

# Documento CONPES

---

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



3973

CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR UN EMPRÉSTITO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA POR USD 24 MILLONES, O SU EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS, DESTINADO A FINANCIAR EL PROGRAMA DE APOYO A LA DIVERSIFICACIÓN E INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA

Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 18 de octubre de 2019

## CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

**Iván Duque Márquez**  
Presidente de la República

**Marta Lucía Ramírez Blanco**  
Vicepresidenta de la República

**Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda**  
Ministra del Interior

**Carlos Holmes Trujillo García**  
Ministro de Relaciones Exteriores

**Alberto Carrasquilla Barrera**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Margarita Leonor Cabello Blanco**  
Ministra de Justicia y del Derecho

**Guillermo Botero Nieto**  
Ministro de Defensa Nacional

**Andrés Valencia Pinzón**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Juan Pablo Uribe Restrepo**  
Ministro de Salud y Protección Social

**Alicia Victoria Arango Olmos**  
Ministra de Trabajo

**María Fernanda Suárez Londoño**  
Ministra de Minas y Energía

**José Manuel Restrepo Abondano**  
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

**María Victoria Angulo González**  
Ministra de Educación Nacional

**Ricardo José Lozano Picón**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Jonathan Tybalt Malagón González**  
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

**Sylvia Cristina Constaín Rengifo**  
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Ángela María Orozco Gómez**  
Ministra de Transporte

**Carmen Inés Vásquez Camacho**  
Ministra de Cultura

**Ernesto Lucena Barrero**  
Ministro de Deporte

**Luis Alberto Rodríguez Ospino**  
Director General del Departamento Nacional de Planeación

**Rafael Puyana Martínez-Villalba**  
Subdirector General Sectorial

**Amparo García Montaña**  
Subdirectora General Territorial

## Resumen ejecutivo

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la emisión de concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 24 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana.

La economía colombiana se caracteriza por sus bajos niveles de internacionalización y diversificación, lo que limita su potencial de crecimiento de largo plazo y la hace vulnerable a cambios macroeconómicos en el corto plazo. A pesar de los esfuerzos adelantados en los últimos años para impulsar el crecimiento de las exportaciones en sectores no minero-energéticos, es necesario atender dos problemas relacionados: (i) la baja participación de las exportaciones de servicios basados en conocimiento (SBC) en la canasta exportadora nacional y (ii) la falta de instrumentos adecuados para atraer inversión extranjera directa de eficiencia.

Por lo anterior, el presente documento CONPES propone la contratación de un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 24 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana, con el objetivo de contribuir a una mayor diversificación e internacionalización de la economía colombiana para impulsar el crecimiento económico del país. El programa lo conforman dos componentes: (i) promoción de las exportaciones de los SBC y (ii) atracción y facilitación de IED. Con la operación de crédito externo, el Gobierno Nacional financiará el fortalecimiento, mejoramiento y la creación y puesta en marcha de herramientas e instrumentos que le permitan al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y sus entidades adscritas, ProColombia y Colombia Productiva, desempeñar las funciones de acompañamiento, asesoría, asistencia técnica y facilitación a los empresarios de SBC e inversionistas de manera efectiva y oportuna.

**Clasificación:** F13, P45

**Palabras clave:** internacionalización, diversificación de exportaciones, inversión extranjera directa, servicios basados en conocimiento.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>2. ANTECEDENTES</b> .....	<b>9</b>
2.1. Programas e iniciativas de apoyo en marcha.....	12
<b>3. JUSTIFICACIÓN</b> .....	<b>15</b>
3.1. Justificación técnica.....	15
3.1.1. Dependencia económica y baja participación de las exportaciones de la SBC en la canasta exportadora nacional.....	15
3.1.2. Los instrumentos para la atracción de IED de eficiencia son insuficientes.....	21
3.2. Justificación económica y social .....	25
3.2.1. Identificación de beneficios.....	25
3.2.2. Identificación de costos .....	28
3.2.3. Análisis de sensibilidad .....	29
3.3. Espacio fiscal .....	30
3.4. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada.....	30
<b>4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA</b> .....	<b>33</b>
4.1. Objetivo .....	33
4.2. Objetivos específicos .....	33
4.3. Componentes .....	33
4.3.1. Componente 1. Promoción de las exportaciones de SBC .....	33
4.3.2. Componente 2. Atracción y facilitación de IED .....	36
4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución .....	38
4.5. Costos del programa.....	38
4.6. Programación de desembolsos .....	39
4.7. Seguimiento y evaluación .....	40
4.7.1. Indicadores del programa:.....	41
<b>5. RECOMENDACIONES</b> .....	<b>43</b>
<b>GLOSARIO</b> .....	<b>44</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>46</b>
Anexo A. Matriz de resultados.....	46
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>57</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Costos anualizados del programa .....	28
Tabla 2. Síntesis del análisis de sensibilidad .....	29
Tabla 3. Espacio fiscal inversión Sector Comercio, Industria y Turismo .....	30
Tabla 4. Costos por componente del programa .....	39
Tabla 5. Programación estimada de desembolsos (USD) .....	40
Tabla 6. Indicadores del programa .....	41
Tabla 7. Impactos esperados del Programa .....	46
Tabla 8. Resultados esperados del Programa .....	48
Tabla 9. Productos esperados del Programa .....	53

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribución porcentual de las exportaciones colombianas por tipo, 2008-2018 .....	16
Gráfico 2. Participación porcentual de las exportaciones de servicios en el PIB, 2012 - 2017 .....	17
Gráfico 3. Escenarios potenciales para las exportaciones de SBC colombianas en actividades priorizadas, millones de USD, 2016 .....	19
Gráfico 4. Distribución porcentual de los flujos de entrada de IED en Colombia por sectores, 2008-2018 .....	22

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

API	Agencia de Promoción de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPO	<i>Business Process Outsourcing</i> (en español, externalización de procesos de negocios)
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CRM	Sistema de gestión de relaciones con los clientes ( <i>Customer Relationship Management</i> en inglés)
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DATLAS	Atlas de Complejidad Económica para Colombia
DNP	Departamento Nacional de Planeación
IED	Inversión extranjera directa
KPO	<i>Knowledge Process Outsourcing</i> (en español, externalización de procesos de conocimiento)
MARO	Mapa Regional de Oportunidades
Mipymes	Micro, pequeñas y medianas empresas
Pymes	Pequeñas y medianas empresas
PDP	Política de Desarrollo Productivo
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto interno bruto
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POD	Programa de Operación al Desarrollo
SBC	Servicios basados en conocimiento
TIC	Tecnologías de la información y comunicaciones
TIR	Tasa interna de retorno
UCP	Unidad Coordinadora del Programa
USD	Dólar de Estados Unidos
VPN	Valor presente neto
VUE	Ventanilla Única Empresarial
VUI	Ventanilla Única del Inversionista

## 1. INTRODUCCIÓN

La economía colombiana es altamente dependiente de la producción y exportación de bienes minero-energéticos. En 2018 las exportaciones minero-energéticas sumaron el 54 % del valor exportado por Colombia al mundo. Esta dependencia limita las posibilidades de crecimiento de corto y largo plazo de la economía colombiana e impide el crecimiento decisivo de la productividad. Con el fin de abordar este problema, el Gobierno nacional ha avanzado en la formulación e implementación de una Política de Desarrollo Productivo (PDP) desde el año 2016, bajo el liderazgo del Ministerio de Comercio Industria y Turismo y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dicha política tiene como uno de sus objetivos principales aumentar la diversificación y sofisticación de la canasta productiva del país. No obstante, si bien algunos frutos de dicha política ya se han visto materializados en logros como: la identificación de apuestas productivas a nivel departamental, la articulación de entidades del orden nacional y regional en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, y el trabajo al interior de este Sistema para elaborar una hoja de ruta que impulse las apuestas productivas identificadas a nivel regional, el sector servicios tiene aún un protagonismo incipiente en el desarrollo de estas iniciativas.

Lo anterior atañe principalmente a las actividades de servicios basados en conocimiento (SBC) que, a pesar del potencial enorme que representan para Colombia en términos de inserción de mercados, aprovechamiento del talento humano, generación de valor agregado e inserción en cadenas globales de valor, aún se encuentran en una etapa de desarrollo temprana. A esto se suma la falta de una batería de incentivos enfocados a la promoción de las exportaciones y al fortalecimiento de las capacidades empresariales del sector de SBC.

Adicionalmente, el marcado protagonismo de los bienes mineros en la economía colombiana se ve también reflejado en la distribución sectorial de los flujos de inversión extranjera directa (IED) que entran el país. En 2018, el sector minería y petróleo concentró el 37 % del valor de la IED, mientras que otros sectores recibieron IED en una menor proporción: el sector servicios financieros y empresariales recibió el 19 %, transporte, almacenamiento y comunicaciones el 13 %, manufacturas el 10 %, comercio, restaurantes y hoteles el 10 % y otras actividades el 11 % (Banco de la República, 2019). Es por ello que, el Gobierno Nacional se ha trazado la atracción de IED en búsqueda de eficiencia<sup>1</sup> como objetivo de política de mediano plazo. La IED de eficiencia es el tipo de inversión que tiene mayor potencial de impulsar eslabones de la economía en sectores no minero energéticos, a partir de la entrada de inversionistas en búsqueda de generar eficiencias productivas. Este tipo de inversión suele concentrarse en el sector de manufacturas y servicios de alto valor

---

<sup>1</sup> La IED en búsqueda de eficiencia (o IED de eficiencia) es aquella orientada a la exportación y centrada en reducir costos de producción o de distribución al interior de las cadenas globales y regionales de valor. El factor determinante para invertir en un país es su competitividad frente a sus rivales (Banco Mundial, 2015).

agregado, incluyendo las actividades de SBC. El siguiente paso consiste en fortalecer el diseño e implementación de instrumentos que permitan mejorar el clima de negocios para los inversionistas y generar una estrategia de atracción de inversión focalizada en las necesidades puntuales de socios potenciales que pueden aprovechar las ventajas que Colombia ofrece para desarrollar sus proyectos de inversión.

En consecuencia, el presente Documento CONPES propone la contratación de un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 24 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana, con el objetivo de contribuir a una mayor diversificación e internacionalización de la economía colombiana para impulsar el crecimiento económico del país. El programa busca: (i) impulsar las exportaciones de los SBC a través de los programas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y (ii) incrementar los flujos de IED de eficiencia en sectores no extractivos a través del desarrollo de herramientas innovadoras para la agilización de trámites y la promoción y atracción de inversiones.

Este documento se compone de seis secciones, incluida la presente introducción. La segunda sección expone los antecedentes. La tercera desarrolla el diagnóstico, la cuarta describe la justificación que aborda las problemáticas identificadas, la quinta presenta la descripción del programa, incluyendo los componentes, financiamiento, indicadores y seguimiento, entre otros aspectos. Por último, se presentan las recomendaciones al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).



## 2. ANTECEDENTES

El Documento CONPES 3866 *Política Nacional de Desarrollo Productivo*<sup>2</sup>, publicado en 2016, planteó las bases de la PDP, enfocada en atacar los problemas que inhiben el crecimiento de la productividad en Colombia. La PDP identificó tres grandes causas del bajo crecimiento de la productividad en Colombia: (i) fallas de mercado o gobierno que le impiden a las empresas poner en marcha acciones que permitan aumentar su productividad; (ii) la ausencia de diversificación y sofisticación del aparato productivo colombiano, y (iii) fallas de articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales, el sector público y privado, y entre diferentes entidades del orden nacional. Para la solución de dichos problemas, la PDP propuso estrategias clave a realizar en un horizonte de 10 años, entre las cuales se destacan: (i) mejorar las capacidades de las empresas para innovar, emprender, absorber y transferir conocimiento y tecnología; (ii) cerrar las brechas de capital humano a través de la articulación entre la PDP y el Sistema Nacional de Educación Terciaria y el aumento en la pertinencia de la oferta de programas de formación para el trabajo; (iii) promover el cumplimiento de estándares de calidad por parte de los productores nacionales y la inserción de los bienes y servicios colombianos en encadenamientos productivos nacionales e internacionales; (iv) establecer lineamientos para implementar una estrategia de priorización de apuestas productivas a nivel departamental, y (v) poner en marcha un esquema de planeación, seguimiento y evaluación de los instrumentos de desarrollo productivo, en el marco del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.

A la fecha se han logrado avances importantes en varias de las acciones propuestas por el CONPES 3866, relacionadas con la solución de fallas de mercado o gobierno y el aumento de la diversificación y sofisticación del aparato productivo, incluyendo: (i) la definición de la metodología de identificación de brechas de capital humano por parte del Ministerio de Trabajo; (ii) los avances en la identificación de brechas de capital humano en algunos sectores prioritarios y regiones del país y el establecimiento del Marco Nacional de Cualificaciones y el subsistema nacional de normalización de competencias como referente de los programas de la formación para el trabajo por competencias<sup>3</sup>; (iii) logros en la normalización de competencias laborales en el marco de las Mesas sectoriales coordinadas por el Servicio Nacional de Aprendizaje; (iv) realización de inversiones directas en fondos de capital privado, capital emprendedor y capital semilla a través del Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex); (v) acompañamiento a las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) en la formulación, implementación y seguimiento de Agendas Integradas Departamentales de Competitividad, Ciencia Tecnología e Innovación; (vi) elaboración y publicación de la metodología tipo de identificación de apuestas productivas para bienes, y avances en la priorización de apuestas productivas por departamento, así

---

<sup>2</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3866.pdf>.

<sup>3</sup> Ley 1955 de 2019, artículo 194.

como en la divulgación de información estadística relacionada a través de la plataforma Mapa Regional de Oportunidades (MARO); y (viii) socialización del Atlas de Complejidad Económica para Colombia (DATLAS) en los diferentes departamentos del país.

Aunque el CONPES 3866 abarcó los principales problemas asociados al bajo crecimiento de la productividad en Colombia, dos aspectos clave relacionados con este fenómeno quedaron reflejados en la PDP solo de manera parcial. El primero de ellos es el relacionado con la política de atracción de IED, debido a que desbordaba los objetivos del CONPES 3866, pues el alcance de la política de inversión es mucho más amplio. El segundo tema se refiere al desarrollo de acciones específicas para incentivar los SBC. Si bien los lineamientos del CONPES 3866 están formulados de manera general con el objetivo de abarcar todo el espectro de actividades económicas, el desarrollo de los compromisos establecidos, en términos de programas de apoyo y producción de información clave, ha estado más enfocado a las actividades de producción de bienes que a los servicios en general. Lo anterior se explica, en parte, por la disponibilidad limitada de información que diera cuenta de las necesidades y particularidades del tejido empresarial del sector servicios. Para solucionar este problema, actualmente, se adelantan varias acciones encaminadas a mejorar la calidad de la información estadística, que será insumo para el desarrollo de los programas a financiar con la operación de crédito aquí planteada.

