nacionales de Desarrollo (PND). Si bien se hizo especial énfasis en los PND desde 2010, se hizo una revisión desde 1991. De igual manera, se incluyeron en la revisión los informes de gestión del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, así como las actas de entrega de ministros del sector. Adicionalmente, se incluyeron los informes de avance del cumplimiento de los documentos CONPES (Sisconpes), así como las políticas sectoriales de turismo y las políticas de comercio exterior. La información se complementó con los documentos de la Misión de Internacionalización que tuvo lugar durante el

gobierno del presidente Iván Duque, así como el documento del mismo gobierno denominado Visión 2050, y los informes de competitividad nacional, producidos por el Consejo Privado de Competitividad.

La revisión de tal cantidad de documentos buscó sistematizar la información con dos objetivos principales. Primero, identificar posibles tendencias/cambios en términos de los diagnósticos y de las recomendaciones. Segundo, establecer, a partir de los énfasis recurrentes, los temas centrales, sus características y principales necesidades. De esta manera, las recomendaciones se derivan de aquellos puntos que aún continúan siendo desafíos, pero también sirven como punto de partida para reflexiones más profundas.

De la revisión hecha, surgen dos observaciones. La primera es que existen temas recurrentes y comunes en las décadas recientes. Esto se refleja no solo en las ideas y estrategias, sino también en los diagnósticos identificados. La segunda es que existe un énfasis en la propuesta de creación de instancias de coordinación o de toma de decisiones, así como de nuevos marcos legales. No obstante, también existe una recurrente observación sobre la falta de mejoras en productividad, resultado íntimamente ligado con los procesos de internacionalización. Esto debería dar lugar a una reflexión más profunda sobre la utilidad de nuevas propuestas sobre las mismas dimensiones, discusión que se plantea en este documento.

Dada la metodología adoptada, se tomó una decisión sobre el énfasis del documento. Esta consiste en abordar el tema como una revisión de literatura y no como una nueva contribución a los desarrollos sobre el mismo.

Así, excepto en esta introducción, los elementos que se mencionarán tanto en la parte de diagnóstico como en la de recomendaciones, reúnen los aspectos que más se repiten o mencionan en los documentos revisados. Esto se debe a que no se adopta una posición adanista, sino que es importante reconocer el esfuerzo, trabajo y conocimiento de todas las personas que han abordado este tema con anterioridad. Es importante adoptar una posición de «construir sobre lo construido» y esto comienza por el ámbito de las ideas.

En este sentido, los procesos de internacionalización de la economía colombiana se reconocen como determinantes desde principios de los años 90. Esto, a pesar de posturas más críticas que han tenido lugar tanto durante el periodo 1994 – 1998 como en el actual, 2022 – 2026. Llama la atención que, fuera de la retórica crítica, los diagnósticos y las recomendaciones son muy similares a los que se han hecho en los demás periodos de gobierno. Esto implica que se pueda hablar, al menos en el ámbito de la concepción, de una política de Estado y no de gobierno.

En todo el periodo se reconocen los beneficios de la internacionalización de la economía. Como ejemplo, vale la pena citar en extenso unos apartados del CONPES 3866, que es paradigmático del tipo de justificaciones de la mayoría de los documentos:

El comercio internacional afecta positivamente la productividad de varias maneras. En primer lugar, genera un efecto de reasignación de recursos hacia firmas más productivas y mayor escala de producción en éstas, mientras las menos productivas salen del mercado (Bernard, Eaton, Jensen y Kortum, 2003; Melitz, 2003). En ese mismo sentido, Bernard, Jensen, Redding y Schott (2007) encuentran que la reasignación intrasectorial e intersectorial de factores de producción, como resultado de una apertura al comercio internacional, aumenta la productividad de los sectores en los que el país tiene ventaja comparativa.

Por otra parte, el comercio y la inversión transnacional son los medios a través de los cuales se transmiten las nuevas tecnologías de producción y se construyen nuevas capacidades productivas (Markusen, 1989; Eaton y Kortum, 2001; Halpern, Koren, y Szeidl, 2005).

Por su parte, Kasahara y Rodríguez (2008) sostienen que el acceso a una mayor variedad y la calidad de los insumos derivados del comercio son una fuente de incrementos en productividad. Finalmente, cabe mencionar que para competir en mercados internacionales las empresas suelen invertir en procesos de innovación, absorción y transformación de conocimiento y tecnología, con el fin de adaptar sus bienes y servicios a los estándares internacionales. Por lo tanto, una baja exposición de las unidades productoras a los mercados internacionales limita el crecimiento de la productividad (Banco Mundial, 2015) (Conpes 3866, p. 27).

Además de los beneficios, también coincide durante todo el periodo en los costos. Por ejemplo, en el informe final de la Misión de Internacionalización (p. 104) se señala que el proteccionismo que afecta a ciertos sectores afecta la competencia. Esto se debe a que las empresas más protegidas tienen menos incentivos para mejorar su productividad y eficiencia. Un aspecto que vale la pena señalar relacionado con este y que muestra una distancia entre el aparente consenso técnico y la retórica pública es el del papel de las importaciones. En el mismo documento (p. 69), se señala que las importaciones también favorecen la competencia y que esta tiene efectos positivos incluso en la adopción y adaptación tecnológica. No obstante, en la retórica pública, en general, se plantea la internacionalización como una serie de procesos para favorecer las exportaciones, mientras se mantienen controladas, en el mejor de los casos, las importaciones.

Otro aspecto para resaltar es que, en todos los documentos, se menciona que la internacionalización es un medio y no un fin. El fin es el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo económico del país y la internacionalización es una forma de contribuir a ello. De igual manera, se considera, en particular en los documentos de la década más reciente, que el proceso de internacionalización requiere de algún tipo de participación del Estado a través de una labor de abordaje de las fallas de coordinación y la provisión de bienes públicos (Misión de Internacionalización).

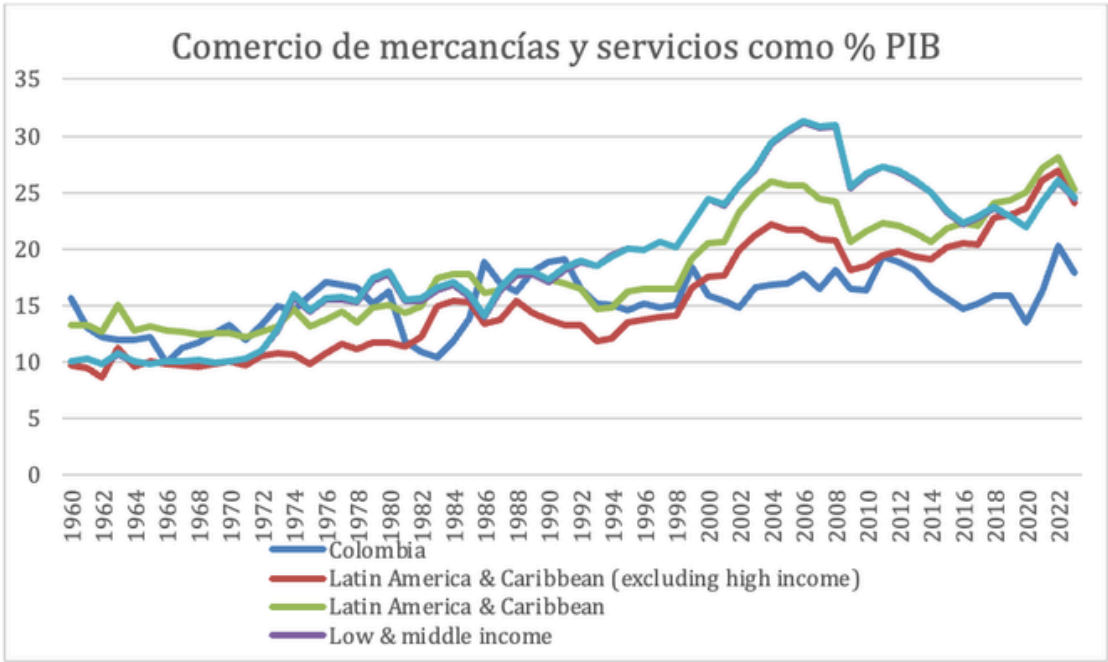
No obstante, las intervenciones deseables del Estado son aquellas que afectan a todos los sectores por igual (instrumentos horizontales). Los verticales (aquellos que afectan a sectores específicos) deben hacerse de manera muy limitada y en casos concretos.

