



Internacionalización de empresas

Un enfoque desde los usuarios de zonas francas a la luz de la Ley 2277 de 2022



ANDI

**MÁS
PAÍS**

CÁMARA DE USUARIOS
DE ZONAS FRANCAS





Presentación

Tradicionalmente, la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI ha adelantado estudios y publicaciones con la participación de los más relevantes profesionales, con el objetivo de aportar conocimiento y elementos de análisis alrededor del sector de las zonas francas.

A partir de la expedición de la Ley 2277 de 2022, por medio de la cual se modificó el régimen de renta para los usuarios de zonas francas, consideramos fundamental adelantar un estudio que sirviera de base para el debate de la reglamentación que se derivaría de la ley y los términos y mecanismos para la suscripción de acuerdos entre usuarios y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Nuestro objetivo fue contar con una base sólida que sirviera de guía no solamente para los diseñadores de la política pública, sino también para los empresarios que asumen un reto importante de cara a la internacionalización de sus productos y servicios.

El estudio fue realizado por el profesor Beethoven Herrera, reconocido economista y líder de opinión, quien ha estado involucrado en importantes proyectos empresariales. Beethoven conformó un equipo de primera categoría en el que resaltamos la participación del doctor Ramón Eduardo Guacaneme, decano del Prime Business School de la Universidad Sergio Arboleda, amplio conocedor del régimen de zonas francas y de las tendencias del comercio internacional.

Para los empresarios, el estudio es una base útil para hacer sus análisis internos y prepararse para los retos en internacionalización que les permitirán acceder a la tarifa diferencial de renta. Pero, más allá de



eso, que les permitirá ser más competitivos y conquistar nuevos mercados insertándose en las cadenas regionales y globales de valor, desde el oasis de competitividad que representan las zonas francas.

En Colombia contamos con más de 120 zonas francas en más de 20 departamentos del país, donde se han ubicado más de 1.000 empresas. De esas empresas, el 90 % son Mipymes que han generado 152.000 empleos con corte a diciembre de 2022 y una inversión acumulada de 46,3 billones de pesos. La competitividad del régimen y su sostenibilidad tiene varias implicaciones para la economía nacional, por lo cual el estudio que se presenta cobra importancia en la coyuntura actual en la que Colombia necesita instrumentos contracíclicos para afrontar fenómenos inflacionarios y de contracción de la demanda.

La elaboración del estudio se inició en 2022, durante los últimos debates del proyecto de ley que resultó en la expedición de la Ley 2277. Se consultaron fuentes primarias y secundarias de información, el profesor Herrera viajó a lo largo y ancho del país conociendo proyectos de zonas francas y su equipo se dedicó de lleno al análisis de las tendencias en internacionalización y su relación con el régimen de las mismas.

El documento cuenta con una revisión exhaustiva del estado del arte en materia de internacionalización, las estadísticas disponibles en zonas francas y termina con un aparte dedicado a recomendaciones y aportes específicos.

Estamos convencidos de la importancia de este estudio y de su contribución a los retos en materia de internacionalización que tienen las zonas francas y en general la economía colombiana.

Angélica Peña
Directora Ejecutiva
Cámara de Usuarios de Zonas Francas
ANDI

Contenido

PRESENTACIÓN	4
INTRODUCCIÓN	9
1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS	11
1.1 Situación actual del conocimiento en el área de investigación	11
2. ENFOQUES DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE UNA EMPRESA	21
2.1 Concepto	24
2.2 Algunos modelos de internacionalización	27
3. INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS DESDE EL ENFOQUE GUBERNAMENTAL	29
3.1 Misión de internacionalización (Colombia, 2020)	29
3.2 Bases del Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026)	34
3.3 Informe nacional de competitividad-Política industrial (2021-2022)	36
3.4 CONPES 4069: Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022-2031	38
3.5 CONPES 4085: Política de Internacionalización para el Desarrollo Productivo Regional	39
4. ESTADÍSTICAS DE COMERCIO EXTERIOR RELACIONADAS CON ZONA FRANCA	43
4.1 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	43
4.2 Departamento Administrativo Nacional de Estadística	45
4.3 Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio	59
4.4 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: evolución de la inversión nueva y empleos generados en las zonas francas	64