En concordancia con los lineamientos del CONPES 3866, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* complementa las estrategias trazadas en la PDP en lo concerniente a la atracción de IED. En particular, dentro del *Pacto por el Emprendimiento y la Productividad*, en la línea C: *Un Mundo de Posibilidades: Aprovechamiento de Mercados Internacionales y Atracción de Inversiones Productivas*, el PND plantea dos objetivos clave: (i) incrementar el monto de inversión dirigida a lograr una mayor eficiencia productiva en las empresas, y (ii) incentivar el desarrollo de megaproyectos de inversión de alto impacto. Para este último objetivo se establece que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y ProColombia serán los encargados de diseñar e implementar un paquete de incentivos tributarios y no tributarios para la atracción de megaproyectos de nueva inversión productiva en sectores distintos al minero energético y de infraestructura.

Adicionalmente, con el ánimo de continuar desarrollando la estrategia de diversificación y sofisticación del aparato productivo colombiano, se propone dentro de la misma línea C: *Un Mundo de Posibilidades: Aprovechamiento de Mercados Internacionales y Atracción de Inversiones Productivas* del PND 2018-2022, el objetivo de ampliar la oferta exportable y los mercados de destino de los bienes y servicios colombianos. Para lograr lo anterior, se incluye una estrategia de inteligencia y diplomacia comercial y sanitaria dirigida a constituir un plan de acción para identificar, priorizar e intervenir barreras de admisibilidad y mercado, así como barreras a la exportación de servicios. Adicionalmente, se incluye el

fortalecimiento de los programas de apoyo al empresario para el aprovechamiento de mercados internacionales, los cuales abordan desde la realización de talleres regionales por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, hasta programas de productividad para promover las exportaciones del sector empresarial por parte de Colombia Productiva.

Igualmente, el PND 2018-2022 agrega un conjunto de objetivos de política y acciones clave relacionadas con el desarrollo de los servicios asociados a la economía naranja, dentro de los que se encuentran los SBC. En el *Pacto por la Protección y Promoción de Nuestra Cultura y Desarrollo de la Economía Naranja*, línea B: *Colombia Naranja: Desarrollo del Emprendimiento de Base Artística, Creativa y Tecnológica para la Creación de Nuevas Industrias*, se formulan dos objetivos relacionados. El primero se refiere a fortalecer el entorno institucional para el desarrollo y consolidación de la economía naranja y la articulación público – privada. Para este objetivo se definen estrategias como la creación de los *Bonos Naranja* por parte de Bancóldex, la creación de mecanismos de financiamiento para contenidos digitales en distintas etapas de desarrollo con un enfoque comercial, a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y el diseño de herramientas de promoción a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y ProColombia para atraer IED orientada a actividades de la economía naranja.

Un segundo objetivo está encaminado a fomentar la integración de la economía naranja con los mercados internacionales y otros sectores productivos. Para materializar este objetivo se proponen estrategias como (i) el desarrollo del sello distintivo *Colombia Crea*, que tendrá como fin posicionar la calidad del talento creativo, al igual que la producción y la distribución de bienes y servicios creativos a escala nacional e internacional; (ii) articular una estrategia para la internacionalización creativa del país en cuatro ejes: exportaciones, atracción de IED, turismo y promoción del sello *Colombia Crea*; (iii) diseñar e implementar un programa para la generación de redes y emparejamientos entre emprendimientos emergentes, micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y proyectos comerciales consolidados de la economía naranja, así como con el resto de los sectores de la economía.

Adicionalmente, el Consejo Superior de Comercio Exterior aprobó en octubre de 2018 la Política Colombia Exporta, la cual condensa la política rectora del sector en lo relacionado con el comercio exterior y vincula lo contemplado en el PND con programas dirigidos al apoyo empresarial. En particular, la Política Colombia Exporta propone dentro de la línea de acción de “*aprovechamiento de los acuerdos comerciales y mercados estratégicos*” estrategias para la atracción de IED para la productividad directamente relacionadas con la operación de crédito sobre la que trata este documento, que incluyen: (i) creación de instrumentos que permitan atraer IED de eficiencia; (ii) atracción de mega proyectos de inversión de alto impacto con incentivos tributarios, regulatorios, financieros y de alfombra roja (*Red Carpet* por su nombre en inglés), entre otros; (iii) fortalecimiento de la

institucionalidad de alto nivel para que la eficiencia de la IED se trate de forma prioritaria; (iv) coordinación institucional entre la Presidencia de la República, Cancillería, Departamento Nacional de Planeación, ProColombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y (v) desarrollo de una agenda interna orientada al fortalecimiento de las capacidades de las empresas para la exportación de servicios.

## 2.1. Programas e iniciativas de apoyo en marcha

Las líneas grandes de política trazadas en el CONPES 3866, el PND 2018-2022 y la Política Colombia Exporta se vinculan con una serie de iniciativas de apoyo a las empresas que el Gobierno Nacional ya tiene en marcha, tanto para aumentar las exportaciones, como para la promoción de la IED. Dentro de los programas dirigidos a aumentar las exportaciones de bienes y servicios se destacan: el *Programa de Certificaciones de Calidad para exportar* a cargo de Colombia Productiva, los *Programas Top Exportadoras y Colombia a un Click* a cargo de ProColombia, el programa de expansión de negocios digitales *Apps.co* del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y dos líneas de crédito Bancóldex que apoyan empresas exportadoras: la *Línea de Crédito de Modernización* y la *Línea de Crédito al Comprador* (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2019).

Además, el Gobierno Nacional puso a disposición una serie de sistemas que ofrecen información actualizada para facilitar la toma de decisiones de los empresarios interesados en exportar. Es el caso del DATLAS Colombia a cargo de Bancóldex, que permite identificar las posibilidades de diversificación y sofisticación de los sectores, productos y ciudades del país, y de la plataforma MARO a cargo de Colombia Productiva, que brinda información sobre la dinámica sectorial del país. Adicionalmente, en el marco de la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Servicios<sup>4</sup> se adelanta un plan de mejora de las cifras y mediciones de exportaciones de servicios que incluye un ejercicio de estandarización estadística para garantizar la comparabilidad internacional, la publicación de la Muestra Trimestral de Comercio Exterior de servicios, y la mejora de la plataforma MARO en cuanto a la inclusión de información del sector.

Los programas mencionados anteriormente se articulan en una agenda vertical dirigida a los sectores con mayor potencial exportador<sup>5</sup> establecida en la Política Colombia Exporta. Para el caso de servicios, las actividades identificadas como prioritarias son siete: *software*

---

<sup>4</sup> Conformada por el Viceministerio de Comercio Exterior, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Departamento Nacional de Planeación, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y el Banco de la República.

<sup>5</sup> Identificados de acuerdo con la metodología tipo de pre-identificación de apuestas productivas establecidas en el CONPES 3866 de la PDP y los estudios de potencialidad de exportaciones adelantados por ProColombia.

y tecnologías de la información, externalización de procesos de negocios (BPO, por su sigla en inglés) y externalización de procesos de conocimiento (KPO, por sus siglas en inglés), servicios de salud, audiovisuales, aplicaciones móviles y videojuegos, industria gráfica y editorial, y marketing y publicidad.

En cuanto a los incentivos existentes para la atracción de IED, se encuentran la figura de *Zonas Francas*<sup>6</sup> y el recientemente creado incentivo para la atracción de *Mega Inversiones*<sup>7</sup>. ProColombia cuenta, además, con un maletín de proyectos estratégicos, conformado por un portafolio de 20 o 30 proyectos de interés nacional, disponibles para enlazar inversionistas extranjeros interesados en oportunidades de inversión concretas en Colombia; cuenta, también, con un portafolio de asesoría y acompañamiento al inversionista, que ejecuta tanto desde sus sedes en Colombia, como en sus oficinas comerciales en el mundo.

Así mismo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo adelanta varias acciones relacionadas que incluyen: la estructuración del programa Regiones Estratégicas de Internacionalización Prioritaria con el propósito de articular la oferta de apoyo a la internacionalización de las regiones de Colombia; la gestión para facilitar la prestación transfronteriza de servicios profesionales, lograr la suscripción de acuerdos para evitar la doble tributación y la facilitación de los medios de pago para exportaciones de servicios; así como el desarrollo de la Ventanilla Única Empresarial (VUE)<sup>8</sup>.

La VUE ofrece actualmente los servicios de consulta de información y trámites, chat en línea y la posibilidad de iniciar del proceso de apertura de la empresa por medio de la inscripción en el registro mercantil, garantizando el envío automático de la información a las entidades de seguridad social (Cámara de Comercio de Bogotá, 2019). Sin embargo, en el futuro se plantea ampliar de forma decisiva tanto su cobertura como sus funcionalidades, las cuales estarán disponibles tanto para los empresarios nacionales, como para los inversionistas extranjeros. Tanto en el Documento CONPES 3956 de 2019 *Política de formalización empresarial*<sup>9</sup>; como en el PND 2018-2022 en el *Pacto por el Emprendimiento y la Productividad*, en la línea A *Entorno para Crecer: Formalización, Emprendimiento y Dinamización Empresarial*, se establece que la VUE deberá ser la herramienta para llevar a

---

<sup>6</sup> A las cuales se otorga una tasa nominal de renta reducida (20 %) y la exención del pago de IVA y aranceles a las importaciones. Reglamentadas por la Ley 1004 de 2005, el Decreto 2147 de 2016 y el Decreto 1054 de 2019.

<sup>7</sup> Creado por la Ley 1943 de 2018, dirigido a inversión nueva superior a 30.000.000 UVT, otorga una tasa nominal de renta reducida (27 % general y 9 % en el caso de servicios hoteleros); depreciación acelerada de activos fijos en un mínimo de dos años; no sujeción al sistema de renta presuntiva, impuesto de patrimonio, e impuesto sobre dividendos nacionales; y la posibilidad de suscribir contratos de estabilidad tributaria.

<sup>8</sup> La VUE se creó en 2017 a través del Decreto 1875 y está disponible para las empresas en Bogotá desde mediados de 2018 a través de la Cámara de Comercio de Bogotá.

<sup>9</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3956.pdf>.

cabo los trámites de matrícula mercantil, obtención del Registro Único Tributario, registrarse ante las entidades de seguridad social como empleador, así como otros registros de carácter tributario que sean necesarios. Se espera que a 2022 la VUE esté disponible a través de todas las Cámaras de Comercio del País.

Ahora bien, los anteriores programas o medidas mencionadas hacen parte del conjunto de acciones para la promoción de las exportaciones y la inversión extranjera directa, sin embargo, existen necesidades de financiamiento para materializar los objetivos de política relacionados con la creación y puesta en marcha de instrumentos de apoyo a la economía naranja a la cual pertenecen los SBC y financiar el desarrollo de la estrategia de atracción de inversión de IED de eficiencia. Específicamente, existen necesidades de financiamiento, por una parte, para la creación de nuevos instrumentos de apoyo enfocados al sector de SBC y creación de incentivos que respondan a las necesidades de los inversionistas extranjeros; y por otra parte, para fortalecer algunos de los instrumentos existentes de promoción comercial y asistencia técnica empresarial a cargo de ProColombia, dándoles un mayor enfoque hacia a las necesidades de los SBC. Entre ellos se encuentran, entre otros:

- (i) Los programas de atención a pequeñas y medianas empresas (pymes) exportadoras, que ofrecen asesoría y acompañamiento técnico, misiones de exportadores, asistencia a ferias internacionales, ruedas de negocio y creación de agendas comerciales por medio de gestión de citas con potenciales clientes.
- (ii) Los programas de atención a futuros exportadores, que ofrecen formación en exportación de bienes y servicios, seminarios de divulgación de oportunidades, asesoría en comercio exterior, seminarios de mercadeo y ventas y programas de referenciación competitiva (*Benchmarking* por su nombre en inglés).
- (iii) La elaboración de planes de trabajo, por parte de las oficinas comerciales de ProColombia, encaminados a enfocar los esfuerzos de promoción de exportaciones de SBC en destinos y acciones específicas.
- (iv) El desarrollo de programas para ampliar los destinos exportadores, que incluyen la identificación de productos con potencial exportador, la organización de espacios y seminarios de oportunidades de exportación, la gestión de actividades de posicionamiento de productos potenciales, la gestión de la participación de empresas en ferias internacionales, y la gestión de agendas de compradores en actividades de promoción a nivel nacional.
- (v) El portal *Export Access* de ProColombia, que ofrece servicios de consulta sobre condiciones de acceso, requisitos y requerimientos técnicos, sanitarios y fitosanitarios, permisos y licencias, para exportar.

Se espera entonces, que la operación de crédito planteada contribuya a consolidar un portafolio de incentivos que responda adecuadamente a los objetivos de política planteados y a las necesidades tanto de los empresarios de SBC, como de los inversionistas extranjeros en búsqueda de destinos que les permitan aumentar la eficiencia de sus procesos productivos.

### **3. JUSTIFICACIÓN**

Teniendo en cuenta los objetivos definidos tanto en el PND 2018-2022 como en la Política Colombia Exporta y los avances en los últimos años de los instrumentos de política exterior expuestos, se hace necesario aumentar la asignación de recursos para la continuidad de la implementación y la creación de nuevos instrumentos de política con el objetivo de contribuir en la diversificación y sofisticación de la economía colombiana. En particular, de aquellos instrumentos que vayan dirigidos a promover la IED en actividades económicas alternativas y la generación de incentivos para la consolidación de las exportaciones de SBC, como parte de la economía naranja.