Hasta este punto, puede afirmarse que existe acuerdo sobre la conveniencia de la apertura, pero en la práctica hay un proteccionismo predominante, que afecta la productividad.

Si bien, como se mencionó antes, el énfasis de este documento no es el de contribuir con nuevos datos sobre los temas, se comparten algunos que permiten observar lo anterior. En primer lugar, el Informe de Competitividad producido por el International Institute for Management Development, en el que se encuentra que Colombia se ubica en el puesto 61 en materia de comercio internacional y que descendió 14 puestos en la versión más reciente del Informe.

Por su parte, se observa que el comercio exterior no es tan importante para el país. Con datos del Banco Mundial, el comercio de bienes y servicios como porcentaje del PIB, se encuentra lo siguiente: de 77 países, Colombia ocupa el puesto 67, con casi 18 %. En la gráfica No. 1, se muestra el comportamiento histórico de Colombia, comparada con promedios de regiones semejantes:

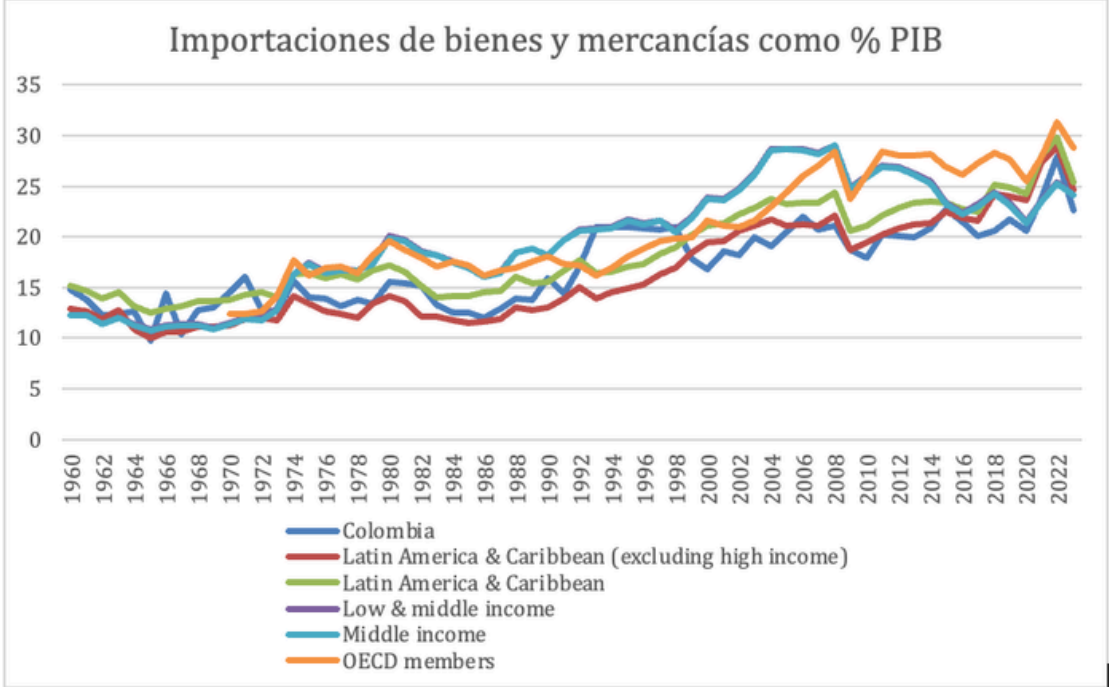
Gráfica No. 1



Gráfica elaborada por el autor con datos del Banco Mundial

En materia de importaciones, al parecer, la visión negativa que se identificó con anterioridad es la que ha dado lugar a los hechos. Como se muestra en la Gráfica No. 2, el país no solo está, al menos desde el año 2000, por debajo de los promedios de grupos de países semejantes, sino que ocupa el puesto 138 de 158 países con cerca del 23 %.

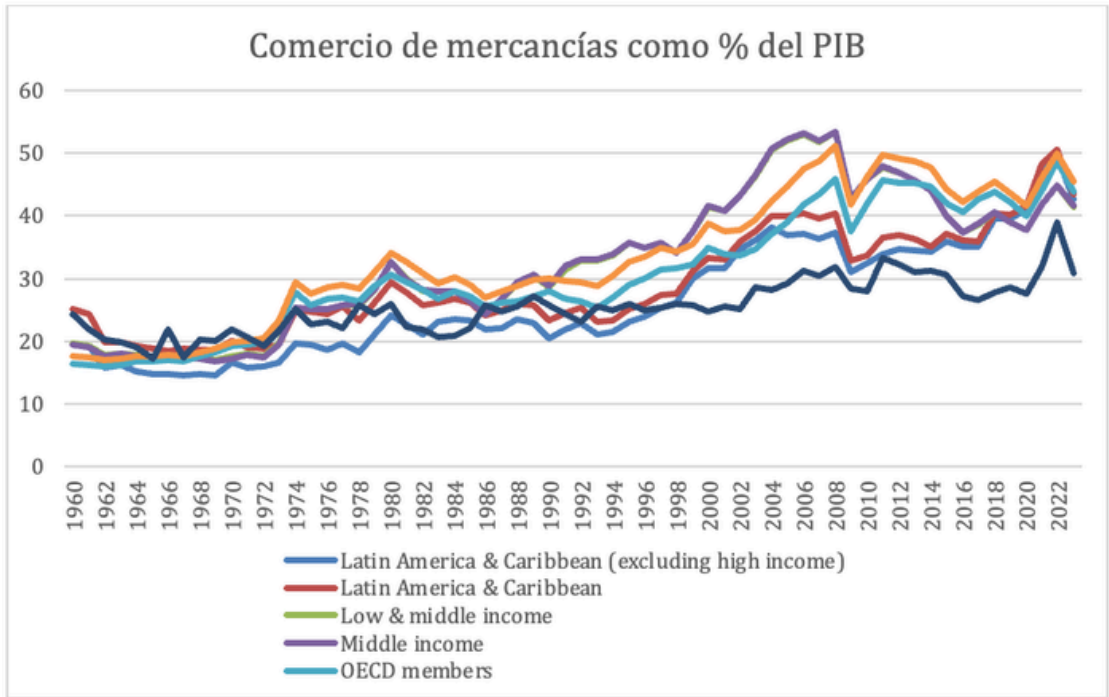
Gráfica No. 2



Gráfica elaborada por el autor con datos del Banco Mundial

Algo similar sucede con el comercio de mercancías. El país ocupa el puesto 171, entre 194 economías, con cerca de un 31 % del PIB en la observación más reciente. Esto la ubica por debajo de cualquier grupo comparable, como muestra la Gráfica No. 3:

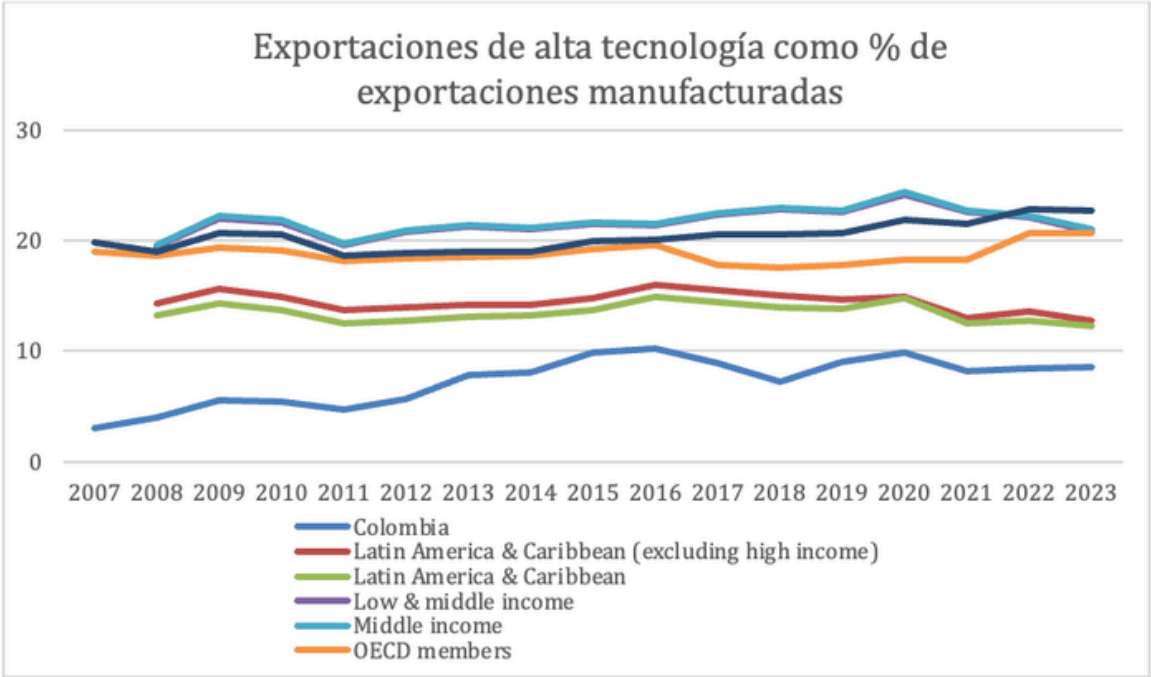
Gráfica No. 3



Gráfica elaborada por el autor con datos del Banco Mundial

Esa falta de inserción internacional afecta también las exportaciones de alta tecnología, que es otra de las coincidencias en la literatura. Con un 9 %, el país se ubica en el puesto 63 de 147. Su comportamiento comparativo e histórico se muestra en la Gráfica No. 4:

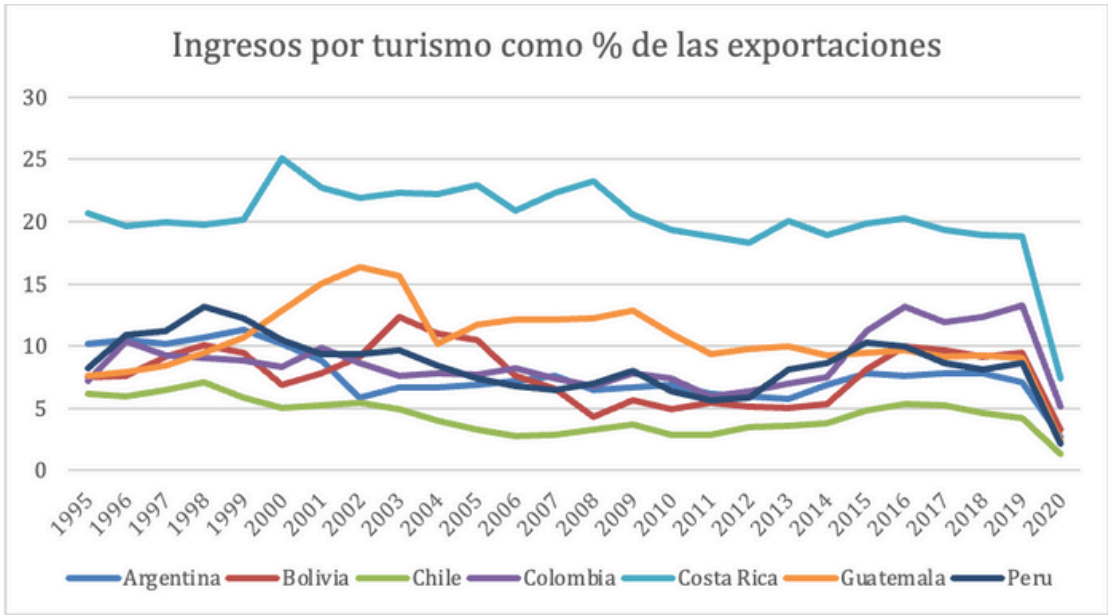
Gráfica No. 4



Gráfica elaborada por el autor con datos del Banco Mundial

En un aspecto en el que el país muestra una mejora es en la de turismo, como se muestra en la Gráfica No. 5. En este indicador, el país se ubica en el puesto 54 de 125, con un 5 %:

Gráfica No. 5



Gráfica elaborada por el autor con datos del Banco Mundial

Los anteriores datos también se reflejan en los índices internacionales. En el Índice de Libertad Económica de la Fundación Heritage, en materia de apertura comercial, el país se ubica en el puesto 87 de 187 economías (por debajo de países de la región como Perú o Chile). Por su parte, en el Economic Freedom of the World, del Instituto Fraser de Canadá, en la misma medida, el país ocupa el puesto 88 de 165 economías. En la gráfica No. 6, se muestra el puntaje que obtiene el país en ese ámbito. Allí se ve una tendencia ambivalente en el proceso de apertura comercial del país, con un máximo en 2013 y una recuperación pospandemia.

Gráfica No. 6



Gráfica elaborada por el autor con datos del Banco Mundial

Como se señala de manera recurrente en la literatura revisada, el éxito en la internacionalización depende del entorno institucional, tanto de las organizaciones estatales existentes como de las reglas del juego. Sobre esto, el caso colombiano también tiene desafíos. En el informe Business Ready, que reemplazó el ranquin Doing Business, se encuentra que los peores resultados para Colombia se encuentran, precisamente, en comercio internacional, tributación y mercado de trabajo.

En el ámbito comercial, los peores resultados no se encuentran en el ámbito regulatorio, sino en los de servicios públicos y, el peor de los tres pilares, en el denominado de eficiencia operacional. Específicamente, los peores aspectos para el país se encuentran en la falta de requisitos legales para la imposición de medidas no arancelarias (problema que se encuentra en varios de los documentos consultados), en las restricciones a exportaciones y en todo el aspecto de comercio digital.

También se encuentran problemas con el sistema electrónico aduanero, la información de comercio, la infraestructura, el manejo de riesgos, así como los tiempos y costos relacionados con los requerimientos y los documentos para el comercio exterior. Tal como se verá más adelante, esto también se encuentra en la mayoría de los documentos desde principios de los años 90.

Otros aspectos que se señalan, que afectan los procesos de internacionalización, pero que se salen del objeto de este escrito, son los temas tributarios y los tiempos de litigación, así como los costos asociados.

Por su parte, en el Logistics Performance Index, en su versión más reciente, de 2023, Colombia ocupa el puesto 66 de 139, con un puntaje de 2.9. El puntaje más bajo es el de aduanas y los más altos son los de competencia en logística, tracking y rastreo, así como en puntualidad. Todos estos eran desafíos que se plantearon hasta principios de siglo en los documentos de política pública. Habría que revisar si las medidas que se adoptaron en su momento impactaron positivamente en la situación actual y si esos efectos pueden ser replicables.