5.	ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA E INTERNACIONALIZACIÓN	73
5.1	Contexto	73
5.2	Zonas económicas especiales: instrumento clave para ampliar presencia colombiana en CGV	74
6.	INTERNACIONALIZACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA LEY 2277 DE 2022	89
6.1	Artículo 240-1 ET-Reformado	89
6.2	Objetivos del Gobierno Nacional para reformar el Art. 240-1 ET	90
6.3	Análisis del Art. 240-1: el plan de internacionalización y anual de ventas	91
7.	LA CANASTA EXPORTADORA COLOMBIANA: REFLEXIÓN SOBRE SU CONTENIDO. TENDENCIAS Y <i>DRIVERS</i> DEL COMERCIO INTERNACIONAL PARA COLOMBIA. INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS EN ZONAS FRANCAS	99
7.1	Diagnóstico del nivel de internacionalización de Colombia y zonas francas	100
7.2	Tendencias y <i>drivers</i> para la internacionalización (2023)	102
8.	CRITERIOS PARA REGLAMENTAR LA INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS	117
9.	RECOMENDACIONES PARA REGLAMENTAR LA INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS	121
	BIBLIOGRAFÍA	134

CÁMARA DE USUARIOS DE ZONAS FRANCAS

AUTORES



Beethoven Herrera Valencia, Ph. D

Es el primer vicepresidente de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, asesor de la Contraloría General de la República y miembro principal de la Junta Directiva de la Fiduprevisora. Es columnista habitual del diario económico *Portafolio*.



Ramón Eduardo Guacaneme Pineda, Ph. D, MBA

Decano de PRIME Business School de la Universidad Sergio Arboleda. Ha sido consultor sénior del BID, funcionario de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, director de los cursos regionales de política comercial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) para Latinoamérica y director de la Maestría y de la Especialización en Comercio de PRIME Business School de la Universidad Sergio Arboleda.



Juan Carlos Rondón Avendaño MBA

Exsecretario general del Ministerio de Comercio Industria y Turismo de Colombia y exdirector de Regulación del mismo Ministerio. Consultor empresarial en temas relacionados con comercio exterior orientada al diseño de estrategias de acceso a mercados. Experto en Facilitación del Comercio, OTC, MSF. Experto formador en OTC para la OMC. Profesor de la Maestría de Comercio Internacional y la Maestría en Gestión de Cadena de Suministros.



Diana Teresa Acuña Zambrano, asistente de investigación

Directora y coordinadora del Centro de Información de ProColombia en la Universidad Sergio Arboleda desde 2018. Docente de pregrado de la escuela PRIME Business School. Máster en Dirección de Comercio Exterior e Internacionalización de Empresas de UNIR – España convalidada. Profesional en Finanzas y Comercio Exterior con énfasis en Internacionalización de Empresas de la Universidad Sergio Arboleda.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA

Presidente

Bruce Mac Master

Cámara de Usuarios de Zonas Francas

Directora

Angélica Peña Preciado
apena@andi.com.co

Cámara de Usuarios de Zonas Francas

Asistente

Mariana Briceño Romero
mbriceno@andi.com.co

Dirección general

Calle 73 # 8-13, piso 7

 @ZonaFrancaAndi

Producción editorial e impresión

Diseño Editorial Libros y Revistas

Adriana Prieto Herrera

adriana@disenoeditorial.com

Fotografías: Autores (8); Shutterstock (1-140)



CÁMARA DE USUARIOS DE ZONAS FRANCAS



ISBN 978-958-53202-9-1
eISBN 978-628-98784-0-0

Introducción*

¹ La zona franca (ZF) es un instrumento versátil que puede utilizarse tanto en el contexto de la política comercial como en el de la política industrial de un determinado Estado, que cobra en los momentos actuales mayor importancia como un reto que, por lo general, se plantea bajo una tensión que conceptualmente se explica en poder encontrar el justo balance, en que aporten al desarrollo con base en metas específicas de generación de empleo, como polos de desarrollo de las regiones, inserción en cadenas globales de valor (CGV), aporte a la innovación y el desarrollo y, a cambio de ello, se obtengan unos determinados estímulos que pasan por lo tributario, lo aduanero, lo cambiario y lo logístico, entre otros campos.