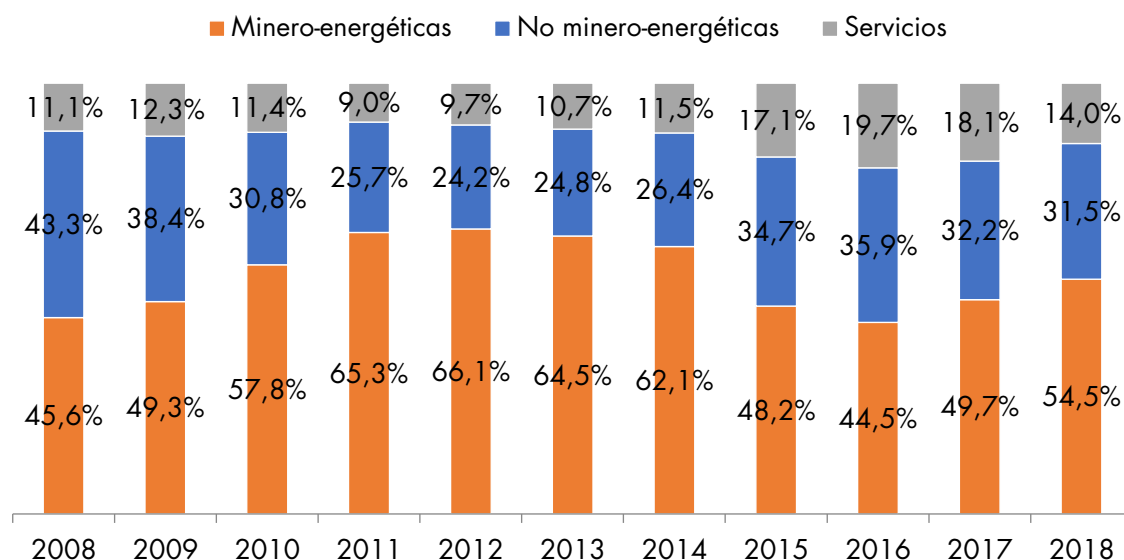
A continuación, se presenta información que evidencia la baja diversificación de la estructura productiva y del perfil exportador del país en la última década, así como la insuficiencia de nuevos instrumentos para promover la IED de eficiencia y la importancia de aprovechar las potencialidades de participar en mercados internacionales con servicios de alto valor agregado como SBC.

#### **3.1. Justificación técnica**

##### **3.1.1. Dependencia económica y baja participación de las exportaciones de la SBC en la canasta exportadora nacional**

La economía colombiana es altamente dependiente de la producción y exportación de minero energéticos. En los últimos 10 años, estas exportaciones han mantenido una participación superior al 45 % dentro del total de exportaciones de bienes y servicios, con algunas variaciones que se explican fundamentalmente por cambios en los precios del petróleo y los bienes mineros (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Distribución porcentual de las exportaciones colombianas por tipo, 2008-2018**



Fuente: Elaboración DNP, a partir de datos DANE y Banco de la República.

Como se ha señalado ampliamente en la literatura económica, una economía dependiente de la producción y exportación de bienes primarios está expuesta a una mayor vulnerabilidad estructural. Esto debido a que sus actividades se concentran en sectores con menor capacidad de generar encadenamientos, lo cual limita su capacidad para generar mecanismos de transmisión de conocimiento y tecnología (Hausmann, 2011). Así mismo, los bienes primarios se caracterizan por un menor grado de complejidad tecnológica y por lo tanto ofrecen una canasta de posibilidades de diversificación mucho más limitada que otro tipo de bienes (Hidalgo et al., 2007; Hausmann et al., 2011), lo cual condiciona sus posibilidades de crecimiento de largo plazo. Adicionalmente, este tipo de economías se enfrentan a una mayor vulnerabilidad macroeconómica, ya que cambios al alza en los precios de las materias primas o productos básicos (*commodities* en inglés) conllevan a la apreciación real de la moneda en periodos de expansión, lo cual tiende a perjudicar la inversión en otras actividades como las manufacturas, generando mayor volatilidad de la rentabilidad de la inversión en dichos sectores, un efecto ampliamente estudiado en la literatura de la Enfermedad Holandesa (Ocampo, 2017).

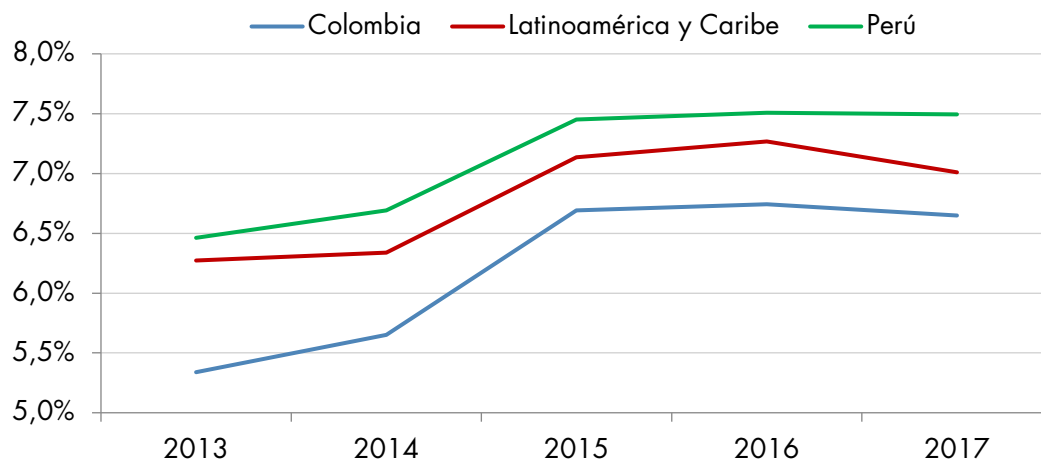
Si bien el CONPES 3866 de la PDP es un avance hacia el propósito de aumentar la diversificación y sofisticación del aparato productivo colombiano, se debe reconocer que la materialización de las estrategias planteadas en la PDP para el sector servicios es aún una tarea pendiente por completar. Lo anterior se evidencia en que los programas de apoyo relacionados con la creación de encadenamientos, fortalecimiento de clústeres, promoción comercial y provisión de información, que se han desarrollado en cumplimiento de los



compromisos establecidos en el CONPES 3866, han estado enfocados primordialmente a apoyar los sectores de bienes y en que sólo recientemente se ha iniciado a incorporar información completa para el sector servicios en plataformas de información como MARO. Esto representa una oportunidad no aprovechada, ya que como se explica a continuación, la dependencia de las exportaciones colombianas de los bienes primarios incluye una baja actividad en la exportación de SBC, los cuales representan una oportunidad latente para la diversificación de la canasta exportadora del país.

Si bien el comercio de servicios ha venido creciendo durante los últimos años, su desarrollo es aún muy incipiente. La participación de las exportaciones de servicios en el Producto Interno Bruto (PIB) es baja en Colombia con respecto al promedio regional y al peso que tiene en países de desarrollo similar como Perú (Gráfico 2). Igualmente, las exportaciones de servicios correspondieron únicamente al 14 % del total exportado en bienes y servicios en 2018 desde Colombia hacia el mundo, siendo el sector con menor participación dentro de las exportaciones totales (Gráfico 1).

**Gráfico 2. Participación porcentual de las exportaciones de servicios en el PIB, 2012 - 2017**



Fuente: Elaboración DNP a partir de datos Wold Integrates Trade Solution, Banco Mundial.

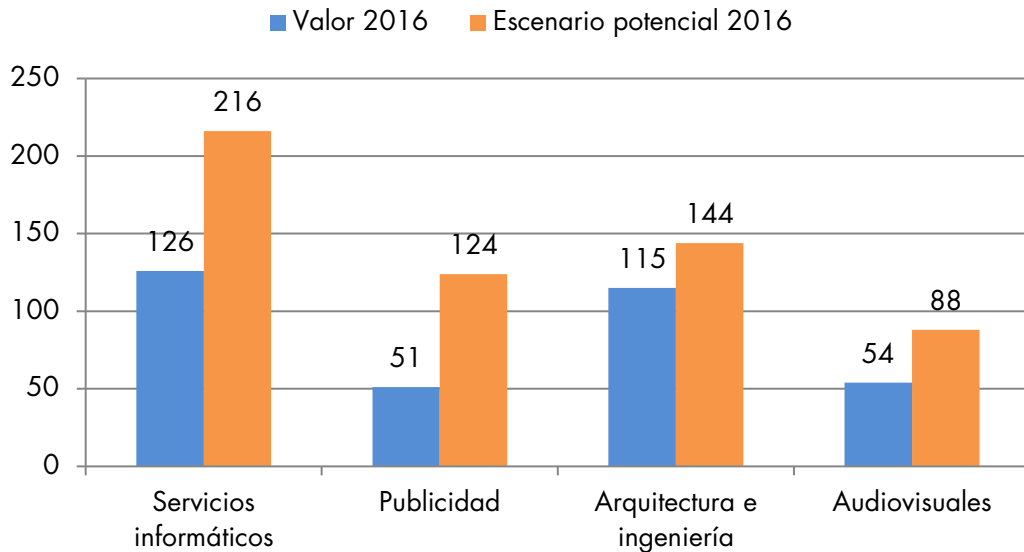
Sin embargo, el sector servicios es clave para aumentar la diversificación de las exportaciones colombianas y aumentar la sofisticación del aparato productivo. En particular, los SBC se caracterizan por ser intensivos en el uso de mano de obra calificada y por absorber, generar y difundir conocimiento, lo cual los hace generadores de alto valor agregado en la cadena de producción (López, 2018). Así mismo, los SBC tienen un gran potencial para generar encadenamientos hacia atrás con otros sectores de la economía y contribuyen en gran medida a la generación de valor en otras actividades relacionadas (Ciriaci y Palma, 2016).

Es por ello que, el PND 2018–2022 propone iniciativas encaminadas al impulso de los SBC pertenecientes a la economía naranja. En aras de materializar las acciones planteadas en el PND para aumentar las exportaciones de servicios, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo adelantó en el último año un ejercicio de identificación de apuestas productivas en el sector servicios a partir de tres elementos: (i) la madurez de las actividades de servicios que hacen parte de la agenda de Colombia Productiva; (ii) el modelo de potencialidad de ProColombia para servicios; y (iii) el potencial de crecimiento en el mercado internacional. Como fruto del ejercicio se obtuvieron 11 actividades de servicios clave para la política de comercio exterior, dentro los cuales se seleccionaron siete actividades de SBC que se caracterizan además de las variables mencionadas, porque son intensivos en mano de obra calificada y uso de conocimiento, así como por su alto valor agregado en componentes como la creatividad, carácter cultural o valor simbólico y derechos de propiedad intelectual. Dicho grupo de SBC corresponde a las actividades de: (i) *software* y aplicaciones móviles; (ii) animación y videojuegos; (iii) audiovisual; (iv) externalización de procesos de negocios (BPO); (v) industria editorial y gráfica; (vi) publicidad y mercadeo; y (vii) diseño arquitectónico e ingeniería.

Colombia tiene un gran potencial por aprovechar en la exportación de SBC, ya que cuenta con buena infraestructura para el desarrollo del sector, en particular en lo que respecta a la adopción de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC), en donde Colombia se clasifica por encima del promedio de América Latina en el *Global Competitiveness Report* (World Economic Forum, 2018). El país también ofrece costos competitivos, una amplia red de acuerdos comerciales y la voluntad política de incentivar el desarrollo de SBC como parte de la estrategia de apoyo a la economía naranja planteada en el PND 2018–2022.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) adelantó un estudio de diagnóstico que abarca las siete actividades de SBC priorizadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el cual incluyó un panorama general de la dinámica de las exportaciones en las actividades SBC seleccionadas. El diagnóstico reveló que actualmente Colombia participa con menos del 0,05 % de las exportaciones globales en los SBC priorizados, pero que el potencial alcanzable bajo diversos escenarios de referenciación podría casi duplicar los valores actuales de las exportaciones en dichos sectores. Por ejemplo, Colombia exportó 51 millones de USD en 2016 en actividades de publicidad, pero si tuviera el dinamismo que presenta ésta actividad en Brasil, quien es el país de referencia en la región, podría haber exportado 124 millones USD en ese mismo año, lo cual significa un potencial de incremento de 2,4 veces el valor de exportaciones en este tipo de SBC (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Escenarios potenciales para las exportaciones de SBC colombianas en actividades priorizadas, millones de USD, 2016**



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2019.

Nota: El ejercicio de referenciación consiste en comparar las exportaciones colombianas per cápita en las actividades priorizadas con las del país latinoamericano cuyas exportaciones per cápita en cada actividad están inmediatamente por arriba de las de Colombia (República Dominicana en servicios informáticos y Brasil en los otros tres sectores).

El estudio del BID también menciona que el país cuenta con una oferta consolidada para el mercado internacional en las actividades SBC seleccionadas, en los cuales Colombia ya cuenta con empresas que han sido exitosas exportando. Las empresas locales en tales sectores cuentan con capacidades técnicas y creativas para atender el mercado y el capital humano tiene las habilidades básicas necesarias. Como ya se mencionó anteriormente, el estudio también resalta los costos laborales competitivos a escala global, una macroeconomía estable y una amplia red de acuerdos comerciales que facilitan la realización de negocios al exterior (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019b).

Si bien existe un potencial por capitalizar en los SBC y capacidades empresariales para alcanzarlo, es necesario fortalecer la estrategia de apoyo al sector, ampliando los programas de apoyo existentes y adaptando su operación a la dinámica de los SBC, de modo que se puedan atender de manera más efectiva las necesidades de los empresarios. El estudio diagnóstico del BID incluyó también 412 encuestas a empresas del sector y 71 entrevistas a empresas, gremios y cámaras de comercio en cinco ciudades del país<sup>10</sup>, dirigidas a comprender las necesidades más apremiantes de los empresarios y su opinión frente a los instrumentos de política existentes. Si bien los empresarios consultados consideran que los programas de apoyo actuales son útiles para alcanzar sus objetivos, también se

<sup>10</sup> Bogotá, Cali, Barranquilla, Medellín y Bucaramanga.

identifica la necesidad de ampliar la escala de los programas de apoyo a la internacionalización a cargo de ProColombia, así como ampliar la difusión de los instrumentos existentes, incorporar programas de asistencia técnica en habilidades blandas dirigidos a las actividades SBC, incrementar el número de funcionarios disponibles y mejorar su entrenamiento con respecto a la dinámica específica de las actividades de SBC y mejorar la articulación entre las entidades de apoyo, entre otros aspectos (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019b).

Del estudio diagnóstico del BID, se entiende que los empresarios perciben el diseño de los programas de apoyo existentes como acorde a las necesidades del sector industrial o agrícola, pero no necesariamente acorde a las necesidades de su sector. En particular los empresarios del sector *software* y aplicaciones móviles se refirieron de forma explícita a la rigidez que caracteriza algunos instrumentos, la cual no deja campo a la experimentación propia del sector. Igualmente, los empresarios localizados en ciudades intermedias se refirieron a la falta de personal especializado en SBC y en general al poco personal disponible para atender la demanda de todas las industrias.