Además de la relación entre productividad y baja internacionalización, los documentos han citado la baja diversificación de la estructura productiva colombiana y la limitada innovación. Esto es particularmente problemático dadas las tendencias globales que se identifican en documentos más recientes como la Misión de Internacionalización, el de Visión 2050 o el Informe Nacional de Competitividad 2024 – 2025. Los documentos mencionan entre esas tendencias los cambios demográficos, el cambio climático, una economía más digital y el retorno del nacionalismo económico.

En las próximas páginas, se mostrarán las tendencias generales tanto en el diagnóstico como en las recomendaciones.

1. Diagnóstico

Situación de la institucionalidad

El sector tiene un complejo entramado institucional, tanto desde el punto de vista de las normas como desde el de las organizaciones relacionadas. El ente rector en el sector central es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT). Según el Manual de estructura del Estado del Departamento Administrativo de la Función Pública, se señala que este desarrolla políticas dirigidas a la promoción del desarrollo económico a través

de temas como competitividad, integración y desarrollo de sectores productivos. Esto incluye los temas de comercio exterior, inversión extranjera y turismo.

En documentos como el de Visión 2050 o el publicado en 2025 por el Instituto de Ciencia Política (ICP), en el que se reúnen sus recomendaciones para el futuro y que se denomina L3P, se señala que hay problemas en los diversos marcos regulatorios del país y en la certidumbre jurídica. En el documento del ICP, se menciona que hay un exceso de entidades y funciones duplicadas, así como unas reglas del juego que inducen incentivos perversos y controles débiles.

Sector central

En el despacho ministerial, las oficinas de asuntos legales internacionales y de estudios económicos se destacan para el objeto de este documento. Por su parte, la misionalidad del ministerio se desarrolla a través de tres viceministerios. El primero, de comercio exterior. El segundo, de desarrollo empresarial y el tercero, de turismo. En este documento se hará énfasis en los temas relacionados con el primer y tercer viceministerios.

El Viceministerio de Comercio Exterior, dada la estructura de direcciones y subdirecciones, se concentra en las siguientes temáticas: relaciones comerciales, integración, inversión extranjera y comercio exterior, dentro de lo que se incluyen las prácticas comerciales, el diseño y la administración de operaciones, así como las exportaciones. Por su parte, el Viceministerio de Turismo está concentrado en los temas de calidad, desarrollo sostenible, análisis sectorial y promoción.

El Ministerio está asesorado por diversas instancias de coordinación de asesoría. Estos son:



Consejo Superior de Comercio Exterior



Consejo Superior de Microempresa y de la Pequeña y Mediana Empresa

 Consejo Nacional de Protección al Consumidor	 Comisión Intersectorial de la Calidad
 Consejo Superior de Turismo	 Comisión Intersectorial de la Propiedad Intelectual
 Consejo Consultivo de la Industria Turística	 Comisión Intersectorial de Zonas Francas
 Consejo Nacional de Seguridad Turística	 Comisión Intersectorial para Proyectos Estratégicos del Sector de Comercio, Industria y Turismo
 Comités Locales para la Organización de las Playas	 Comisión Nacional de Competitividad e Innovación
 Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior	 Comisión Intersectorial de Exposiciones Internacionales
 Comité Técnico del Premio Colombiano a la Innovación Tecnológica Empresarial para las Mipymes-Innova	 Comisión Intersectorial de Estadísticas del Sector Servicios
 Comité Ejecutivo de la Comisión Nacional de la Competitividad e Innovación	 Consejo Técnico de Contaduría Pública

De la lista anterior, algunos deben mirarse con detalle. En el ámbito de comercio exterior, en primer lugar, está el Consejo Superior de Comercio Exterior. Según su decreto fundacional, el 2553 de 1999, sus funciones son:

- 1.Recomendar al Gobierno Nacional la política general y sectorial de comercio exterior de bienes, tecnología y servicios, de inversión extranjera y de competitividad en concordancia con los planes y programas de desarrollo del país.
- 2.Recomendar los lineamientos de las políticas arancelarias, aduaneras, de valoración, de los regímenes aduaneros y de los procedimientos de importación y exportación.
- 3.Asesorar al Gobierno Nacional en las decisiones que este debe adoptar en los organismos internacionales encargados de asuntos de comercio internacional.
- 4.Emitir concepto, previa consulta al Ministerio de Relaciones Exteriores, sobre la celebración de tratados o acuerdos internacionales de comercio, bilaterales o multilaterales, y recomendar al Gobierno Nacional la participación o no del país en los mismos.
- 5.Formular directrices para las negociaciones internacionales de comercio.
- 6.Sugerir al Gobierno Nacional la política aplicable a los instrumentos de promoción y fomento de las exportaciones.
- 7.Examinar y recomendar al Gobierno Nacional la adopción de normas generales sobre prácticas desleales y restrictivas de comercio internacional y salvaguardias.

8. Emitir concepto sobre la adopción de medidas de salvaguardia arancelaria y cuantitativa.

9. Analizar, evaluar y recomendar al Gobierno Nacional medidas y proyectos encaminados a facilitar el comercio y el transporte nacional e internacional de pasajeros y de mercancías de exportación e importación.

10. Expedir las directrices para la organización y manejo de los registros de comercio exterior, con inclusión de los requisitos que deben cumplir y las sanciones que sean imponibles por la violación de tales normas.

11. Expedir su propio reglamento.

Una segunda instancia en el ámbito del comercio exterior es el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior. En el artículo 1 del decreto 3303 de 2006, que se reproduce de manera textual, se establecen sus funciones:

1. Analizar y recomendar al Consejo Superior de Comercio Exterior y al Gobierno Nacional, conforme a las leyes que regulan la materia sobre los aspectos del régimen aduanero y arancelario y en particular sobre:

➤ Política aduanera acorde con el modelo de desarrollo económico y las prácticas del comercio internacional.

➤ Control y evaluación de la aplicación de medidas arancelarias y aduaneras por parte de las entidades encargadas de su ejecución y sobre la adopción de los correctivos a que hubiere lugar.

➤ Política de destino de los bienes aprehendidos o abandonados teniendo en cuenta el impacto de la misma sobre la producción nacional y la conveniencia de efectuar su reexportación, donación o venta.

➤ Adopción de la política arancelaria.

➤ Establecimiento y variación de los aranceles y demás tarifas arancelarias aplicables a las importaciones.

➤ Establecimiento y variación de los aranceles y demás tarifas arancelarias aplicables a las importaciones.

➤ Variaciones en la metodología, criterios, objetivo y composición del mecanismo de estabilización de precios previsto en la Ley 7 de 1991.

➤ Pertinencia de las solicitudes presentadas en relación con las modificaciones al arancel de aduanas, previo al cumplimiento de los requisitos establecidos.

➤ Modificación del arancel de aduanas en lo concerniente a la actualización de la nomenclatura, sus reglas de interpretación, notas legales, notas explicativas y reestructuración de los desdoblamientos o creación de nuevas subpartidas.

2. Estudiar y hacer las recomendaciones pertinentes al Consejo Superior de Comercio Exterior y al Gobierno Nacional, conforme a las leyes que regulan la materia, sobre:

➤ El comportamiento de los regímenes de importación, exportación.

➤ La adopción de los sistemas de valoración aduanera.

➤ El establecimiento de sistemas que permitan un control eficaz de las operaciones de aforo, para evitar la subfacturación y de otras prácticas que afecten la producción nacional.

3. Asesorar al Gobierno Nacional en materia de devolución de impuestos relacionados con las operaciones de comercio exterior, niveles, modalidades y requisitos.

4. Recomendar al Gobierno Nacional sobre la adopción de medidas de salvaguardia provisional conforme a las normas que regulan la materia y recomendar al Consejo Superior de Comercio Exterior sobre la adopción de medidas de salvaguardia definitivas.