² Colombia no es ajena a esta realidad: se ha venido proponiendo, por parte del actual gobierno, que, dados los beneficios que tienen las empresas usuarias de zonas francas, los beneficios que gozan — particularmente, de tarifa de impuesto de renta—, se hace necesario que, para mantenerlos, dichos beneficios se vean reflejados en un proceso de internacionalización de las empresa poniendo un tope máximo a sus ingresos por operaciones con el territorio aduanero nacional (TAN) y en caso de que la empresa no logre el tope, asuma el pago de tarifa plena del impuesto de renta.

³ El presente trabajo se justifica toda vez que hay un margen de acción para los actuales y los futuros usuarios industriales de ZF, en la medida en que se planteen elementos, tanto teóricos como prácticos, con miras a la reglamentación que a diferentes niveles se haga del artículo 11 de la Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 240-1 del Estatuto Tributario; en particular, del parágrafo 6º, que incluye la presentación de un plan de internacionalización anual de ventas por parte de un Usuario Industrial de Zona Franca, en adelante UIZF, como condición para acceder a futuro a beneficios tributarios.

* LA METODOLOGÍA Y LA PRESENTACIÓN DE ESTE RESUMEN EJECUTIVO CORRESPONDEN A LOS ESTÁNDARES Y NORMAS INTERNACIONALES; POR ESTA RAZÓN, LOS LECTORES ENCONTRARÁN UNA SECUENCIA NUMÉRICA AL COMIENZO DE ALGUNOS PÁRRAFOS. ESTA NUMERACIÓN CORRESPONDE A BLOQUES TEMÁTICOS DENTRO DEL INFORME, QUE PUEDEN ABARCAR UNO O VARIOS PÁRRAFOS; ADEMÁS, LA NUMERACIÓN FACILITA LAS REMISIONES INTERNAS O LA CITACIÓN DE ESTE CONTENIDO.



1

APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS

1.1. SITUACIÓN ACTUAL DEL CONOCIMIENTO EN EL ÁREA DE INVESTIGACIÓN¹

⁴ Para plantear el objeto de investigación es necesario partir de un concepto que defina el tema del estudio. Es decir: ¿qué es la *internacionalización empresarial*? No hay una definición única de este concepto. Welch y Luostarinen (1993) la definen, en general, como el incremento en la participación de las firmas en los mercados internacionales. Otra definición es la de Johanson (2000), quien se refiere a la internacionalización como el proceso de adaptar las operaciones de las empresas (modelo de negocio, estrategia, estructura, recursos, etc.) a ambientes internacionales.

⁵ En esta investigación se entiende por internacionalización empresarial el conjunto de operaciones que facilitan el establecimiento de vínculos más o menos estables entre la empresa y los mercados internacionales, a lo largo de un proceso de proyección internacional (Welch & Luostarinen, 1993; Rialp, 1999; Galván, 2003; Spencer, 2018; Rialp, J. et al., 2005). Es relevante incluir también la compilación que hizo Merubia (2019) sobre la evolución de la definición de internacionalización empresarial, como se muestra en la tabla 1.