Así mismo, los empresarios consideran que la oferta de servicios de apoyo empresarial y de instrumentos de promoción para el sector servicios es reducida y que hay poca articulación interinstitucional entre las entidades que ofrecen programas de apoyo a la internacionalización. Lo anterior se manifiesta en un desconocimiento de los mecanismos de apoyo para fortalecimiento empresarial, de financiación y de oportunidades de formación para el emprendimiento. En parte, debido a que la información se encuentra dispersa y al desconocimiento de los portales de información institucionales (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019b).

Otro aspecto que surge del diagnóstico BID es que las empresas de SBC, en las actividades priorizadas, identifican la necesidad de recibir asistencia técnica especializada en creación de habilidades blandas. Por ejemplo, las empresas de la industria gráfica tienen necesidades de formación en habilidades de negociación y comercialización de contenidos y servicios digitales, mientras que las del sector animación y videojuegos tienen necesidades de formación en habilidades blandas de comunicación y negociación en preparación para participar en ferias internacionales.

Finalmente, el estudio BID pone de manifiesto la necesidad de fortalecer los servicios de promoción comercial y acompañamiento para la internacionalización que presta ProColombia, enfocados a los SBC. Los empresarios entrevistados consideran que las herramientas y apoyo brindados por ProColombia han sido importantes para consolidar y diversificar los mercados de destino, pero consideran insuficientes los recursos físicos y humanos con que cuenta la entidad para mejorar su efectividad. En este sentido es necesario diseñar una estrategia de promoción comercial enfocada a los SBC, acción que los

encuestados consideran prioridad de política pública de mayor relevancia. Por ejemplo, los empresarios del sector de publicidad y mercadeo y los de la industria de *software* y aplicaciones móviles consideran prioritario apoyar la realización de misiones de negocio en el extranjero (calificación de 3,5 y 3 sobre 5, en donde 5 es muy prioritario y 1 es nada prioritario), al igual que los del sector audiovisual, quienes consideran el asesoramiento y acompañamiento a las empresas para fomentar las exportaciones una prioridad a atender (calificación de 3 sobre 5).

Dicha estrategia de promoción comercial debe contemplar además acciones específicas dirigidas a pymes y empresas ubicadas fuera de las ciudades principales, ya que los empresarios perciben que el apoyo que presta la entidad a empresas de menor tamaño con potencial exportador es reducido. En este sentido, las empresas del sector editorial y gráfico proponen la creación de redes para el intercambio de experiencias entre empresas que exportan bienes y servicios y empresas editoriales de las regiones, para disminuir la incertidumbre y el desinterés de las empresas en las regiones para entrar al mercado internacional.

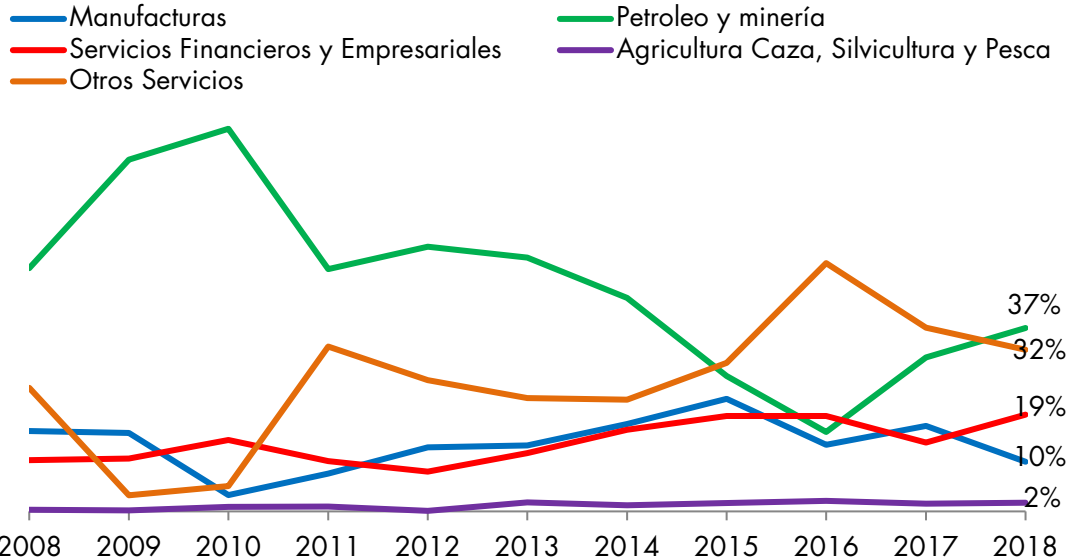
Un aspecto complementario para tener en cuenta es la perspectiva de género en el sector de SBC. Si bien América Latina exhibe la tasa más alta de emprendimiento femenino en el mundo, en Colombia la proporción de mujeres emprendedoras es casi la misma que la de hombres. Solo en el 2016, el emprendimiento femenino creció un 68 % y pasó del 15 % en el 2014 al 25 % en el 2017, posicionando al país como el de mayor incremento en esta materia en la región (GERA, 2018). Sin embargo, cuando se analizan las mismas empresas 3 y 5 años después, la tasa de supervivencia de empresas lideradas por mujeres en la región cae dramáticamente (GERA, 2018). En particular, el sector SBC en particular parece estar caracterizado por brechas de género agudas, por ejemplo en Colombia, solo el 25 % de las mujeres se gradúa de carreras de ingeniería, cifra que coincide con la ocupación de las mujeres en los puestos de trabajo en la industria TIC (López-Bassols, Grazi, Guillard, & Salazar, 2018). Adicionalmente, de 66 empresarias del sector SBC en Colombia encuestadas por el BID en el marco del trabajo *Empresarias en el Comercio Exterior de Colombia y Perú* próximo a publicarse, el 70 % pertenece a la categoría de microempresa y más del 90 % no exporta debido a la falta de habilidades gerenciales o formación exportadora en servicios (Banco Interamericano de Desarrollo, n.d.).

### **3.1.2. Los instrumentos para la atracción de IED de eficiencia son insuficientes**

La dependencia de bienes primarios de la economía colombiana se manifiesta también en la concentración de los flujos de entrada de la IED. A lo largo de los últimos 10 años ha sido predominantemente el sector petróleo y minería el que mayor protagonismo ha tenido en la atracción de IED, concentrando el 37 % de la IED recibida en 2018. Si bien a partir de 2010 el sector servicios ha logrado aumentar su participación en la atracción de IED, la

inversión en el sector tiende a concentrarse en la prestación de servicios directos al consumidor tales como transporte, comunicaciones, comercio, restaurantes, hoteles y similares, los cuales acumularon el 32 % de la IED en 2018 (otros servicios); mientras que las actividades de servicios profesionales y financieros recibieron el 19 % y las manufacturas tan solo el 10 % (Gráfico 4). Así mismo, un examen de la distribución del número de anuncios de inversión en activos tangibles (*Greenfield* por su nombre en inglés) registrados en la base de datos de *fDi markets* revela que las actividades de servicios profesionales (que incluyen SBC) concentran únicamente el 13,6 % de los proyectos recibidos entre 2007 y 2017 (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019a).

**Gráfico 4. Distribución porcentual de los flujos de entrada de IED en Colombia por sectores, 2008-2018**



Fuente: Balanza de pagos, Banco de la República, 2019

Por otro lado, la baja participación del sector manufacturero en la recepción de IED es una señal de alerta, ya que es precisamente este sector, junto a las actividades de servicios profesionales y en particular las actividades de SBC, los que concentran los mayores flujos de IED en búsqueda de eficiencia en el mundo. Esto se debe a que es en este tipo de actividades en las que el ahorro en costos es un factor decisivo para la competitividad de las empresas y, por ende, en la selección del destino de la IED. Lo anterior contrasta con el sector primario, en donde la variable decisiva es la disponibilidad de recursos naturales, o, con las actividades de servicios como el comercio, transporte o similares, en donde lo importante es el tamaño del mercado local (UNCTAD, 2015, 2018; USAID, 2007). De acuerdo con cálculos del Banco Mundial, en promedio sólo el 15 % de los anuncios de inversión nueva en activos tangibles en Colombia entre 2012 y 2014 correspondió a IED en busca de

eficiencia, mientras que la participación esperada para países de similar ingreso per cápita está entre el 20 % y el 40 % (Banco Mundial, 2017c).

La IED de eficiencia es el tipo de inversión más provechosa en términos de promoción del desarrollo del aparato productivo de un país. Esto se debe a que está enfocada en su mayoría hacia mercados de exportación, tiene el potencial de generar encadenamientos tanto hacia el exterior como con los productores locales (Beugelsdijk, Smeets, & Zwinkels, 2008), a que las empresas que realizan la inversión tienden a usar mejores prácticas de producción y estándares de calidad ya que su preocupación principal es el aumento de la eficiencia, y a que generan empleo e incentivan el mejoramiento del capital humano (UNCTAD, 2006; USAID, 2007).

La IED en búsqueda de eficiencia es particularmente sensible a la calidad del clima de inversión, a variables como la estabilidad política, regulatoria e institucional (USAID, 2007), y en particular, a los costos de transporte, los cuales son de gran importancia para los inversionistas internacionales (UNCTAD, 2018). A nivel global, los inversionistas que buscan eficiencia tienden a ser más selectivos con los países que escogen para realizar la inversión, lo cual constituye un reto mayor a la hora de atraer este tipo de IED. En encuestas realizadas a 754 multinacionales, se encontró que: el 90 % de los inversionistas valoró como importante o crítico el instrumento de protección legal a inversionistas, cerca del 30 % de ellos cerró sus sucursales en el país a causa de las condiciones macroeconómicas inestables (de este porcentaje, el 75 % interrumpió sus operaciones por riesgos políticos y un 25 % canceló o retiró su inversión: el 13 % por incumplimiento de contrato y el 5 % por expropiación) (Banco Mundial, 2017b).

Atendiendo esta problemática, el BID llevó a cabo un estudio de diagnóstico que examina las oportunidades de mejora de la política actual de promoción y atracción de IED en Colombia. De dicho estudio se desprende que, aunque los objetivos de la política de IED son claros y responden a las necesidades identificadas en términos de internacionalización y diversificación, la planeación necesaria para alcanzarlos no está elaborada al nivel de detalle requerido. Lo anterior se debe a que no existe un estudio estratégico sobre los cuellos de botella a superar en los sectores prioritarios en los que se desea atraer inversión extranjera, ni se han establecido claramente qué actividades y empresas específicas deberían ser objeto de los esfuerzos de captación de inversión y cuáles serían los instrumentos adecuados para mejorar la oferta colombiana frente a países competidores en cada caso. Un estudio de este tipo es clave para desarrollar un plan detallado con plazos, potenciales inversionistas identificados e instrumentos diseñados a la medida, que permita materializar los objetivos de política.

De igual forma el estudio de diagnóstico, resalta que ProColombia no cuenta aún con el posicionamiento institucional necesario para impulsar la agenda de atracción de IED a

nivel país. Dentro del estudio se encontró que ProColombia encuentra dificultades para acelerar trámites para los inversionistas e intermediar de manera efectiva con otras entidades del Estado a favor de la realización de los proyectos de inversión que acompaña. Los entrevistados en el estudio de diagnóstico, mencionaron que ProColombia enfrenta barreras incluso a la hora de establecer reuniones de alto nivel entre inversionistas extranjeros y el Gobierno nacional. Dichas barreras derivan en que la gestión de un proyecto de inversión por parte de ProColombia pueda tomar entre 10 meses y 3,5 años, debido a los múltiples retrasos que causa la falta de coordinación entre la Agencia de Promoción de Inversiones (API) y otras entidades del Estado. Finalmente, el diagnóstico se refiere a la calidad de la información disponible para el inversionista en la página de ProColombia y señala que es demasiado extensa y detallada, lo cual la hace confusa y difícil de navegar, por lo que dista de cumplir con los estándares esperados a nivel internacional. Por ello, es clave apoyar y fortalecer el trabajo que ha venido desarrollando ProColombia en materia de promoción de inversiones, para garantizar que se pueda consolidar como una API de cuarta generación, lo cual implica dotarla de recursos, herramientas, estrategias, y mejorar el paquete de servicios al inversionista que ofrece actualmente (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019a).

Como se mencionó anteriormente, contar con un ambiente de inversión adecuado es fundamental para atraer IED de eficiencia. Al respecto, el estudio del BID encontró que es necesario mejorar la calidad, claridad y disponibilidad de información disponible al inversionista. Se encontró que los trámites necesarios para invertir en Colombia son de una gran complejidad, la información se encuentra dispersa y la regulación es difícil de entender para el inversionista extranjero. De acuerdo datos del BID, en Colombia las entidades del Gobierno central gestionan 2.454 trámites distintos, mientras que las agencias del Gobierno Regional gestionan 46.000 trámites adicionales. Así mismo, Colombia es el tercer país de América Latina en donde se necesitan más horas para completar un trámite con un promedio de 7,4 horas, sólo por debajo de Bolivia y Perú. Igualmente, uno de cada cuatro trámites en Colombia requieren al menos tres interacciones para su finalización, por encima del promedio necesario en América Latina (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019b; Roseth et al., 2018).

Ante los problemas manifiestos de dispersión institucional, burocracia excesiva y lenguaje poco claro a los que se enfrentan los inversionistas en Colombia, una VUI se configura como una alternativa de solución. Esta opción cobra especial importancia en el caso de inversionistas extranjeros, que desconocen la idiosincrasia local, idioma, cultura, etc. y que en general deben manejar los trámites necesarios desde la distancia. Una VUI es esencialmente un punto de contacto institucional para el inversionista, que centraliza la relación con las distintas entidades de gobierno durante todo el proceso de inversión. Lo que el inversionista espera es un interlocutor que entienda y hable su idioma, lo asesore y guíe



en el proceso minimizando los tiempos y costos asociados (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019a).

En síntesis, para avanzar en la materialización de los objetivos de política relacionados con el aumento de la diversificación de exportaciones y de los flujos de IED de eficiencia, es necesario superar varios retos. Entre ellos se encuentran la falta de programas de apoyo diseñados para cumplir con las necesidades de los empresarios de SBC interesados en entrar al mercado internacional, la carencia de una estrategia detallada de atracción de IED que permita enganchar inversionistas extranjeros en proyectos de inversión específicos en Colombia, la falta de coordinación institucional alrededor de la atracción de IED, una excesiva burocracia que dificulta el proceso de entrada de los inversionistas extranjeros y la ausencia de información clara, actualizada y directa para el inversionista extranjero.

### **3.2. Justificación económica y social**

Con el propósito de evaluar la conveniencia de la implementación del Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana, se realizó un análisis costo-beneficio que se presenta a continuación.