Luego está la Comisión Intersectorial de la Propiedad Intelectual, que busca coordinar las políticas que, en la materia, sean implementadas en Colombia. La cuarta instancia en este ámbito es la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, encargada de aprobar o negar los Planes Maestros de Desarrollo General de Zonas Francas, así como de dar concepto previo sobre declaración de nuevas zonas francas.

La quinta es la Comisión Intersectorial para Proyectos Estratégicos del Sector de Comercio, Industria y Turismo (PINES). El Decreto 155 de 2015, que establece su creación, le asigna las siguientes funciones:

1. Participar en la coordinación y definición eficiente de los proyectos de comercio, industria y turismo.
2. Hacer seguimiento de las acciones contempladas en los lineamientos de política para el desarrollo de los PINES de comercio, industria y turismo.
3. Validar los proyectos que cumplan con los criterios para ser considerados como PINES, que sean priorizados y presentados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
4. Apoyar la gestión y coordinación de los PINES de comercio, industria y turismo, así como realizar su seguimiento y evaluación.
5. Dar directrices para la cualificación de los criterios que deben cumplir los PINES de comercio, industria y turismo.
6. Definir lineamientos para la coordinación y la planeación integral de los PINES de comercio, industria y turismo, teniendo en cuenta el impacto económico de dichos proyectos y la coordinación interinstitucional a nivel nacional y territorial.

7. Servir de instancia de concertación, propiciar acuerdos interinstitucionales y proponer mecanismos de solución y arreglo, para el desarrollo de los PINES de comercio, industria y turismo, sin perjuicio de la normatividad aplicable en la materia.

8. Establecer lineamientos y diseñar estrategias para la participación de las autoridades municipales, departamentales, regionales y metropolitanas en el desarrollo y ejecución de los proyectos de comercio, industria y turismo, así como la socialización de los mismos.

9. Conformar los Comités Técnicos necesarios para su adecuado funcionamiento, que serán la instancia encargada de apoyar la planeación integral y el seguimiento a la ejecución de los proyectos de comercio, industria y turismo;

10. Expedir su propio reglamento.

Para terminar el listado de las instancias relacionadas con el comercio exterior, está la Comisión Intersectorial de Estadísticas del Sector Servicios. Esta fue creada por el decreto 864 de 2013 y tiene como objetivo dar lineamientos para la recolección y producción de estadísticas del sector servicios.

Por su parte, varias de las instancias se relacionan con el sector del turismo. El primero es el Consejo Superior de Turismo, creado por el Decreto 1873 de 2013 y que tiene como funciones:

1. Definir y adoptar programas y proyectos entre uno o varios ministerios que beneficien la competitividad del turismo colombiano.
2. Evaluar las medidas y acciones que proyecten adoptar las entidades públicas del orden nacional que afecten al turismo con el fin de recomendar su modificación si fuere el caso.
3. Analizar la normatividad vigente con el fin de proponer su modificación cuando afecte el desarrollo turístico.

4. Coordinar y adoptar programas y proyectos gubernamentales que requieran el concurso de varios ministerios y entidades públicas del orden nacional con el propósito de lograr el desarrollo armónico del turismo y la optimización de los recursos humanos, físicos y económicos.
5. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto y que estén acordes con su naturaleza;
6. Darse su propio reglamento.

En segundo lugar, está el Consejo Consultivo de la Industria Turística. Este busca dar asesoría a las secretarías de turismo para promover la competitividad del sector. Luego se encuentra el Consejo Profesional de Guías de Turismo. Este se encarga de expedir las licencias profesionales para estos profesionales. Una cuarta instancia son los Comités Locales para la Organización de las Playas, encargados de establecer las zonas de aprovechamiento de las playas nacionales.

De todas estas instancias, se pueden hacer las siguientes observaciones. Primero, no son claros los resultados de todas estas comisiones y comités. Segundo, dada la información disponible, no es clara la periodicidad en los encuentros y el funcionamiento de muchas de estas. Por ejemplo, no se encuentran actas de los encuentros del Consejo Superior de Comercio Exterior ni de las Comisiones Intersectoriales de Propiedad Intelectual, Zonas Francas y para Proyectos Estratégicos del sector. De las que sí hay información, el Consejo Superior de Turismo reporta como acta más reciente una de diciembre de 2023 y la reunión consistió en una revisión de la política de turismo de 2021. Por su parte, el Consejo Consultivo de Industria Turística presenta una última reunión en diciembre de 2022 y solo fue informativa. La instancia que mayor actividad reporta es el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio y de Comercio Exterior, pero su última reunión reportada fue en diciembre de 2024. Tercero, en algunos casos, como en el del Consejo Profesional de Guías de Turismo, no es clara su utilidad. Por último, resaltan la cantidad de funciones. Habría que reflexionar sobre si todos esos asuntos deben ser competencia del gobierno nacional y sus resultados y efectos hasta el momento.

Sector descentralizado

El MinCIT tiene las siguientes entidades adscritas: Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), Superintendencia de Sociedades (SuperSociedades), Instituto Nacional de Metrología y la Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores. De estas vale la pena hacer unos comentarios sobre las superintendencias y sobre el Instituto de Metrología. Del lado de las superintendencias es importante reparar en su carácter de entidades administrativas que concentran funciones de las tres ramas del poder y que no tienen mayor rendición de cuentas a la sociedad. Esto debe analizarse en un eventual proceso de reforma y mejoramiento del Estado. Del lado del Instituto, esta es una organización, por sus funciones, de la mayor importancia en los procesos de intercambio comercial. Por ello, su relevancia tendría que estudiarse y fortalecerse.

Por su parte, están vinculadas entidades como Artesanías de Colombia, el Fondo Nacional de Garantías, Bancoldex, Fiducoldex y la Corporación para el Desarrollo de las Microempresas – PROPAÍS. El Fondo Fiduciario Fiducoldex provee financiación para, entre otros, proyectos específicos como Procolombia, Fontur, INNPulsa y Colombia Productiva. Frente a estas múltiples organizaciones, vale la pena señalar que existen diversos mecanismos de apoyo a las unidades productivas con vocación de internacionalización. No obstante, no son claros los efectos ni los resultados de estos apoyos.

Cada una de estas tiene funciones específicas, muchas relacionadas con el sector de comercio exterior, inversión y turismo. De igual manera, cada una cuenta con organigramas específicos. Un análisis detallado se sale del objetivo y alcance de este escrito. No obstante, de la existencia de estas entidades se pueden destacar ciertas observaciones. La primera tiene que ver con la cantidad de funciones. Por ejemplo, la SIC tiene 70 amplias funciones y la Supersociedades, 39. Si bien puede ser que todas sean necesarias, es importante reflexionar sobre la posibilidad real de su cumplimiento.

Esto lleva a una segunda observación: la falta de estudios sobre los resultados y efectos de estas entidades. Además de lo anterior, es importante señalar que estas entidades tienen competencias muy técnicas, pero sus nombramientos, al menos de sus líderes, son políticos.

Entramado institucional: las reglas del juego

Se ha convertido casi en un mantra decir que Colombia es un país de leyes. Esto se reproduce en todos los sectores y este no es la excepción. En el transcurso de esta investigación, se pretendió hacerles seguimiento a todos los documentos legales y de política pública, tarea que resultó imposible. Por ello, el recuento que a continuación se encontrará debe entenderse como una revisión general, de la que es posible que falten algunos documentos. No obstante, da una idea del entorno, de sus objetivos y de las medidas que se han estipulado. Fueron excluidas las expresiones legales que dieran lugar a la creación de entidades específicas.

Documentos de política pública: documentos CONPES

Existen múltiples documentos que se citan y que tienen relevancia en los sectores de comercio exterior, inversión extranjera y turismo. A continuación, se referencian algunos de ellos. En el ámbito de la inversión, se pueden citar:

(I) Conpes 2434 de 1989. Normas y criterios para la realización de inversiones colombianas destinadas a entidades del sector financiero de seguros establecidas en el exterior.