1. Apartado liderado por la investigadora Carmen Astrid Romero, Ph. D.

6 TABLA 1. DEFINICIONES DE INTERNACIONALIZACIÓN

Autor	Año	Definiciones
Johanson y Vahlne	1990	Es un proceso acumulativo en el que las relaciones se establecen, desarrollan, mantienen y disuelven continuamente para alcanzar los objetivos de la empresa.
Beamish	1990	Proceso mediante el cual la empresa aumenta el conocimiento de las influencias directas e indirectas de las transacciones internacionales en su futuro, y establecen y llevan a cabo transacciones con otros países.
Welch y Luostarinen	1993	Es el movimiento hacia el exterior de las operaciones internacionales de una empresa.
Johanson y Mattsson	1993	Es el proceso de adoptar las operaciones de la empresa (estrategia, estructura, recursos, etc.) a los entornos internacionales.
Calof y Beamish	1995	Es el proceso de incrementar la participación en las operaciones internacionales.
Ahokangas	1998	Es el proceso de movilización, acumulación y desarrollo de reserva de recursos para actividades internacionales.
Lehtinen y Penttinen	1999	Concierne las relaciones entre la empresa y su entorno internacional, deriva su origen del proceso de desarrollo y utilización de la disposición cognitiva y actitudinal del personal y se manifiesta correctamente en el proceso de desarrollo y utilización de diferentes actividades internacionales, principalmente operaciones internas, externas y cooperativas.
Young, Bell y Crick	2000	Proceso de desarrollo de aumento de la participación en negocios internacionales por la empresa.
Hitt, Ireland, Hoskisoan	2007	Estrategia mediante la cual una empresa expande las ventas de sus bienes y servicios a través de las fronteras de las regiones y países del mundo y diferentes ubicaciones geográficas o mercados.
Bose	2016	Proceso de ir más allá de las operaciones locales y operar internacionalmente.
Bose	2016	Es el proceso de adquisición, integración y utilización del conocimiento y la experiencia en las operaciones internacionales con una participación incremental en los mercados internacionales.

Fuente: Elaborado por Merubia (2019).



⁷ En la década de 1970, algunas firmas decidieron salir al mercado externo, como estrategia para crecer. En este orden de ideas, las empresas buscaron contar con una ventaja comparativa y luego se habló de una *ventaja competitiva*. Así surgió el diseño desde la empresa para establecer estrategias y lograr ventajas en la producción, la innovación tecnológica, la organización, el estilo de dirección y la comercialización, para tener una cierta exclusividad que le permitiera ser líder en su sector; por eso, estas primeras interpretaciones se mueven en estructuras de mercado de monopolio u oligopolio. Ello explica el estudio de las multinacionales y los flujos de inversión extranjera directa (Hymer, 1976; Dunning, 2000; para una aproximación en conjunto de las teorías de la localización de la Inversión Extranjera Directa se puede consultar: Díaz, 2003).

Estas ventajas propias de la empresa se combinaron luego con ventajas de localización y en la producción de ciertas actividades donde resultaba más eficiente venderla que cederla a empresas extranjeras y, finalmente, ventajas de coordinación entre la decisión de ampliar su acción al mercado internacional y la estrategia de crecimiento de la organización en el largo plazo.

⁸ En la Universidad de Uppsala, en Suecia, un grupo de investigadores, entre quienes cabe destacar al profesor Jan Johanson, se dedicaron a estudiar algunas multinacionales suecas en 1975. A partir de los resultados de dicho estudio, Johanson y Vahlne (1977) desarrollaron un modelo explicativo del proceso de internacionalización de las empresas. La lógica que se encuentra detrás de ese modelo es que el compromiso internacional de las empresas aumenta a medida que aumentan su participación y su conocimiento sobre los mercados extranjeros y su decisión de consolidar el proceso de internacionalización va siendo cada vez mayor. Es necesario ver las revisiones al modelo inicial hechas por los mismos autores años después (Johanson & Vahlne, 2009).

De esta forma, la empresa pasa por etapas secuenciales, en las que está cada vez más internacionalizada. Primero se realizan actividades esporádicas no regulares de exportación. Luego se hacen exportaciones a través de representantes independientes. En tercer lugar, se establece una sucursal comercial en el país extranjero. Finalmente, se pone en funcionamiento una unidad productiva en el exterior. Esta es la forma tradicional de consolidar su internacionalización.

Las empresas también toman en cuenta, dentro de este enfoque, dos variables para convertirse en empresas internacionales. La primera es que escogen el país donde quieren empezar sus acercamientos internacionales teniendo en consideración la *distancia psíquica* que

tengan con este país; es decir, la diferencia en el lenguaje, la cultura, el sistema político, el nivel de educación o el nivel de desarrollo industrial. En trabajos más recientes, el tema de las distancias en la internacionalización no se ha abandonado. Por ejemplo, el profesor Ghemawat elaboró su modelo de distancias CAGE, donde las empresas evalúan las distancias (culturales, administrativas, geográficas y económicas) a la hora de internacionalizarse (Ghemawat, 2008).