#### **3.2.1. Identificación de beneficios**

Los beneficios del programa se derivan de las diversas actividades de promoción, desarrollo y coordinación orientadas a favorecer el desarrollo de la internacionalización, con énfasis en el sector SBC y el fortalecimiento de instrumentos existentes y puesta en marcha de nuevos instrumentos para la atracción de IED de eficiencia. El potencial universo de beneficiarios son las 45.000 empresas de SBC que conforman el tejido empresarial del país en este sector. Asumiendo un potencial exportador de 11,5 % (Banco Mundial, 2017a), se espera que más de 5.000 empresas estén habilitadas para postularse mediante mecanismos de ventanilla abierta y convocatorias específicas. Adicionalmente, también serán beneficiarias las 1.900 empresas exportadoras y con potencial exportador del sector SBC que atiende ProColombia y las 250 empresas del sector que atiende Colombia Productiva. Por otra parte, serán beneficiarias, en promedio, 900 empresas extranjeras al año, que incluyen aquellas que realizan su primera inversión y empresas instaladas que realizan una reinversión en Colombia. De acuerdo con estos cálculos, el total de empresas beneficiadas es de 8.050 empresas.

Con el fin de determinar si los beneficios sociales del Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana exceden el costo de los fondos utilizados, se llevó a cabo un análisis de costo-beneficio que identifica el valor agregado del proyecto en cuestión. Por lo tanto, se planteó la comparación entre dos escenarios: (i) escenario *sin la implementación* del programa y (ii) escenario *con la implementación* de las acciones propuestas. En específico para esta operación de crédito,

los beneficios económicos cuantificados abarcan: (i) beneficios económicos por incremento de las exportaciones de SBC por encima del crecimiento esperado en el escenario *sin implementación del programa* y (ii) aumento en el bienestar causado por el incremento neto de la inversión (debido a la reducción de trámites y mayor promoción y facilitación de IED) por encima del incremento esperado en el escenario *sin implementación del programa*. Por su parte, los costos del proyecto corresponden a la suma descontada de los costos directos necesarios para que se generen los beneficios, por ello también se incluyen los gastos recurrentes que debe asumir el Estado con posterioridad al fin de la operación de préstamo. Dichos gastos recurrentes se cuantifican como una perpetuidad en el quinto año del proyecto, equivalente a un “valor terminal” de los costos futuros.

En un primer paso, se proyectaron los valores de las variables de beneficio seleccionadas en los dos escenarios. En el escenario *con implementación del programa* se usó la tasa de crecimiento proyectada de las exportaciones de SBC de acuerdo con la matriz de resultados (Anexo A), la cual corresponde a un 7,4 %, mientras que en el escenario *sin implementación del programa* se usó una tasa de crecimiento del 6,4 % equivalente a la observada en el periodo 2014-2018. Por lo tanto, las exportaciones SBC adicionales con la implementación del programa se calculan en USD 24,4 millones. Sin embargo, no toda exportación adicional de servicios representa un beneficio económico social adicional, por lo tanto, se asume que de cada dólar exportado sólo el 50 % agrega beneficio social, lo cual arroja como resultado un cálculo de beneficio económico social por el componente de SBC de USD 12,2 millones.

Para la variable incremento neto de la inversión, que se emplea luego para calcular el aumento en el beneficio económico social, se realizaron los siguientes cálculos: en el escenario *sin implementación del programa*, se toma el número de proyectos potenciales (*leads* por su nombre en inglés) de inversión concretados por ProColombia en el año 2019, en sectores no extractivos, que fue de 131 y se multiplica por un valor promedio de la inversión por proyecto concretado por ProColombia equivalente a USD 25 millones<sup>11</sup>, lo cual da como resultado un monto de USD 3.275 millones base de IED no-extractiva de las empresas atendidas por ProColombia. En el escenario *con implementación del programa* se calcula un crecimiento anual adicional de la IED no extractiva, que toma en cuenta tanto el efecto de la simplificación de trámites, como el efecto de las actividades de promoción de inversión.

---

<sup>11</sup> El número de 25 millones por proyecto se seleccionó por al menos dos razones; primero, porque es un número menor a la media de los últimos cuatro años completos. Dado que las distribuciones de tamaño de proyecto son sesgadas hacia la derecha, se prefiere una estimación conservadora; segundo, porque también empalma mejor con cálculos asociados a medias móviles.

Para calcular el efecto de la simplificación de trámites, se usa un indicador de la intensidad de la reducción de trámites, que corresponde al 16 % de acuerdo con las metas proyectadas de disminución de trámites de la matriz de resultados<sup>12</sup>, y una elasticidad de la IED a trámites que, para este caso, se estima en 0,03<sup>13</sup>. De estos dos indicadores se obtiene que el efecto positivo de simplificación de trámites en el crecimiento de la IED no extractiva es de 0,30 %. De forma similar, para calcular el efecto de las actividades de promoción de inversiones se usa el aumento en el presupuesto anual de promoción de inversiones de ProColombia causado por el proyecto, que corresponde a 2 %<sup>14</sup>, y una elasticidad de la IED a la inversión en promoción de IED que corresponde a 0,07<sup>15</sup>. De estos dos indicadores se obtiene que el efecto positivo de las actividades de promoción de IED en el crecimiento de la IED no extractiva es del 0,14 %. Si se suman los efectos de reducción de trámites y actividades de promoción de IED, el crecimiento adicional de la IED no extractiva es del 0,62 % en el escenario *con implementación del programa*. Finalmente, para calcular los beneficios económicos sociales derivados del aumento adicional de la inversión, se supone que sólo el 50 % del valor adicional de IED no extractiva obtenido es atribuible al programa, ya que no toda la inversión genera efecto de adicionalidad, algunos proyectos nuevos se harían de todos modos o generarían recursos que no agregarían, necesariamente, valor económico social para Colombia. Por lo tanto, el beneficio económico social obtenido por el incremento neto de la inversión, debido a la reducción de trámites y mayor promoción y facilitación de IED se calcula en USD 10,15 millones.

Una vez obtenidas las proyecciones para las variables de beneficios, se calculó tanto el valor presente del incremento en las variables, como el valor presente de los costos. Para

---

<sup>12</sup> El proyecto planea simplificar 5 trámites adicionales. Actualmente se cuenta con 7 - 10 trámites de inversión transversales y entre 10 - 15 trámites de inversión que varían por sector. El promedio de los rangos anteriores es de 21 trámites en total. El proyecto en régimen planea simplificar 5 trámites adicionales a lo que se haga de todos modos. Eso sería una reducción de  $5 / 21 = 23\%$ . Asumiendo que esos trámites reformados no se reducen a cero, sino que bajan en 70 % su fricción; entonces el efecto de reducción de fricciones es  $23\% \times 70\% = 16\%$ .

<sup>13</sup> En Branstetter, Lima, Taylor, y Venâncio (2013) el aumento de empresas es coherente con 5 %. En caso del proyecto de la Ventanilla Única de Inversión de Ecuador se usó 0,05; acá se usa 0,03 dado que el programa VUI planteado en Colombia es de menor envergadura.

<sup>14</sup> El presupuesto de ProColombia en 2018 fue cercano a los USD 40 millones por año. El presupuesto adicional del proyecto es de USD 5 millones en 4 años; o USD 1,25 millones al año. Eso significa un 3 % de aumento transitorio de presupuesto. Con el fin de suponer un escenario modesto, se usó 2 % debido a que es un aumento transitorio solo por 5 años.

<sup>15</sup> Supuesto usando Carballo, Marra de Artiñano, y Volpe Martincus (Carballo, Marra de Artiñano, & Volpe Martincus, 2019) quienes encuentran para Costa Rica este coeficiente entre recibir apoyo de la API y la probabilidad de invertir. De todos los coeficientes del artículo, se usa el más bajo, porque excluye el uso de las zonas francas. Esto parece más comparable con este caso, porque reflejaría el efecto de la promoción de inversiones per se, que controla el efecto de otros incentivos tributarios.

estimar estos valores, se utilizó una tasa de descuento promedio de 12 %<sup>16</sup> y se asume que después del quinto año de operación del proyecto se capturan beneficios equivalentes al 10 % proyectado<sup>17</sup>. Con base en los factores de ingresos y costos, la ecuación siguiente muestra la forma funcional para estimar la tasa interna de retorno (TIR) asociada al programa. La TIR es la tasa de interés que hace que el valor presente neto (VPN) del flujo de fondos sea igual a cero, entendiendo como flujo de fondos la diferencia entre ingresos y costos (I – C).

$$VPN = \frac{\sum(I - C)_t}{1 + TIR^t} = 0$$

Los resultados de la evaluación del proyecto completo en el escenario base arrojan un VPN de USD 6 millones y una TIR de 32 %, con un cociente de beneficio-costos de 1,2 veces lo cual lo hace un proyecto rentable. Adicionalmente, se debe señalar que las TIR del escenario base son 36 % y 26 % para los componentes I y II respectivamente, por lo cual, incluso desarrollando el proyecto de manera separada por componente, éste resulta rentable.

### 3.2.2. Identificación de costos

De acuerdo con los costos estimados del programa, la operación de crédito se estima en un valor total de USD 24 millones, que incluye los costos asociados a cada componente y a la administración, evaluación y auditoría del proyecto, que serán distribuidos durante el período 2020-2024.

**Tabla 1. Costos anualizados del programa**  
Millones USD

Año	Costos
2020	2,4
2021	5,7
2022	6,0
2023	5,1
2024	4,7
<b>Total</b>	<b>24,0</b>
<b>VPN</b>	<b>18,9</b>

Fuente: Banca multilateral, 2019.

<sup>16</sup> Se utiliza una tasa social de descuento de 12 %, que es el estándar para los proyectos del BID

<sup>17</sup> Esto captura la idea que adicionalidad del proyecto se iría perdiendo en el tiempo, pensando que habría otras iniciativas gubernamentales o privadas que harían esto de todas maneras en un futuro.

### 3.2.3. Análisis de sensibilidad

El análisis de sensibilidad se basa en la modificación de algunos factores clave que influyen en el cálculo de las variables de interés. Estos factores son:

- (i) **Eliminación de la perpetuidad de beneficios y costos posproyecto:** En el escenario base se asume el 10 % de la perpetuidad teórica de extrapolar al futuro todos los beneficios anuales de 2024. En este análisis se elimina todo beneficio posproyecto, y también los costos de manutención recurrentes. En este caso, el VPN del proyecto baja a USD 5 millones y la TIR baja a 29 %.
- (ii) **Escenario baja respuesta de exportaciones SBC:** En este escenario se asume que el aumento de las exportaciones de las empresas atendidas de SBC es un 30 % menor que lo esperado en el escenario base. En este caso, el VPN baja a USD 0 millones y la TIR del proyecto completo baja a 12 %.
- (iii) **Escenario baja respuesta de IED:** En este escenario se asume un crecimiento de la IED un 37 % menos de lo esperado en el escenario base. En ese caso, el VPN baja a USD 0 millones y la TIR pasa a 12 %.
- (iv) **Escenario de riesgo político con terminación temprana del proyecto en 2023:** En este escenario el proyecto presenta un VPN social negativo (USD -6,2 millones) y una TIR de -31 %.

**Tabla 2. Síntesis del análisis de sensibilidad**

Escenario	VPN (USD millones)	TIR (%)
Escenario Base	6	32
Escenario Pesimista: Eliminación de la perpetuidad	5	29
Escenario Pesimista: Baja respuesta exportaciones	0	12
Escenario Pesimista: Baja respuesta IED	0	12
Escenario Pesimista: Terminación temprana proyecto	-6,2	-31

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa de Operación al Desarrollo (POD) – CO-L1241. BID, 2019.

A manera de conclusión, se encuentra que los resultados obtenidos evidencian la existencia de rentabilidad financiera, derivada de implementar el Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la economía colombiana. Los resultados fueron sometidos a un análisis de sensibilidad en varios escenarios pesimistas, demostrando que incluso, bajo condiciones muy poco favorables de respuesta de las variables de interés, el proyecto recuperaría al menos la inversión realizada. Únicamente bajo el escenario en el cual debido a un alto riesgo político el proyecto se finaliza antes de lo esperado, éste tendría

retornos negativos. Dicho riesgo se puede mitigar garantizando el inicio temprano del proyecto.

### 3.3. Espacio fiscal

Según el artículo 38 de la Ley 489 de 1998<sup>18</sup>, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo es un organismo del sector central de la administración pública nacional, pertenece a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional. En consecuencia, este Ministerio hace parte del Presupuesto General de la Nación (PGN) y se financia con los recursos que le son asignados por esta vía.

En la Tabla 3 se presenta el espacio fiscal de inversión del Sector Comercio, Industria y Turismo y las necesidades programadas para ejecutar la operación de crédito en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el periodo 2020 – 2024. Como se observa, la operación del crédito cuenta con el espacio fiscal y se ajusta a los techos presupuestales, en consistencia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y se alinea con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

**Tabla 3. Espacio fiscal inversión Sector Comercio, Industria y Turismo**

Millones de pesos

Concepto	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Espacio fiscal del sector	457.613	377.325	381.063	390.752	SIN/INF	1.606.753
Valor del crédito	7.662	18.079	19.404	16.842	15.823	81.456

Fuente: DNP, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

Nota: tasa de cambio en pesos colombianos 2020: 3.129; 2021: 3.180; 2022: 3.233; 2023: 3.286; 2024: 3.339 tomado de Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General de Política Macroeconómica

### 3.4. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo determinó que la alternativa de financiación a través de recursos de crédito externo con la banca multilateral es favorable para el desarrollo del programa, debido a que la banca multilateral cuenta con una amplia experiencia en la promoción de nuevos sectores exportadores, como los SBC, y además, en la atracción y facilitación de inversiones tanto a nivel bilateral (con operaciones de préstamo y de cooperación técnica) como con iniciativas regionales y productos de conocimiento. En

<sup>18</sup> Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

particular, la experiencia de la banca multilateral en los últimos años incluye la ejecución de proyectos enfocados en la facilitación de inversiones, la promoción de inversión extranjera, programas de apoyo para la transformación digital de las agencias de promoción de las inversiones en América Latina y el Caribe y programas de apoyo para la atracción de inversiones y diversificación de las exportaciones, entre otros.