(II) Conpes 3135 de 2001. Lineamientos de política para las negociaciones internacionales de acuerdos de inversión extranjera.

(III) Conpes 3197 de 2002. Firma de Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones (APPI) es un elemento importante dentro de cualquier estrategia encaminada a promover la inversión extranjera.

(IV) Conpes 3366 de 2005. Consideraciones técnicas para la evaluación de solicitudes de celebración de contratos de estabilidad jurídica y su adición en el Conpes 3406 de 2005.

En el tema de comercio, específicamente en el de logística, se encuentran:

(I) Conpes 3547 de 2008. Política nacional logística. En este, se busca optimizar la estructura de costos de la distribución física de bienes.

(II) Conpes 3982 de 2020. Política nacional logística. Llama la atención que el objetivo es casi el mismo que el anterior: «Promover la intermodalidad en el transporte y la facilitación del comercio para reducir los costos y tiempos logísticos y así impulsar la competitividad del país». Cabe preguntarse si esto muestra un mantenimiento de los objetivos centrales o si los anteriores no fueron cumplidos con la anterior política.

(III) Conpes 3342 de 2005. Plan de expansión portuaria 2005 – 2006: estrategias para la competitividad del sector portuario.

(IV) Conpes 3744 de 2013. Política portuaria para un país más moderno. En este se incluyen consideraciones sobre la contraprestación de proyectos privados y su identificación, entre otros.

(V) Conpes 4118 de 2023. Política nacional portuaria: modernización y sostenibilidad de la actividad portuaria y su articulación con el territorio. Aquí, se busca la «adaptación del sistema portuario colombiano al entorno global y territorial, bajo principios de sostenibilidad ambiental, para fomentar la eficiencia en su operación y desarrollo» (Conpes 4118).

En el ámbito de regulación comercial, se encuentra el:

(I) Conpes 3469, de inspección aduanera.

Por su parte, en el ámbito de comercio y mercados, se pueden citar:

(I) Conpes 3866 de 2016. Política nacional de desarrollo productivo. Acá se plantea la necesidad de establecer encadenamientos productivos y la inserción en cadenas globales de valor.

(II) Conpes 4085 de 2022. Política de internacionalización para el desarrollo productivo regional. Este Conpes consiste en los procesos de internacionalización regionales.

Otra categoría consistente en Conpes de otros temas más amplios, pero que involucran directamente a los sectores acá involucrados son el 3466 de 2006, en el que se plantea el Sistema Nacional de Calidad, y el 3482 de 2009, en el que se establece la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

La mera existencia de los Conpes no puede entenderse como el cumplimiento de sus objetivos. Al revisar el portal de Sisconpes, que hace seguimiento a la ejecución de estos documentos y, a pesar de que a la mayoría de los documentos no se les hace seguimiento, se filtró la información por el sector de comercio exterior y por entidad. Así, se encontró que, de todas las entidades, la que más retrasos o incumplimientos tiene es el MinCIT. Esto puede deberse a que, por su carácter de ente rector, tiene mayores responsabilidades. Pero también puede tratarse de que, precisamente, existen muchas expectativas para que una misma entidad cumpla cada vez más y más funciones que se verán insatisfechas por límites naturales en recursos, comenzando por el humano. Esto es algo que debe tenerse en cuenta ante cualquier propuesta de reforma.

Por su parte, los CONPES que menores niveles de cumplimiento reportan en diversas entidades son el de la Política Nacional de Propiedad Intelectual, el de la Política Nacional de Reindustrialización, la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y la Política de Internacionalización para el Desarrollo Productivo Regional. Debe observarse que todos estos implican acciones de diversas entidades y que marcan estrategias de largo plazo. Es necesario entender por qué se dan estos retrasos y en qué dimensiones específicas. La pregunta de fondo es que si más y mejor diseño de políticas desde un punto de vista de la investigación o de la documentación puede hacer perder de vista el proceso de implementación.

Por último, se deben recordar los planes sectoriales de turismo y las políticas de comercio. En las más recientes, las del periodo 2022 – 2026, si bien se hace un énfasis especial, más retórico, en asuntos ambientales y se habla de un cambio en los roles internacionales del país, se plantean los mismos instrumentos y objetivos que en el pasado. Por ejemplo, en el tema del turismo se hace referencia al turismo de aventura, de naturaleza o de cultura, algo que se contempla en diversos documentos en todo el periodo estudiado. En el mismo sentido, están los procesos de formalización, de sostenibilidad, de mejoramiento de la calidad y de construcción de infraestructura.

Lo mismo puede decirse de, por ejemplo, el fomento de las exportaciones agrícolas, de la propensión por la profundización de acuerdos comerciales regionales, por la búsqueda de exportaciones de más alto nivel o de mejoramiento en los procesos aduaneros y en los trámites de exportación e importación del país, que son temas recurrentes en los diversos documentos de política pública de comercio exterior y en las recomendaciones de diversas entidades.

Leyes y decretos relevantes

Existen muchas leyes y otros tipos de expresiones legales, relacionadas con los sectores acá estudiados. Se mencionan tres casos por su relevancia y su constante referencia en los documentos revisados:

(I) Ley 962 de 2005, racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares. Capítulo VIII, artículos 59 y 60. Autorizaciones, vistos buenos e inspección física.

(II) Decreto 659 de 2024, nuevo estatuto aduanero. Simplificación en trámites aduaneros, comenzando por la declaración anticipada.

(III) Ley 2068 de 2020, Ley general del turismo: prestadores, calidad, definiciones, control y sanciones. Registro y parafiscales.

Facetas críticas y su estado actual

De la revisión de literatura, se identificaron seis facetas críticas que se enumeran a continuación.

Faceta: proceso toma de decisiones

Tal como se mencionó, a continuación, se enumeran algunos de los elementos más relevantes y repetidos que caracterizan esta faceta:

 **La alta carga regulatoria y las distorsiones generadas por el Estado** generan barreras de entrada en los mercados y limitan la libre competencia de las empresas. Esto incluye los trámites, así como las regulaciones de comercio. Esto lleva a tiempos elevados en los trámites de comercio exterior.

 Otros mencionan la existencia de un **marco institucional regional y nacional débil**.

 Como aspecto positivo, se mencionan la **expedición del nuevo Estatuto Aduanero**.

 **Ausencia de información precisa y de calidad en la toma de decisiones.**

 **Marcos regulatorios desactualizados, incompletos o sin efectos claros.** Nótese cómo esta observación contradice en cierto nivel la primera sobre la alta carga regulatoria.

De manera recurrente se menciona la existencia de una **tendencia hacia la imposición de medidas no arancelarias, que se utilizan con objetivos no necesariamente explícitos, sin contemplar sus costos**. En la literatura, se distingue entre medidas no arancelarias necesarias, que permiten proteger, por ejemplo, la salud de los ciudadanos, y otras que se convierten en barreras al comercio.

En el diagnóstico, poco se mencionan los siguientes aspectos:

 **Discrecionalidad en la toma de decisiones.**

 **Existencia de múltiples instancias**, con funciones muy amplias y que pueden ser objeto de captura por parte de intereses particulares.

Faceta: comercio de bienes y servicios

Los aspectos que más se mencionan como diagnóstico en este ámbito son:

 **Poca importancia del comercio exterior,** a pesar del incremento de exportaciones no mineras y de importaciones.

 **Limitada diversificación** tanto de fuentes de exportaciones, como destino, como de productos. Algo similar pasa con las importaciones.

 **Dificultades para resolver fallas del mercado** y soluciones verticales y discrecionales.

 **Falta de encadenamientos productivos** y de inserción a cadenas de valor globales.

 **Baja participación del comercio de servicios.** No se aprovechan los sectores profesionales.

 **Aunque hay una baja en el promedio arancelario, ha aumentado su dispersión.** Esto implica que hay unos sectores extremadamente protegidos. Esto genera distorsiones de todo tipo en la economía y afecta las posibilidades de internacionalización.