La segunda variable clave es el *compromiso de la empresa*. Este se compone de dos factores: la cantidad de recursos de inversión en áreas de *marketing*, organización y personal, entre otras y el nivel de compromiso creciente de los recursos hacia la internacionalización. Finalmente, cabe señalar que, para los defensores de este modelo, el compromiso de la empresa genera un conocimiento adquirido a través de la experiencia y de un cambio en su dinámica interna, resultado de la adaptación de ese conocimiento.

⁹ El segundo enfoque dentro de estos modelos de proceso es el conocido como la *teoría del ciclo de vida de un producto* (Vernon, 1966). En este enfoque, el producto pasa por cuatro etapas (innovación, crecimiento, madurez y declive). Ese modelo tiene un supuesto importante: la empresa innovadora goza de un cierto monopolio inicial en la fabricación y la venta de dicho bien. Los beneficios derivados de esta posición monopolista son la compensación por el esfuerzo

INTERNACIONALIZACIÓN
EMPRESARIAL ES
EL CONJUNTO DE
OPERACIONES
QUE FACILITAN EL
ESTABLECIMIENTO
DE VÍNCULOS MÁS
O MENOS ESTABLES
ENTRE LA EMPRESA
Y LOS MERCADOS
INTERNACIONALES.

innovador inicial. En la etapa de crecimiento se inicia la fabricación en serie, lo cual implica vender en diferentes países bajo el amparo de la situación monopólica, aunque la competencia llega y la demanda aumenta.

En la etapa de madurez el bien se estandariza, debido a la ampliación de la demanda y del número de productos. Desaparece la ventaja inicial y caen el precio y el beneficio para la empresa que había innovado. Finalmente, durante el declive la demanda del bien es menor en el país de origen y se traslada la producción a los países emergentes. El modelo no especifica la duración de cada etapa y, para Canals (1994), en sectores de rápido cambio tecnológico, como la electrónica, puede que estas etapas se lleguen a solapar sin solución de continuidad. Sin embargo, el mismo autor argumenta que esta teoría ha sido útil para explicar la aparición y la salida de la inversión extranjera durante la recomposición geopolítica internacional con los resultados de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, la teoría del ciclo de vida del producto no es la única explicación para el papel de la inversión extranjera directa. Por ejemplo, la *teoría de la ventaja monopolística*, de Hymer (1976), explica que las razones de la inversión extranjera directa se encuentran en la diversificación del mercado y en el menor coste de aprovisionamiento.

¹⁰ Posteriormente, la creación y el impacto de las redes empresariales se han convertido en objetos sistemáticos de estudio en el campo de las estrategias internacionales y del *marketing* internacional.

Siguiendo a Johanson y Mattson (1988), Welch y Welch (1996) y Casson y Cox (1993), cuatro grandes grupos de redes contribuyen de diferente manera a la internacionalización de una empresa: proveedores, competidores, clientes e instituciones y entidades. Por poner un ejemplo, las redes de proveedores, generadas en ocasiones por los contactos consecuencia de compras realizadas en el exterior, pueden dar lugar a una red de relaciones capaz de fomentar el comienzo o la ampliación de las operaciones internacionales de la empresa.

Por lo tanto, el conjunto de beneficios de la red se obtiene de la interacción de los unos con los otros y se facilitan mutuamente el acceso a recursos o a información, o también se comparten riesgos. Las redes de cada región, vistas en un ambiente nacional o internacional tienden, por lo general, a potenciar los recursos existentes y a mejorar la cohesión territorial. Estas redes conforman un instrumento decisivo para compensar los desequilibrios en la distribución de los recursos.

En este enfoque, las oportunidades en los mercados externos le pueden llegar a la empresa local a través de los miembros de la red a la cual pertenece. Además, ese sistema relacional que adquiere la empresa

en la red influirá a la hora de buscar información sobre los mercados particulares en los que puede actuar (Ellis, 2000). La empresa, con el apoyo de las redes, logra ampliar y aumentar la penetración e integrarse mejor en mercados externos, a través de redes internacionales. El ejemplo más generalizado que usa redes son los clústeres.