Las lecciones aprendidas de estas operaciones sugieren que para el éxito del programa propuesto se requiere: (i) un organismo ejecutor único, donde el programa esté altamente priorizado y forme parte de su plan estratégico; (ii) una Unidad Coordinadora del Programa (UCP), con personal de dedicación exclusiva, que cubra todas las facetas del mismo y que tenga experiencia con las políticas de la banca multilateral; (iii) flexibilidad en la estructuración e implementación de los programas que financiará la operación, en la selección de las actividades y de las regiones que se abarcarán, de forma que el programa pueda adaptarse rápidamente a las necesidades cambiantes de las actividades involucrados, caracterizados por ser altamente dinámicos y evolutivos; (iv) acciones de gestión del cambio y fortalecimiento de capacidades en las entidades involucradas; y (v) la continuidad del apoyo político al proyecto, a través de comités de orientación estratégica público – privados, que no solo ofrecen una visión estratégica a los programas, sino que además propician la confianza del sector privado en los proyectos.

Igualmente la experiencia acumulada con operaciones de crédito similares dejan como enseñanza que para alcanzar los objetivos planteados se necesita: (i) diseñar instrumentos flexibles, ágiles, determinados por la demanda que respondan a las características de los SBC; (ii) la estrategia de atracción de inversiones debe caracterizarse por su focalización a efectos de identificar y atraer aquellos inversionistas más adecuados a los objetivos de desarrollo del país y la generación de derrames locales y encadenamientos productivos entre las empresas multinacionales y las domésticas; (iii) el diseño y ejecución de las VUI y las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior implican inversiones sustanciales en tecnología, pero son esencialmente proyectos de gestión del cambio, es decir, su núcleo está en la capacidad de coordinar procesos complejos para reducir los costos de las transacciones para los inversionistas y para los usuarios del comercio exterior; (iv) el comercio y la inversión deben aprovechar el acervo de nuevas tecnologías que caracterizan a la Revolución Industrial 4.0; (v) es necesaria una fuerte coordinación interinstitucional a fin de garantizar la ejecución efectiva de las intervenciones propuestas, debido a que las operaciones financiadas en temas de promoción de exportaciones y atracción de inversiones son multisectoriales y multiinstitucionales.

Adicionalmente, las condiciones financieras que ofrece la banca multilateral a la Nación resultan ser favorables y competitivas para el financiamiento del PGN, representando un costo inferior al que accede el Gobierno Nacional en los mercados de capitales internacionales. Por último, la banca multilateral pone a disposición del país plataformas

para intercambio de experiencias internacionales y acceso a expertos y a estudios especializados que pueden ser insumo fundamental para la ejecución del programa.



## **4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA**

El Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana busca contribuir al aumento de las exportaciones no minero-energéticas y el aumento del flujo de IED para impulsar el crecimiento económico del país. Este programa se encuentra estructurado en dos componentes: (i) promoción de las exportaciones de los SBC y (ii) atracción y facilitación de IED no extractiva. Se tiene prevista su ejecución en un horizonte de hasta cinco años.

La operación impactará la internacionalización y diversificación de la economía colombiana de forma positiva, lo cual se verá reflejado tanto en un crecimiento de las exportaciones de SBC, como en el aumento del monto promedio de IED no extractiva que llega a Colombia. Lo anterior será consecuencia de una mayor cobertura de los programas de apoyo a las empresas SBC por parte de ProColombia y Colombia Productiva, la simplificación de trámites que enfrenta el inversionista gracias a la VUI, y un aumento en el número y monto de los proyectos de inversión en sectores no extractivos que llegan al país.

La presente sección describe de manera detallada el programa y los componentes que se financiarán con cargo a las operaciones de crédito externo que contrate la Nación para llevar a cabo los objetivos propuestos.

### **4.1. Objetivo**

Contribuir a una mayor diversificación e internacionalización de la economía colombiana para impulsar el crecimiento económico del país

### **4.2. Objetivos específicos**

OE 1. Impulsar las exportaciones de los SBC a través de los programas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para contribuir a la diversificación de las exportaciones colombianas.

OE 2. Incrementar los flujos de IED a través de la implementación y uso de nuevas herramientas para la agilización de trámites y la promoción y atracción de inversiones para aumentar la internacionalización de la economía colombiana.

### **4.3. Componentes**

#### **4.3.1. Componente 1. Promoción de las exportaciones de SBC**

Este componente busca aumentar las exportaciones de SBC como estrategia para la diversificación y sofisticación de la canasta exportadora colombiana. Para cumplir con dicho objetivo se financiarán:

- (i) Programas de fortalecimiento empresarial encaminados a atender las necesidades del sector SBC, en términos de asistencia técnica en temas como alistamiento para exportar, fortalecimiento de capacidades blandas, acceso a certificaciones de calidad, generación de encadenamientos productivos y clústeres. Entre las acciones programadas se encuentran:
- a. El diseño e implementación de un programa de asistencia técnica que buscará diagnosticar a cada empresa del sector SBC atendida por el Programa, en términos de sus procesos, uso y apropiación tecnológica, adopción de estándares internacionales, pertinencia de la estrategia empresarial, habilidades gerenciales, certificaciones, mercados potenciales y, acompañamiento en la implementación de una hoja de ruta que permita la mejora productiva para la internacionalización;
  - b. El desarrollo de un programa de encadenamientos productivos entre empresas de las actividades SBC y empresas de otros sectores industriales para aprovechar las complementariedades entre sectores productivos y fomentar las exportaciones indirectas de SBC. Las empresas seleccionadas<sup>19</sup> recibirán una bolsa de horas de consultoría (en la empresa, virtual y grupales), por un periodo máximo de 12 meses, según las líneas de asistencia requeridas por la empresa;
  - c. El fortalecimiento del programa “iniciativas clúster” de SBC en cinco regiones del país a determinar, por medio de la identificación de brechas en productividad y competitividad de las empresas de cada región para generar soluciones y servicios que las atiendan, desarrollando segmentos de negocio para cada clúster, con el fin de contribuir a mejorar el ecosistema de apoyo a los SBC en las regiones.
- (ii) Programas de fomento a las exportaciones, que buscan fortalecer los programas existentes de promoción comercial a cargo de ProColombia que han sido identificado como exitosos por los empresarios, pero que necesitan ser escalados y enfocados a la atención de empresas del sector SBC. Como parte de este programa marco se desarrollarán, entre otras, las siguientes iniciativas:
- a. Se financiará la implementación del programa *fábricas de internacionalización* para empresas que desarrollan actividades de SBC. El programa fábricas de internacionalización es un instrumento marco que busca incrementar las exportaciones no minero energéticas y ampliar el tejido empresarial exportador;

---

<sup>19</sup> El mecanismo de la convocatoria y los criterios de selección específicos serán definidos en el diseño del programa de fortalecimiento empresarial. Los criterios generales son: ser pequeñas o medianas empresas, pertenecer a los sectores SBC priorizados, tener al menos dos años de constituida.

- b. Actividades de mentoría exportadora, empleando la experiencia exportadora de empresas de SBC con alta trayectoria (empresas mentoras) para vincular a sus clientes o proveedores en la dinámica del comercio internacional. Las empresas que reciben la mentoría obtendrán transferencia de conocimiento y buenas prácticas para que puedan acceder más fácilmente a los mercados internacionales;
  - c. Ofrecimiento de servicios de aterrizaje suave (*Softlanding* por su nombre en inglés), mediante alianzas estratégicas con entidades de apoyo empresarial públicas y privadas en mercados objetivo, con el fin de ofrecer a las empresas SBC seleccionadas un servicio de consultoría técnica para la puesta en marcha de su empresa en un nuevo mercado. Esto les permitirá conectarse con el ecosistema empresarial local, con potenciales socios, clientes e inversionistas, con fuentes de financiación y se les ofrecerá asesoría especializada según sus necesidades. Para proveer estos servicios especializados, las oficinas de ProColombia en el exterior suscribirán acuerdos con universidades, gremios, entidades de apoyo empresarial, entre otras, que operen en mercados objetivos.
- (iii) Formulación de un análisis detallado de brechas de género en las actividades SBC, para identificar si existen diferencias en términos de productividad, adopción de tecnología, generación de empleo, habilidades gerenciales, entre otros factores, entre las empresas de las actividades SBC lideradas por mujeres y las lideradas por hombres. Los resultados de este análisis buscarán orientar el diseño e implementación de programas y políticas públicas en esta área.
  - (iv) Programa de fortalecimiento institucional enfocado a proveer de herramientas que le permitan a los funcionarios de ProColombia brindar asesoría especializada en SBC de última generación, con base en las experiencias internacionales exitosas. Este programa se implementará a partir de talleres, actividades de transferencia de conocimiento y buenas prácticas para comprender los nuevos modelos de negocio de la industria SBC, oportunidades y desafíos, y cómo fomentar sus exportaciones; y la actualización del sistema (*software*) de captura y análisis de datos de las empresas de servicios.
  - (v) Actividades de promoción comercial diseñadas para atender los requerimientos y especificidades de las empresas del sector SBC. Se financiará la organización y participación de empresas de las actividades priorizados en ferias comerciales especializadas, ruedas de negocio, misiones comerciales, eventos de relacionamiento, y la elaboración e implementación de una estrategia de comunicaciones para la promoción y apropiación de la marca sectorial *Colombia Crea*. Estas acciones han

sido identificadas por los propios empresarios del sector como una prioridad de política.

- (vi) La implementación de una plataforma de información para los SBC. Este portal de información incluirá la adquisición de *software*, *hardware* y bases de datos, sobre la exportación de servicios y barreras de acceso a mercados estratégicos. La herramienta es clave para disminuir los costos de información en los que incurren las empresas del sector y que afectan particularmente a las pymes. Así mismo, pretender ser una solución al problema de dispersión de información relevante para la exportación de SBC de la que adolecen las empresas.

#### 4.3.2. Componente 2. Atracción y facilitación de IED

Este componente busca aumentar los montos de IED de eficiencia que llegan a Colombia con el ánimo de impulsar el crecimiento de los sectores no minero-energéticos al interior de la canasta productiva y, por ende, contribuir a la diversificación y sofisticación de la economía colombiana. Dicho objetivo estará apalancado en la creación de nuevos incentivos para la atracción de IED de eficiencia, el fortalecimiento de ProColombia como entidad líder en la promoción de la inversión en el país y la formulación de una estrategia de atracción de IED de eficiencia altamente especializada y detallada que pueda tener el nivel de efectividad deseado. En consecuencia, se espera financiar las siguientes actividades:

- (i) Desarrollo e implementación de la VUI, la cual permitirá hacer más amigable el entorno de negocios para los inversionistas extranjeros, variable principal a la hora de escoger un destino para la inversión. La VUI se desarrollará en varias fases:
  - a. La primera etapa es de alistamiento y socialización, y resulta clave para el éxito del resto del proyecto. Se financiarán talleres de socialización público-privados sobre proyecto VUI con las principales partes interesadas del proyecto, actividades de transferencia de buenas prácticas internacionales, la formulación del modelo de gobernanza de la VUI y la expedición del marco normativo.
  - b. En la segunda etapa se atiende a las recomendaciones hechas por el estudio de diagnóstico BID, en cuanto a la realización de un mapeo y simplificación de los principales procesos de inversión. Se financiará el mapeo detallado de los principales trámites de inversión (flujos, tiempos, costos), para identificar principales cuellos de botella; la simplificación de aquellos trámites priorizados de acuerdo con los resultados de la etapa de mapeo; la implementación de una estrategia de gestión del cambio para facilitar y promover la simplificación de trámites en las entidades priorizadas, que incluirá la facilitación de capacitaciones, moderación de grupos de trabajo temáticos a nivel

interinstitucional y dentro cada institución; y el diseño e implementación de la estrategia de comunicación y promoción de los beneficios de la VUI.

- c. Una tercera etapa está dedicada a la digitalización de trámites y desarrollo de la VUI. En esta etapa se desarrollan las inversiones tecnológicas necesarias (*software* y *hardware*) para que las entidades priorizadas puedan digitalizar los trámites simplificados e integrarse a la VUI, la plataforma VUI y una serie de capacitaciones al sector público y privado para el uso y aprovechamiento de la VUI.
  - d. Finalmente hay una etapa de integración de la VUI con las entidades priorizadas de una región piloto a definir. Esta fase incluirá: el mapeo de los principales trámites de inversión en regiones priorizadas; la simplificación y digitalización de procesos en región piloto a definir; la integración de la VUI con región piloto; y el diseño e implementación de herramienta de monitoreo y evaluación de la VUI y de la VUI con región piloto.
- (ii) Herramientas de promoción y atracción de IED que permitan ofrecer una experiencia más amigable al inversionista extranjero. Dentro de esta actividad se contemplan:
- a. La revisión de la página web de ProColombia en lo relacionado con inversión y el diseño e implementación del vínculo con VUI, incorporando herramientas de inteligencia artificial (programa de respuesta automática en línea (*Chatbot* por su nombre en inglés), búsquedas inteligentes, mejor experiencia de usuario, etc.);
  - b. El plan de entrada al mercado (*go-to-market* por su nombre en inglés), mediante el cual se desarrollará una estrategia de venta país focalizada con base en la identificación de sectores, competidores y mercados objetivo partiendo de las ventajas y fortalezas sectoriales y regionales del país para atraer inversiones;
  - c. Un programa de generación de proyectos potenciales (*lead-generation* por su nombre en inglés) altamente especializado, que permitirá pre-identificar un listado de potenciales proyectos de inversión e inversionistas de eficiencia a nivel mundial y capturarlos a través del apoyo de consultores especializados en países objetivo.
- (iii) Posicionamiento de la marca país para atraer IED. Se financiará la implementación de la estrategia de promoción marca país para atraer IED de eficiencia dentro del marco de directrices de la marca país, que incluirá la adaptación de los materiales y del *pitch* de marca país al objetivo de atraer IED; una campaña publicitaria y embajadores de marca; y acciones de promoción en sectores estratégicos en mercados objetivos.
- (iv) Fortalecimiento institucional para garantizar la disponibilidad de agentes preparados en todas las oficinas de ProColombia en el mundo para anticiparse a las necesidades

del inversionista. Se financiará el fortalecimiento del equipo de ProColombia con cinco nuevos especialistas en implementación de VUI, inteligencia de negocios con habilidades especializadas en inversión, atracción de IED, entre otros. También se reforzará el equipo de la Dirección de Tecnología del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para la implementación del proyecto VUI, y los equipos técnicos de ProColombia y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en lo que corresponde a la implementación de VUI. Igualmente, se financiará el diseño e implementación de actividades de capacitación técnica al personal de ProColombia y otras entidades relevantes sobre los desafíos y oportunidades para atraer IED de eficiencia, sectores priorizados, nueva presentación corta de venta, y uso y aprovechamiento de la VUI.