 **Se han hecho avances en exportaciones del sector lechero y de otros sectores agrícolas.**

 **Se ha implementado el programa denominado Fábricas de Internacionalización.**

En los diagnósticos, poco se mencionan:

 **Tendencias en importaciones.**

 **Importancia de las importaciones.**

 **Efectos de las importaciones.**

Faceta: inversión

En este ámbito, se pueden mencionar los siguientes aspectos que describen la situación actual:

 **Incremento en la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED), pero concentración de esta en pocos sectores, en pocos destinos y en pocas fuentes.**

 **Rezago de IED respecto de países de la región** con un nivel similar de desarrollo.

 **Inexistencia de una política de IED de eficiencia para favorecer la inclusión de las empresas colombianas en cadenas de valor globales.**

 **En años recientes, se ha hecho énfasis en atraer inversión en el sector turismo.**

 **Problemas de percepción internacional sobre inversión en el país:** seguridad, tanto física como jurídica e inestabilidad en gobierno.

Poco se mencionan:

 **IED de colombianos en el exterior.**

Faceta: turismo

El turismo presenta los siguientes elementos de diagnóstico:

 **El sector se ha convertido en uno de los más mencionados desde principios de los años 2000.**

 **Incremento de visitantes no residentes, así como de gasto por persona.** Concentración de origen de visitantes en muy pocos países, comenzando por Estados Unidos.

 **Estándares de calidad no homologables a nivel internacional.**

 **Altos niveles de informalidad.**

 **Diversos programas:** Turismo para una cultura de paz, Turismo social, accesible y Mi Primer Viaje, Programas y acciones de formación especializada en turismo, Sistema Nacional de Información Turística - SNIT - y Sistema de Información Geográfica del Sector Turismo, EMPRETUR.

 **Ausencia de información de calidad.**

 **Potencial en turismo de aventura, natural y cultural.**

De los aspectos que poco se mencionan:

 **Potencial real de crecimiento del turismo, a partir de su cadena de valor y sus posibles efectos en el mediano y largo plazo.**

Faceta: integración

Esta es una de las facetas que más se menciona en todos los documentos revisados. Se incluyen:

 **Necesidad de una política integral de integración económica.**

 **Profundización de acuerdos** como el de El Salvador, Venezuela, Comunidad Andina de Naciones (CAN), Alianza del Pacífico (AP), Mercosur, México, Costa Rica y Chile.

 **Tratados de libre comercio con más de 32 países de diversos niveles de desarrollo.**

Poco se menciona:

 **Visión estratégica de integración.**

 **Necesidades según avanza la integración.**

 **Requerimientos para avanzar en procesos de negociación.**

Faceta: logística y puertos

Los diversos documentos CONPES sobre esta faceta, así como las menciones en los PND y en los documentos de investigación, coinciden en aspectos como:

 **Debilidad institucional.**

 **Dispersión de la información.**

 **Deficiencias en infraestructura.**

 **Deficiencias en la provisión y uso de servicios logísticos.**

 **Dificultades en el acceso a puertos.**

 **Poco avance en adopción tecnológica.**

 **Poco aprovechamiento de la capacidad instalada.**

 **La vía marítima es la principal para el comercio exterior.**

 **Mejoramiento sostenido en manejo y administración de puertos.**

 **Fuerte componente de inversión privada.**

Poco se menciona:

 **Razones de superación de trabas aún existentes.**

PROPUESTAS

Propuesta institucional

Las propuestas que se encuentran en este ámbito son:

(I) Modernización de las instituciones y las reglas del juego.

(II) Implementar una estructura especializada en trade finance.

(III) Establecer una fuerza para el análisis, clasificación y evaluación de las medidas no arancelarias (Informe Nacional de Competitividad).

(IV) Evaluación de Procolombia, Colombia Productiva e INNPulsa; convertirlas en ejecutoras de política (Misión de Internacionalización).

(V) Retirarle las funciones de regulación y de supervisión al MinCIT para que pueda dedicarse a las políticas sectoriales.

(VI) Reestructuración del funcionamiento de los Comités Asesores de Comercio y de Aduana y Aranceles para que no favorezcan intereses sectoriales o empresariales.

(VII) Una expectativa de este esfuerzo es hacer una propuesta sobre la estructura institucional del sector: señalar qué entidades crear, desaparecer, fusionar, etc. No obstante, acá se considera que, para ello, es necesario contar con información de mayor calidad. Por esto, se reemplaza este tipo de propuesta por una conformada por los siguientes elementos:

a. No crear más entidades ni comités. Esto implica que no se adopten más y nuevas funciones a las que ya tienen las entidades existentes.

b. Lo anterior lleva a una segunda recomendación: revisar el funcionamiento de las entidades existentes, sus resultados y efectos. En particular, se debe hacer una revisión del papel de las superintendencias y fortalecer el del Instituto Nacional de Metrología. Parte del análisis debe incluir el de la forma de hacer los nombramientos para que se blinden las entidades de excesos políticos y poco técnicos.

c. Una tarea urgente es la revisión y racionalización de las funciones de todas las entidades del sector. Es necesario tener en cuenta los requerimientos de recursos de esas funciones, comenzando por el humano. Es mejor tener una administración pública con pocas funciones que cumplan de manera correcta que una con múltiples funciones, que se pierden en el día a día.

Para la faceta del proceso toma de decisiones

De las propuestas que se encuentran de manera recurrente, están:

_____ 1 _____

Racionalizar y facilitar los trámites y requisitos de las operaciones de comercio exterior.

_____ 2 _____

Realizar evaluaciones expost a las regulaciones relacionadas con los sectores de comercio exterior, inversión y turismo.

_____ 3 _____

Análisis de las medidas arancelarias y no arancelarias que limiten la productividad. Para esto, se recomienda realizar un análisis de costo-beneficio y de impacto regulatorio.

_____ 4 _____

Hacer seguimiento y evaluación a la inspección aduanera.

_____ 5 _____

Promover procesos de simplificación: declaración anticipada, impulsar la figura de OEA (Operador Económico Autorizado), modernización Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE). Automatización de procesos de comercio exterior.

_____ 6 _____

Evitar el proteccionismo.

_____ 7 _____

Se considera que debe adoptarse la cultura de la evaluación, pero además pensar de manera compleja y sistémica.

_____ 8 _____

Es importante crear mecanismos para hacer más difícil de implementar las tendencias proteccionistas en un mundo que está entrando cada vez más en ellas.

Para la faceta de comercio de bienes y servicios

De las propuestas que se encuentran de manera recurrente, están:

- (I)** Diversificación de las exportaciones agropecuarias.
- (II)** Promoción de encadenamientos productivos e inserción en cadenas de valor global.
- (III)** Servicios de emparejamiento y de información de acceso a mercados.

Diagnóstico y apoyo para la obtención de certificaciones de calidad

- (I)** Identificación del potencial regional.
- (II)** Impulso de servicios profesionales.
- (III)** Creación de una política pública para exportación de servicios.
- (IV)** Catálogo en línea de requisitos técnicos para las exportaciones.
- (V)** Implementar el Plan de Admisibilidad Sanitaria.
- (VI)** Impulso de la internacionalización de zonas francas.
- (VII)** Revisar la estructura arancelaria y reducir la dispersión.
- (VIII)** Mejorar las regulaciones en comercio electrónico y las barreras legales para el trabajo freelance.
- (IX)** Mejorar la recopilación de datos de servicios.
- (X)** Inteligencia de mercados para identificar productos, servicios, destinos y empresas.
- (XI)** Procesos de capacitación y divulgación para empresarios.