El estudio de las pequeñas y medianas empresas (pymes) que se han internacionalizado muestra cómo, en algunas oportunidades, dichas organizaciones han usado este enfoque, donde, por ejemplo, la red social de su gerente puede ser útil para el grupo de empresas que conforman la red (Rialp & Rialp, 2001; González, 2010). Cabe señalar también la estrategia de los consorcios exportadores como otra estrategia relacional donde las empresas logran ampliar mercados en el exterior mediante un acuerdo temporal con otras empresas.

¹¹ En la nueva literatura surge una variante a la tradicional concepción de redes, mediante el concepto de trampolín (*Springboard*), como un impulsor de la internacionalización de la empresa, y que aún no ha sido plenamente abordado como un factor determinante para la internacionalización de las pymes (Uribe & Acevedo, 2020). Se sabe que ir a nuevos mercados trae la necesidad de conocer y aprender del mercado destino, superar la distancia no solo en el sentido físico, sino, además, en cuanto a elementos económicos, institucionales y culturales.

Desde esta premisa se toma en cuenta el concepto *país trampolín* como el camino que simplifica llegar a un país superando las mencionadas diferencias y da celeridad al proceso de internacionalización. Y es aquí donde el gremio se convierte en un eje fundamental para las empresas, al aumentar su competitividad y, por lo tanto, apoyarlas para que accedan a las cadenas de valor mundiales y a los nuevos mercados centrándose únicamente en actividades exógenas, que sirvan para mejorar la cooperación con los mercados mundiales, que son fundamentales para la dinámica de los clústeres.

¹² Por otro lado, existen evidencias, procedentes de ámbitos tan diversos como Taiwán (Chang & Grub, 1992), países europeos (Eurofound, 2012) o economías emergentes (Persinger et al., 2007; Brenes & León, 2008), que señalan la existencia de empresas difícilmente ajustables al patrón establecido por los modelos tradicionales de internacionalización. Con seguridad, las modificaciones en el entorno económico mundial (originadas por la reducción de las barreras al comercio o la mejora de transportes y comunicaciones) favorecen la aparición de empresas capaces de eludir un periodo prolongado de aprendizaje y asumir inmediatamente las operaciones internacionales. Algunos también hablan de emprendimiento internacional.

¹³ Independientemente de este caso específico, la corta tradición de la literatura sobre las nuevas empresas internacionales tiende a asumir la rapidez en la salida a los mercados exteriores como un fenómeno predominante entre sectores o grupos de empresas concretos, es decir, no hay un consenso sobre su funcionalidad en cualquier sector económico.

Así las cosas, las empresas que se han internacionalizado, o tienden a internacionalizarse, suelen explotar las habilidades y la alta capacidad de su capital humano, la experiencia de sus directivos en ámbitos internacionales y una gestión flexible de su producción, lo que les permite especializarse, adaptarse al cliente y establecer, con frecuencia, segmentos o nichos de mercado. Es más, ellas están imponiendo nuevos modelos de negocios, por ejemplo, mediante nuevas formas de vinculación laboral mediante la economía colaborativa, como Worktech, Fintech o Agtech (BID, 2021).

¹⁴ Con seguridad, las modificaciones en el entorno económico mundial (originadas por la reducción de las barreras al comercio o la mejora de transportes y comunicaciones) favorecen la aparición de empresas capaces de eludir un prolongado periodo de aprendizaje y de asumir inmediatamente las operaciones internacionales. Dichas empresas, con evidente orientación exterior, son lo que se ha dado en denominar *Born Global*.

¹⁵ La salida a los mercados exteriores suele apuntar a empresas con ventajas y capacidades basadas en el cambio tecnológico; o sea, algunas de ellas son empresas de servicios modernos.