- (v) Establecimiento de la figura del intermediario imparcial para la resolución de conflictos (*Ombudsperson* por su nombre en sueco) de inversión, fundamental para resolver consultas y dificultades de los inversionistas en temas impositivos, financieros, propiedad intelectual, entre otros, relacionados con hacer negocios en Colombia; así como para prevenir posibles disputas internacionales, mejorando de manera sistémica el clima de inversión. Con los recursos del crédito se financiará el diseño de esta figura en lo concerniente a atribuciones, normativa, equipo, presupuesto, metodologías a utilizar, plataforma y plan de acción, así como su implementación.

#### **4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución**

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través del Viceministerio de Comercio Exterior, será el organismo ejecutor del Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la economía colombiana. De acuerdo con los resultados del análisis de capacidad institucional realizado para la entidad por parte de la banca multilateral, se concluye que la entidad se encuentra en capacidad de ejecutar el programa.

Para garantizar una adecuada ejecución del programa, se conformará dentro de la estructura del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo una UCP integrada por un equipo profesional con conocimiento y experiencia en gestión de proyectos financiados con recursos de la banca multilateral. Dicha UCP estará a cargo de la coordinación operativa del programa y operará bajo la dirección de un gerente de proyecto, quien contará con línea de comunicación directa de alto nivel en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el objeto de alcanzar los resultados esperados en el tiempo, con los costos y la calidad requerida.

#### **4.5. Costos del programa**

El programa tiene un costo total estimado de hasta USD 24 millones, el cual será financiado en su totalidad mediante un préstamo de inversión con destinación específica. La operación no tendrá contrapartida local. En la Tabla 4 se presentan los componentes del

programa con su respectivo costo estimado y participación porcentual, así como la asignación correspondiente a su administración<sup>20</sup>.

**Tabla 4. Costos por componente del programa**

<b>Componentes del programa y administración</b>	<b>USD</b>	<b>Participación porcentual</b>
Componente I. Promoción de las exportaciones de SBC	10.500.000	43,8
Componente II. Atracción y facilitación de IED	10.000.000	41,7
Gastos de gestión: administración, monitoreo y evaluación	3.500.000	14,6
<b>Total</b>	<b>24.000.000</b>	<b>100</b>

Fuente: Programa de Operación al Desarrollo (POD) – CO-L1241 (BID,2019).

Los gastos de administración, monitoreo y evaluación financiarán la estructura necesaria para garantizar una exitosa ejecución del crédito y se encuentran dentro de un rango normal de entre 11 % y 15 % del total, en proyectos financiados con recursos de banca multilateral del orden de entre USD 10 y 30 millones, en los que se aplican esquemas de ejecución en los que se tercerizan una o más funciones.

El periodo de ejecución del proyecto será de cinco años y se definió así teniendo en cuenta los siguientes criterios: (i) el tiempo promedio que conlleva el diseño e implementación de las actividades que se proponen en el programa; (ii) la alineación con los objetivos que buscan aumentar la diversificación de la canasta exportadora del país, la promoción de la economía naranja incluyendo los SBC y el fortalecimiento de los mecanismos para incentivar mayores flujos de IED de eficiencia, y (iii) los tiempos de ejecución de otros programas financiados por la banca multilateral.

#### **4.6. Programación de desembolsos**

El desembolso de los recursos de financiamiento externo se proyecta en un plazo de hasta cinco años, iniciando el segundo trimestre de 2020. En la Tabla 5 se presenta el detalle de la programación de desembolsos desagregada por año y componente.

<sup>20</sup> La desagregación de cada uno de los componentes se encuentra detallado en el proyecto de inversión con código BPIN 2017011000162 "Apoyo al Gobierno en una Correcta Inserción de Colombia en los Mercados Internacionales, Apertura de Nuevos Mercados y la Profundización de los Existentes - Nacional". Las cuales se pueden ver en el acápite de actividades y esquema financiero del proyecto.

**Tabla 5. Programación estimada de desembolsos (USD)**

Ítem	Año 1-2020	Año 2-2021	Año 3-2022	Año 4-2023	Año 5-2024	Total
Componente I	1.194.000	2.716.333	2.816.333	1.965.000	1.808.333	10.500.000
Componente II	640.000	2.247.500	2.464.167	2.439.167	2.209.167	10.000.000
Gastos de gestión	614.800	721.300	721.300	721.300	721.300	3.500.000
<b>Total</b>	<b>2.448.800</b>	<b>5.685.133</b>	<b>6.001.800</b>	<b>5.125.467</b>	<b>4.738.800</b>	<b>24.000.000</b>
<b>Participación anual (%)</b>	<b>10</b>	<b>24</b>	<b>25</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

Fuente: Programa de Operación al Desarrollo (POD) – CO-L1241. BID, 2019.

#### 4.7. Seguimiento y evaluación

Se hará seguimiento a los indicadores de impacto y resultado y a los productos contenidos en la matriz de resultados que se presentan en el Anexo A. La UCP en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo presentará informes trimestrales de avance, los cuales permitirán documentar el progreso en el logro de los productos e indicadores de resultados. A través de este seguimiento periódico se logrará: (i) evaluar el progreso de la operación en relación con sus objetivos; (ii) identificar las áreas, problemáticas y los obstáculos encontrados durante la implementación; (iii) mejorar la productividad y generar un mayor valor agregado de las actividades financiadas y los desembolsos realizados, y (iv) determinar el éxito o fracaso en el logro de los objetivos, en relación con la consecución de los productos esperados.

El DNP realizará el seguimiento a la operación de crédito público externo con base en los informes trimestrales enviados por la entidad ejecutora de conformidad con lo previsto en el artículo 10 ° de la Ley 781 de 2002<sup>21</sup>, el artículo 20 del Decreto 2189 de 2017<sup>22</sup>, y teniendo en cuenta los lineamientos que para el efecto establece el Documento CONPES 3119 *Estrategia de endeudamiento con la banca multilateral y bilateral*, aprobado de 2001<sup>23</sup>.

En cuanto al componente de evaluaciones, la verificación del logro de las metas de resultado e impacto contenidas en la matriz de resultados se realizará mediante evaluaciones

<sup>21</sup> Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones

<sup>22</sup> Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación

<sup>23</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3119.pdf>.



intermedia y final del programa. Se plantea realizar la evaluación intermedia a los 90 días de haber alcanzado el 50 % de la ejecución o cuando se haya desembolsado el 60 % del monto del préstamo.

La UCP desarrollará una evaluación final que se enviará a la banca multilateral, una vez que el proyecto alcance el 95 % de su desembolso. La evaluación final analizará el impacto mediante metodologías experimentales, de diferencias en el tiempo y de análisis de atribución, dependiendo de la variable a monitorear. Esto permitirá contar con evidencia específica sobre la efectividad de estas intervenciones. En el Plan de Monitoreo y Evaluación (PME)<sup>24</sup> se detallan los términos de referencia correspondientes para asegurar la evaluación económica ex post.

#### 4.7.1. Indicadores del programa:

El seguimiento del programa se realizará por medio de los indicadores de impacto y resultado que se presentan en la Tabla 6, la cual incluye las respectivas líneas base y metas que se alcanzarán al quinto año de operación. Los indicadores se detallan en el Anexo A.

**Tabla 6. Indicadores del programa**

Indicador	Unidad de medida	Línea base 2018/2019 <sup>(a)</sup>	Meta final 2024
Tasa de crecimiento compuesta anual <sup>(a)</sup> del valor de las exportaciones de SBC.	Porcentaje	6,4 %	7,4 %
Promedio del valor de IED no extractiva anual.	Millones de USD	9.267	12.703
Tasa de crecimiento compuesta anual <sup>(b)</sup> del valor de los negocios de exportaciones reportados a ProColombia por parte de las empresas de SBC atendidas por la entidad.	Porcentaje	6,4 %	7,4 %
Empresas de SBC atendidas por Colombia Productiva y ProColombia, a través de cada uno	Número	0	356

<sup>24</sup> El PME será publicado por la banca multilateral una vez sea negociado el crédito.

Indicador	Unidad de medida	Línea base 2018/2019 <sup>(a)</sup>	Meta final 2024
de los programas específicos a este préstamo.			
Empresas de SBC atendidas por Colombia Productiva y ProColombia, que reportan negocios de exportaciones por primera vez.	Número	70	107
Distancia a la frontera del indicador de apertura de negocios del <i>Doing Business</i> .	Puntaje	85,3	89,0
Número de trámites de inversión simplificados gracias a la VUI.	Número	0	5
Número de <i>leads</i> de inversión <sup>(c)</sup> concretados en el año, en sectores no extractivos.	Número	131	176
Número de <i>leads</i> de inversión <sup>(c)</sup> generados en el año, en sectores no extractivos.	Número	741	996

Fuente: Programa de Operación al Desarrollo (POD) – CO-L1241 (BID, 2019).

Notas: <sup>(a)</sup> Los indicadores tienen línea base del año 2018, excepto por los dos últimos indicadores que tienen año base 2019. <sup>(b)</sup> Cálculo de la tasa de crecimiento compuesta anual:  $((\text{Valor Final}/\text{Valor Inicial})^{1/n})-1$ . <sup>(c)</sup> Proyectos potenciales (*leads* por su nombre en inglés).

## 5. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Emitir concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 24 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar el Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana expuesto en el presente documento CONPES, incluyendo su matriz de resultados (Anexo A), de acuerdo con las condiciones financieras que defina la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y al Departamento Nacional de Planeación adelantar los trámites y gestiones necesarias para la concreción de la operación de crédito público externo, de acuerdo con la normativa vigente y de conformidad con sus competencias.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación realizar el seguimiento a la operación de crédito que financia el programa aquí establecido, según lo estipulado en la subsección de seguimiento del presente documento.
4. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo realizar la ejecución, seguimiento y evaluación del programa, de acuerdo con los indicadores establecidos para tal fin y elaborar oportunamente los reportes de seguimiento necesarios.
5. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo priorizar los recursos para el desarrollo del *Programa de apoyo a la diversificación e internacionalización de la economía colombiana* dentro de su Marco de Gasto de Mediano Plazo y presupuesto de cada vigencia.

## GLOSARIO

**Alfombra roja** (*Red Carpet*, en inglés): es un conjunto de estrategias de cortesía y gerencia pública para influir en las decisiones de localización y permanencia de los inversionistas en un país.

**Aterrizaje suave** (*Softlanding*, en inglés): es un servicio de facilitación que proporciona ayuda y consultoría con respecto a los requisitos y trámites necesarios para incursionar a un nuevo mercado de exportación o iniciar a exportar.

**Bienes básicos** (*Commodities*, en inglés): son bienes que han sufrido poca elaboración, a los que se le ha añadido poco o nulo valor agregado; se encuentran de manera natural en el planeta o son producidos en enormes cantidades y manifiestan poca diferenciación entre sí. En este grupo de bienes se encuentran buena parte de las materias primas.

**Externalización de procesos de conocimiento** (*Knowledge Process Outsourcing*, en inglés): es la subcontratación por parte de una empresa de aquellas funciones de mayor valor y de procesos intensivos de conocimiento.

**Externalización de procesos de negocios** (*Business Process Outsourcing*, en inglés): es la subcontratación de funciones del proceso de negocio en proveedores de servicios, ya sea internos o externos a la empresa, que se suponen menos costosos o más eficientes y eficaces

**Intermediario imparcial para la resolución de conflictos** (*Ombudsperson*, en sueco): es un recurso imparcial para ayudar al inversionista a tratar los problemas asociados a la entrada o permanencia de su inversión en el país. El *Ombudsperson* realiza una actividad complementaria a la de otras instancias oficiales para atender los problemas que enfrentan los inversionistas, brindando asistencia para resolver inquietudes, dificultades o conflictos en forma justa y equitativa.

**Inversión en activos tangibles** (*GreenField*, en inglés): es una forma de IED en la cual el inversionista comienza un nuevo emprendimiento en un país extranjero, para lo cual construye nuevas instalaciones operacionales y también crea puestos de trabajo mediante la contratación de nuevos empleados.

**Mercado virtual**: es el sitio en Internet donde se llevan a cabo interacciones comerciales entre diferentes empresas.

**Programa de respuesta automática en línea** (*Chatbot*, en inglés): es un programa que simula mantener una conversación con una persona al proveer respuestas automáticas a entradas hechas por el usuario. Habitualmente, la conversación se establece mediante texto, aunque también hay modelos que disponen de una interfaz de usuario multimedia

**Referenciación competitiva** (*Benchmarking*, en inglés): es una técnica para buscar las mejores prácticas aplicables a un país, sector u organización, que usa como parámetros de comparación las prácticas de las organizaciones más exitosas.

## ANEXOS

### Anexo A. Matriz de resultados

Tabla 7. Impactos esperados del Programa

Indicador	Unidad de medida	Línea base	Año	Meta final	Medios de verificación	Comentarios
Tasa de crecimiento compuesta del valor anual de las exportaciones de SBC	Porcentaje	6,4 %	2018	7,4 %	<b>Fuente:</b> Muestra Trimestral de Comercio Exterior de Servicios - DANE	El indicador corresponde a la tasa de crecimiento compuesta anual de del valor de las exportaciones de SBC <sup>(a)</sup> . Cálculo de la tasa de crecimiento compuesta anual: $\left(\frac{\text{Valor Final}}{\text{Valor Inicial}}\right)^{\frac{1}{n}} - 1$ <b>Línea base:</b> se calcula la tasa de crecimiento compuesta anual del valor de las las exportaciones de SBC priorizados entre 2014-2018 <sup>(b)</sup> .
Promedio de IED no extractiva anual	Millones de USD	9.267	2018	12.703	<b>Fuente:</b> Balanza de Pagos – Banco de la República	El indicador corresponde al promedio para un periodo de cuatro años del monto anual de IED no extractiva <sup>(c)</sup> .  <b>Línea base:</b> se calcula el promedio de 2015-2018. La meta

Indicador	Unidad de medida	Línea base	Año	Meta final	Medios de verificación	Comentarios
						fue asignada en concordancia con las metas establecidas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el PND 2018–2022, en el que se proyecta que los flujos de IED no extractiva crecerán a un 13 % anual.
Distancia a la frontera del indicador de apertura de negocios del <i>Doing Business Report</i> .	Puntaje	85,3	2018	89,0	<b>Fuente:</b> <i>Doing Business Report</i> – Banco Mundial	<p>Este puntaje captura la brecha entre el desempeño actual de una economía respecto a la mejor práctica regulatoria. Los puntajes más altos muestran una mayor facilidad para hacer negocios. El puntaje captura diferentes unidades de medida: número de trámites involucrados en la apertura de empresa, así como el número de días y costos.</p> <p>La meta se fija con base en las metas establecidas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el PND 2018–2022.</p>

Fuente: Programa de Operación al Desarrollo (POD) – CO-L1241 (BID, 2019).