Además de las anteriores, estas son algunas propuestas del documento:

1

La primera y más importante es revisar cuáles son las medidas que no se han adoptado e identificar el porqué.

2

Trabajar de manera sistémica y compleja con flexibilizaciones en otras dimensiones (laboral, ambiental, creación de empresas) y complementar con mayor descentralización la identificación de potencialidades y de procesos de internacionalización.

3

Simplificar el sistema arancelario y reducir el uso de medidas no arancelarias, con límites institucionales.

Para la faceta de inversión

Las propuestas más recurrentes en este frente son:

- (I)** Atracción de IED (inversión extranjera directa) de eficiencia en sectores priorizados por las regiones.
- (II)** Desarrollar una política integral de IED, que incorpore todas las dimensiones: captación, promoción, facilitación, planeación, información, evaluación de incentivos, retención, mitigación de riesgos, mejoramiento del clima de inversión.
- (III)** Conexión de empresas domésticas con internacionales.
- (IV)** Mejorar el entorno empresarial

- (V)** Potenciar las zonas francas.
- (VI)** Plataforma de información para empresas locales e internacionales.
- (VII)** Programa de Regiones Estratégicas de Internacionalización.
- (VIII)** Paquete de incentivos tributarios y no tributarios para la atracción de megaproyectos.
- (IX)** Identificación de por qué no han funcionado los incentivos y los programas ya existentes en la medida que se esperaba.
- (X)** Avanzar en la descentralización de las medidas e instrumentos de atracción de la inversión.
- (XI)** Trabajar de manera sistémica y compleja en dimensiones complementarias, como la de seguridad, mercado laboral y entorno empresarial. Para ello, habría que iniciar la adopción de principios de política pública basada en la complejidad para establecer medidas políticas públicas cambiantes, pero que no afecten la certidumbre jurídica.

Para la faceta de turismo

En la relevancia que ha adquirido el turismo como sector impulsor del crecimiento y del desarrollo, se encuentran las siguientes propuestas de manera recurrente:

- (I)** Estrategia nacional de turismo verde: incluye turismo de naturaleza y cultural.
- (II)** Certificaciones de proveedores.
- (III)** Recopilación de información de calidad.
- (IV)** Provisión de infraestructura.
- (V)** Inclusión de comunidades locales, indígenas, afrocolombianas, rurales.
- (VI)** Atracción de inversión.
- (VII)** Fortalecimiento del capital humano.

(VIII) Encadenamientos de servicios turísticos.

(IX) Promoción de Colombia como un destino turístico.

(X) Es necesario revisar las trabas a la formalización. Importante hacer énfasis al registro y a las contribuciones que deben hacer los prestadores de servicios turísticos.

(XI) Este es el sector en el que mayor descentralización debe haber. Los proyectos deben ser de abajo hacia arriba.

(XII) Las autoridades tienen una gran labor en la promoción de una cultura turística, comenzando por la vigilancia y la disuasión de abusos a los turistas o de la prestación de servicios de baja calidad. Esto debe sopesarse con los efectos negativos, percibidos o reales, que tenga el turismo en regiones o sociedades específicas. En últimas, esto implica repensar si el turismo puede tener la centralidad que parece estar teniendo en las expectativas de crecimiento económico y de desarrollo regional.

Para la faceta de integración

Los temas de integración se repiten en casi todos los documentos, pero las propuestas que se hacen son muy genéricas:

- (I)** Propender por el multilateralismo.
- (II)** Diversificar la integración con regiones como Asia y África.
- (III)** Mejorar las perspectivas de negociación.
- (IV)** Priorizar la integración regional.
- (V)** Profundizar los acuerdos existentes, buscando la integración de las empresas en cadenas de valor globales.
- (VI)** Utilizar la diplomacia para facilitar la circulación del recurso humano nacional.

(VII) Negociar tratados de inversiones, de doble tributación, de cotización de pensiones.

(VIII) Desarrollar una diplomacia comercial y sanitaria.

(IX) Es necesario trabajar por una visión estratégica en términos de integración. Esto implica la revisión de qué escenarios multilaterales son esenciales, así como qué mecanismos de integración son prioritarios.

(X) Para lo anterior, es necesario establecer un grupo permanente que no solo identifique las necesidades/posibilidades de negociación, sino que las adelante. Si bien esto podría dar lugar a una nueva entidad, podría pensarse en otro tipo de esquemas para aprovechar los conocimientos técnicos de diversas entidades del Estado.

(XI) El Ministerio de Relaciones Exteriores debería trabajar en su capacidad investigativa para comprender en profundidad los cambios y las tendencias globales. Por ejemplo, los documentos hablan de manera insistente de la inclusión de Colombia en cadenas de valor globales o de fenómenos como el de *nearshoring* —externalización de procesos productivos a países cercanos—. Pero ambos están siendo cuestionados desde los estudios en relaciones internacionales. Ya se está hablando de cómo las cadenas globales de valor se están transformando y, en lugar de *nearshoring*, hoy se está hablando de *friendshoring* —estrategia económica de reubicación de procesos productivos en naciones aliadas—. Es importante involucrar conocimiento de frontera en las tendencias internacionales en las decisiones de integración.

Para la faceta de logística

En este ámbito, hay una multiplicidad de propuestas y, como se señaló antes, avances importantes. Sin embargo, este componente debe entenderse como accesorio a los temas acá discutidos porque incluye muchos aspectos que no se tuvieron en cuenta, dado que pertenecen a otros sectores, como el transporte, el de infraestructura, etc. La mayoría de las propuestas se limitó al papel de los puertos, por su importancia en el comercio exterior, así como en los procesos de inversión extranjera y de turismo. No se incluyó de manera sistemática, el análisis de aeropuertos, en particular, por su débil presencia en el comercio exterior. Algunas de las propuestas más recurrentes son:

(I) Diseñar una guía de mejores prácticas para la operación de puertos y aeropuertos vinculados a las operaciones de exportación e importación.

(II) Fortalecer los comités técnicos.

(III) Mejorar la captura y provisión de información.

(IV) Hacerles seguimiento y mejoramiento continuo a los indicadores de medición de la eficiencia portuaria.

(V) Negociación y renegociación de acuerdos portuarios.

(VI) Simplificar los procesos de inspección física de la mercancía.

(VII) Actualización normativa de los procesos aduaneros.

(VIII) Inclusión de las tecnologías en los procesos aduaneros.

(IX) Desarrollar un plan de expansión portuaria.

(X) Mejorar la coordinación interinstitucional, en particular, en materia de seguridad.

(XI) Mejorar la vinculación de los puertos con su entorno social y ambiental.

(XII) Adopción de mejores prácticas ambientales.

(XIII) Actualizar los esquemas de regulación tarifaria y de contraprestación de los puertos

(XIV) Mejorar la infraestructura en el acceso a los puertos.

(XV) Actualización regulatoria del sistema portuario, con énfasis en la inversión privada.

(XVI) Interoperabilidad de los sistemas de riesgos de todos los actores.

(XVII) Interoperabilidad de los sistemas de riesgos de todos los actores.

(XVIII) Transporte multimodal.

(XIX) Consolidación de un Sistema Portuario Nacional.

(XX) Identificar las causas que han llevado a que no se aproveche la capacidad instalada de los puertos en el país. Si bien esto puede deberse al perfil comercial de Colombia, también puede facilitar la identificación de otros roles que puede jugar el país en su proceso de internacionalización.

(XXI) Preparar la negociación de nuevos acuerdos portuarios. Esta es una propuesta que debe entenderse como urgente, ya que los contratos vencen en 2027 y es necesario el mantenimiento de la inversión privada en la gestión de los puertos.



INNOVACIÓN PARA EL DESARROLLO



FIMASD.ORG



FIMASD_ORG



**Innovación para
el Desarrollo**



FIMASD_ORG



FIMASD_ORG