¹⁶ Dentro de las características de este tipo de empresas vale la pena destacar dos:

- Diferenciación tecnológica: Se encuentran en las empresas que tienen una diferenciación tecnológica (elevado volumen de recursos dedicados a la inversión y el desarrollo, o una percepción de novedad en los productos o servicios y procesos productivos), ellas constantemente optan por la implementación de estrategias de internacionalización inmediata.
- Diferenciación en *marketing*. La segunda se asocia con aquellas firmas que cuentan con una fuerte diferenciación en *marketing* (reconocimiento internacional de la marca, prestigio exterior de la calidad-diseño del producto o capacidad de respuesta rápida ante las necesidades del mercado y los clientes), también suelen presentar procesos de internacionalización rápido. En la medida que la dirección empresarial percibe una homogeneidad en los gustos de los consumidores o un conocimiento ventajoso del producto a nivel mundial, parece lógico suponer que pueden acortar al máximo las fases planteadas en un modelo tradicional de internacionalización. Este tipo de empresas suelen explotar las habilidades y alta capacidad

de su capital humano, la experiencia de sus directivos en ámbitos internacionales y una gestión flexible de su producción lo que les permite especializarse, adaptarse al cliente y establecer con frecuencia segmentos o nichos de mercado. Es más, ellas están imponiendo nuevos modelos de negocios, por ejemplo, mediante nuevas formas de vinculación laboral mediante la economía colaborativa como el Worktech, Fintech o Agtech (ver, por ejemplo, BID, 2021).

¹⁷ Implementación de las teorías: Si bien es cierto que la teoría no siempre puede aplicarse de manera estricta en la práctica, entre los países que más han sido estudiados en cuanto a la implementación de políticas exitosas de internacionalización son los que fueron conocidos como 'Los tigres asiáticos'; particularmente, Corea del Sur. También se han desarrollado intentos de aplicación de diferentes teorías en América Latina y Colombia, que se reseñan a continuación.

¹⁸ **Corea del Sur:** Este tigre asiático ha sido estudiado, en la medida en que mantuvo notorias cifras de crecimiento y de industrialización en la segunda mitad del siglo XX, y fue destacado por McNamara (2002), para el periodo 1960-1990, como la segunda economía con crecimiento más acelerado del mundo.

Podría afirmarse que varias de las empresas coreanas que se internacionalizan lo hacen con base en el modelo *Born Global*, por medio de los grupos empresariales, conocidos como Chaebol, que tienen entre sus características el hecho de ser empresas de origen familiar y con interés en internacionalizarse convirtiéndose en multinacionales. Particularmente, lo que hace referencia al desarrollo de ZF y el impacto que ello ha tenido en la internacionalización de sus empresas se aborda más adelante y de forma más detallada en este mismo trabajo.

¹⁹ **Colombia:** En el caso colombiano, no existe mayor evidencia en la literatura especializada sobre el hecho de que se haya adoptado o sea predominante uno de los modelos teóricos de internacionalización expuestos. Existe una serie de casos de empresas que han logrado llegar y mantenerse en mercados externos, más por el tesón de sus dueños que por la existencia de una política clara de internacionalización que, partiendo del Estado, genere en el sector privado la implementación de metodologías que permitan hacerlo de manera más asertiva, sin desconocer programas específicos que apuntan en ese sentido, y particularmente liderados por Proexport — posteriormente, ProColombia—.

No obstante esos esfuerzos, ha sido difícil lograr de manera contundente un cambio estructural en la canasta exportadora. Una hipótesis al respecto parte de la idea de que todo el proceso de internacionalización requiere un supuesto, que no por elemental

debe perderse de vista: se necesita un producto o un servicio que sea competitivo en mercados externos y ello requiere, en gran medida, que el empresario cuente con dicho producto o servicio; pero para que sea competitivo, los esfuerzos dentro de la empresa no son suficientes si no se cuenta con un sistema externo que lo impulse con políticas macro y le permita la competitividad requerida, lo cual convierte lo expuesto en un círculo que, lejos de ser virtuoso, es vicioso.

²⁰ Sin lugar a duda es difícil encontrar trabajos de este tema y para el caso de las pymes la situación es todavía más exigua. Sin embargo, entre otros, vale la pena señalar el estudio del alemán Fuerst (2010), sobre clústeres colombianos en la animación de tercera dimensión o los trabajos auspiciados por Fundes como por ejemplo el de Correa et al., (2010) sobre la conformación de redes entre pymes para la internacionalización.

Por lo tanto, es necesario estudiar también cómo, dentro de las teorías ya expuestas, la internacionalización se materializa mediante mecanismos como la exportación regular, las maquilas, el licenciamiento, las franquicias, los contratos de gerencia —en el caso de los servicios—, los *joint venture* o las fusiones y las adquisiciones (Botero et al., 2012).