Notas: <sup>(a)</sup> Las actividades de SBC priorizadas son: (i) *software* y aplicaciones móviles; (ii) animación y videojuegos; (iii) audiovisual; (iv) industria editorial y gráfica; (v) publicidad y mercadeo; (vi) diseño arquitectónico e ingeniería; y (vii) BPO. <sup>(b)</sup> Los códigos de la Clasificación Ampliada de la Balanza de Pagos contemplados para el

análisis de este programa son: 2841, 278, 280, 263, 894, 893, 288. <sup>(c)</sup> no-extractivos incluyen: agricultura, caza, silvicultura y pesca; manufacturas; electricidad, gas y agua; construcción; comercio, restaurantes y hoteles; transportes, almacenamiento y comunicaciones; servicios financieros y empresariales; y servicios comunales.

**Tabla 8. Resultados esperados del Programa**

Indicador	Unidad de medida	Línea base	Año	Meta final	Medios de verificación	Comentarios
<b>Componente 1. Promoción de las exportaciones de SBC</b>						
Tasa de crecimiento compuesta anual del valor de los negocios de exportaciones reportados a ProColombia por parte de las empresas de SBC atendidas por la entidad	Porcentaje	6,4 %	2018	7,4 %	<b>Fuente:</b> ProColombia	El indicador corresponde a la tasa de crecimiento compuesta anual del valor anual de las exportaciones de SBC. Cálculo de la tasa de crecimiento compuesta anual: $((\text{Valor Final}/\text{Valor Inicial})^{1/n})-1$  <b>Línea base:</b> se calcula el promedio de la variación anual de las exportaciones de SBC priorizados entre 2014-2018, usando los datos provenientes de la Muestra Trimestral de Comercio Exterior de Servicios del DANE
Empresas de SBC atendidas por Colombia Productiva y ProColombia, a través de	Número	0	2018	356	<b>Fuente:</b> Informe Semestral de Progreso, (UCP) con base en ProColombia y Colombia Productiva	<b>Línea base:</b> es cero (0) porque estos programas no se han implementado en el sector SBC, pero tanto ProColombia como Colombia Productiva vienen



Indicador	Unidad de medida	Línea base	Año	Meta final	Medios de verificación	Comentarios
cada uno de los programas específicos a este préstamo.						<p>atendiendo empresas a través de diferentes iniciativas. En 2018, ProColombia atendió 928 empresas del sector SBC y Colombia Productiva atendió 235.</p> <p>Las metas se fijan teniendo en cuenta: (i) el presupuesto y recursos humanos asignados a cada programa; y (ii) los indicadores de los programas similares ejecutados por ProColombia y Colombia Productiva.</p> <p>La meta final se refiere a las empresas de SBC atendidas, acumuladas.</p>
Empresas de SBC atendidas por Colombia Productiva y ProColombia, que reportan negocios de exportaciones por primera vez.	Número	70	2018	107	<b>Fuente:</b> Informe Semestral de Progreso, (UCP) con base en ProColombia y Colombia Productiva	<b>Línea base:</b> se toma como referencia las empresas de las actividades SBC priorizadas, atendidas por ProColombia, que reportaron negocios en 2018 (279), de las cuales el 25 % (70) corresponde a las empresas que reportaron negocios a ProColombia por primera vez.

Indicador	Unidad de medida	Línea base	Año	Meta final	Medios de verificación	Comentarios
						<p>Para Colombia Productiva la línea base es cero (0).</p> <p>Para la meta, se usan las mismas tasas de crecimiento del indicador <i>Tasa de crecimiento compuesta anual del valor de los negocios de exportaciones reportados a ProColombia por parte de las empresas de SBC atendidas por la entidad</i></p>
<b>Componente 2. Atracción y facilitación de IED</b>						
Número de trámites de inversión simplificados gracias a la VUI	Número	0	2018	5	<b>Fuente:</b> Informe Semestral de Progreso, (UCP)	<p>Se refiere al número de trámites relacionados con inversión en las entidades priorizadas, que se vincularán a la VUI. Actualmente se cuenta con aproximadamente 7 a 10 trámites de inversión transversales y entre 10 y 15 trámites de inversión que varían por sector.</p> <p>La meta se refiere a los trámites simplificados acumulados.</p>

Indicador	Unidad de medida	Línea base	Año	Meta final	Medios de verificación	Comentarios
Número de leads de inversión concretados en el año, en sectores no extractivos.	Número	131	2019	176	<b>Fuente:</b> Sistema de gestión de relaciones con los clientes (Customer Relationship Management – CRM- por su sigla en inglés) de ProColombia	De acuerdo con ProColombia, los proyectos de inversión concretados se miden a través del diligenciamiento del certificado de inversión <sup>25</sup> .  <b>Línea Base:</b> se refiere al promedio simple del número de leads de inversión (proyectos potenciales de inversión) concretados en un año, en sectores no extractivos, registrados por ProColombia y validados por la firma auditora, en el CRM entre 2015-2019
Número de leads de inversión generados en el año, en sectores no extractivos.	Número	741	2019	996	<b>Fuente:</b> CRM ProColombia	<b>Línea base:</b> corresponde al promedio simple del número de leads de inversión generados en un año, en sectores no extractivos reportados por ProColombia y validados por la firma auditora, en el CRM entre 2015-2019.

<sup>25</sup> Contiene la descripción del proyecto, monto en dólares, empleos que genera, acción que evidencia la realización de la inversión (compra oficina, Joint Venture, contratación de personal, etc.).

Indicador	Unidad de medida	Línea base	Año	Meta final	Medios de verificación	Comentarios
						La meta final corresponde al promedio entre 2020-2024. Para la meta, se usan las mismas tasas de crecimiento del indicador anterior.

Fuente: Programa de Operación al Desarrollo (POD) – CO-L1241 (BID, 2019).

Tabla 9. Productos esperados del Programa

Indicador	Unidad de medida	Línea base	Año	Meta final	Medios de verificación	Comentarios
<b>Componente 1. Promoción de las exportaciones de SBC</b>						
Programas de fortalecimiento empresarial para los sectores SBC priorizados implementados (Colombia Productiva)	Número	0	2018	3	<b>Fuente:</b> Informe Semestral de Progreso, (UCP)	En el año 1, se considera el diseño de los programas. Posteriormente, su implementación. Un programa se implementará solo hasta el año 3
Programa Fábricas de Internacionalización para los sectores SBC priorizados implementado (ProColombia)	Número	0	2018	1	<b>Fuente:</b> Informe Semestral de Progreso, (UCP)	En el año 1, se considera el diseño e implementación del programa y en los años posteriores, solo su implementación.
Estrategia de sostenibilidad de los programas de fortalecimiento empresarial implementada.	Número	0	2018	1	<b>Fuente:</b> Informe Semestral de Progreso, (UCP)	
Análisis de brechas de género en las actividades SBC realizado.	Número	0	2018	1	<b>Fuente:</b> Informe Semestral de Progreso, (UCP)	
Programa de fortalecimiento institucional en promoción	Número	0	2018	1	<b>Fuente:</b> Informe Semestral de Progreso, (UCP)	En el año 2 se considera el diseño y la implementación del

Indicador	Unidad de medida	Línea base	Año	Meta final	Medios de verificación	Comentarios
de SBC para el sector comercio e inversión implementado.						programa, posteriormente solo su implementación.
Actividades comerciales para la exportación de SBC priorizados implementadas.	Número	5	2018	25	<b>Fuente:</b> Informe Semestral de Progreso, (UCP)	Ferias comerciales especializadas, ruedas de negocio, misiones comerciales, eventos de relacionamiento, entre otros.
Plataforma de información para SBC diseñada e implementada.	Número	0	2018	1	<b>Fuente:</b> Informe Semestral de Progreso, (UCP)	
Actividades para la promoción y apropiación de la marca sectorial implementadas.	Número	0	2018	10	<b>Fuente:</b> Informe Semestral de Progreso, (UCP)	Campañas publicitarias, planes de promoción sectoriales, entre otros.
<b>Componente 2. Atracción y facilitación de IED</b>						
Modelo de gobernanza de la VUI implementado.	Número	0	2018	1	<b>Fuente:</b> Informe Semestral de Progreso, (UCP)	Se entenderá que el modelo de gobernanza de la VUI ha sido implementado cuando se publique la normativa que reglamentará la VUI.

Indicador	Unidad de medida	Línea base	Año	Meta final	Medios de verificación	Comentarios	
Entidades con simplificación de procesos realizado.	VUI	Número	0	2018	5	<b>Fuente:</b> Informe Semestral de Progreso, (UCP)	Esto debe ser consistente con el número de trámites.
Plataforma desarrollada.	VUI	Número	0	2018	1	<b>Fuente:</b> Informe Semestral de Progreso, (UCP)	
Mapeo de los principales trámites de inversión en las regiones priorizadas realizado.		Número	0	2018	3	<b>Fuente:</b> Informe Semestral de Progreso, (UCP)	
Integración de la VUI con región piloto implementada.		Número	0	2018	1	<b>Fuente:</b> Informe Semestral de Progreso, (UCP)	
Herramientas para atraer IED de eficiencia implementadas.		Número	0	2018	4	<b>Fuente:</b> Informe Semestral de Progreso, (UCP)	Página web de ProColombia, estrategia <i>go-to-market</i> , programa <i>lead-generation</i> , simulador de costos, entre otros.
Actividades para la promoción y apropiación de la marca de inversión implementadas.		Número	0	2018	4	<b>Fuente:</b> Informe Semestral de Progreso, (UCP)	<i>Pitch</i> de venta; campaña publicitaria; acciones de promoción en mercados objetivos, entre otros.
Programa de fortalecimiento institucional para la		Número	0	2018	1	<b>Fuente:</b> Informe Semestral de Progreso, (UCP)	En el año 2 se considera el diseño y la implementación del

Indicador	Unidad de medida	Línea base	Año	Meta final	Medios de verificación	Comentarios
atracción y facilitación de IED implementado.						programa, posteriormente solo su implementación.
Figura <i>Ombudsperson</i> de inversión diseñada e implementada.	Número	0	2018	1	<b>Fuente:</b> Informe Semestral de Progreso, (UCP)	

Fuente: Programa de Operación al Desarrollo (POD) – CO-L1241 (BID, 2019).



## BIBLIOGRAFÍA

- Banco de la República. (2019). *Balanza de Pagos*. Bogotá D.C., Colombia. Retrieved from <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/balanza-pagos>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (n.d.). *Encuesta: Empresarias en el Comercio Exterior de Colombia y Perú*. Washington D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019a). *Diagnostico de las barreras a la inversion en Colombia y analisis de la viabilidad del desarrollo de un sistema de ventanilla unica de inversion digital*.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019b). *Diagnóstico previo para el diseño de la estrategia de internacionalización de los servicios asociados a la economía naranja en Colombia*.
- Banco Mundial. (2015). *Investment Policy Toolkits: Investment Incentives Toolkit. With tools and selected readings*. United Nations Pubns.
- Banco Mundial. (2017a). *Enterprise surveys: Colombia country profile 2017 (English)*. Washington, D.C.
- Banco Mundial. (2017b). *Foreign investor perspectives and policy implications. Global Investment Competitiveness Report 2017-2018*. Washington D.C.
- Banco Mundial. (2017c). *Mapa de la reforma de la inversion en Colombia. Nota técnica 1*. Washington.
- Beugelsdijk, S., Smeets, R., & Zwinkels, R. (2008). The impact of horizontal and vertical FDI on host's country economic growth. *International Business Review*, 17(4), 452–472.
- Branstetter, L., Lima, F., Taylor, L. J., & Venâncio, A. (2013). Do entry regulations deter entrepreneurship and job creation? Evidence from recent reforms in Portugal. *The Economic Journal*, 124(577), 805–832.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2019). Ventanilla Única Empresarial. Retrieved September 20, 2009, from [www.ccb.org.co](http://www.ccb.org.co)
- Carballo, J., Marra de Artiñano, I., & Volpe Martincus, C. (2019). *Linkages with Multinationals and Domestic Firms' Performance*. Washington, D.C. <https://doi.org/10.18235/0001848>
- Ciriaci, D., & Palma, D. (2016). Structural change and blurred sectoral boundaries: assessing the extent to which knowledge-intensive business services satisfy manufacturing final demand in Western countries. *Economic Systems Research*, 28(1), 55–77. <https://doi.org/10.1080/09535314.2015.110137>

- GERA. (2018). *Global Entrepreneurship Monitor*. London. Retrieved from <https://www.gemconsortium.org/report/gem-2017-2018-global-report>
- Hausmann, R. (2011). Structural Transformation and Economic Growth in Latin America'. In J. A. Ocampo & J. Ros (Eds.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- López-Bassols, V., Grazzi, M., Guillard, C., & Salazar, M. (2018). *Las brechas de género en ciencia, tecnología e innovación en América Latina y el Caribe* (Nota técnica del BID No. 1408). Washington D.C. <https://doi.org/10.18235/0001082>
- Lopez, A. (2018). *Los Servicios Basados en Conocimiento: ¿Una Oportunidad para la Transformación Productiva en Argentina?* (Serie Documentos de Trabajo del IIEP No. 31). Buenos Aires. Retrieved from [http://157.92.136.59/download/docin/docin\\_iiep\\_031.pdf](http://157.92.136.59/download/docin/docin_iiep_031.pdf)
- Ministerio de Comercio Industria y Turismo. (2019). *Política Colombia Exporta*. Bogotá D.C., Colombia.
- Ocampo, J. A. (2017). Commodity-Led Development in Latin America. *International Development Policy / Revue Internationale de Politique de Développement*, 9, 51-76.
- Roseth, B., Farias, P., Porrúa, M., Peña, N., Reyes, A., Acevedo, S., ... Lejarraga, S. (2018). *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0001150>
- UNCTAD. (2006). *FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development. World Investment Report*. Nueva York y Genova.
- UNCTAD. (2015). *Reforming International Investment Governance. World Investment Report*. Nueva York y Geneva.
- UNCTAD. (2018). *Investment and New Industrial Policies. Key Messages and Overview. World Investment Report*. Nueva York y Genova.
- USAID. (2007). *Foreign Direct Investment. Putting into Work In Developing Countries*. Washington D.C.
- World Economic Forum. (2018). *The Global Competitiveness Report*. Geneva. Retrieved from <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>