²¹ **Behavioral Theory of the Firm (BTF):** Por otro lado, la llamada teoría del comportamiento de la empresa (en inglés, *Behavioral Theory of the Firm* [BTF]) busca estudiar cómo se comportan las empresas en un mercado y qué determina las relaciones entre empresas y, en este caso, qué toman en cuenta a la hora de internacionalizarse. Se sabe que las decisiones de abrir mercados extranjeros pasan por las características del sector industrial, de servicios o actividades de comercio, soluciones de localización, tales como los servicios legales, las características del país anfitrión y su mercado, la cultura, las normas, las costumbres y las actividades de nacionalización.

Así pues, las empresas buscan entender todos estos factores cambiantes; practican el aprender haciendo —es decir, aprender de la experiencia, actualizar selectivamente rutinas dentro de su cadena de valor que se adapta para abastecer los nuevos mercados—, y buscan incorporar lo mejor de homólogos o sus competidores y, por lo tanto, sus respuestas son heterogéneas. Es decir, el comportamiento de las empresas en su proceso de salida al exterior, en un mundo globalizado y expuesto a diferentes choques que causan incertidumbre, es dinámico y de continuo aprendizaje (Surdu et al., 2021).

Las decisiones tomadas en un contexto internacional requieren algún nivel de flexibilidad, ya que las empresas, inevitablemente, se enfrentan a distintos niveles de volatilidad y pueden necesitar regularmente ajustar su comportamiento en diversos mercados; por lo tanto, una visión estática es poco apropiada para analizar la actual realidad.

 SE SABE QUE LAS DECISIONES DE ABRIR MERCADOS EXTRANJEROS PASAN POR LAS CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR INDUSTRIAL, DE SERVICIOS O ACTIVIDADES DE COMERCIO, SOLUCIONES DE LOCALIZACIÓN, TALES COMO LOS SERVICIOS LEGALES, LAS CARACTERÍSTICAS DEL PAÍS ANFITRIÓN Y SU MERCADO, LA CULTURA, LAS NORMAS, LAS COSTUMBRES Y LAS ACTIVIDADES DE NACIONALIZACIÓN.

 HAY QUE SEGUIR APRENDIENDO SOBRE EL ROL DEL EMPRENDEDOR Y EL AVANCE TECNOLÓGICO EN EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN; DE ESA FORMA SE ABARCARÍA EL ESTUDIO DE NUEVOS MODELOS DE NEGOCIOS, COMO, POR EJEMPLO, LOS EMPRENDIMIENTOS INTERNACIONALES O LAS NUEVAS EMPRESAS EMERGENTES, DENOMINADAS *EMPRESAS UNICORNIO*.

²² La internacionalización puede convertirse en un objetivo, simplemente, porque los directivos observan las decisiones de otras empresas en su industria para tratar de impactar al comprador. En su mayoría, hay resultados positivos asociados a la decisión de internacionalizarse, como mejorar la reputación de la empresa y de la experiencia y capacidad de acción de las personas tomadoras de decisiones. Esto significa que cuando las empresas nacionales se hallan expuestas a las actividades de competidores más globales, pueden alterar sus objetivos y así llevarlos, potencialmente, a establecer la internacionalización como un nuevo objetivo, a enfrentar una reevaluación de las prácticas organizacionales y una mayor probabilidad de tomar riesgos y desarrollar acciones correctivas, como dirigir más recursos hacia la internacionalización.

La BTF, por lo tanto, se encarga de investigar las decisiones de internacionalización que toman las empresas, y de esta manera seguir entendiendo el copago del comportamiento empresarial a la hora de salir al mercado externo. También hay que seguir aprendiendo sobre el rol del emprendedor y el avance tecnológico en el proceso de internacionalización; de esa forma se abarcaría el estudio de nuevos modelos de negocios, como, por ejemplo, los emprendimientos internacionales o las nuevas empresas emergentes, denominadas *empresas unicornio*, cada vez más presentes en los mercados globales y que, sin embargo, han sido poco abordadas por la literatura de negocios, ya sea que se presenten en economías emergentes o en las industrializadas. Es clave estudiar cómo esos nuevos modelos de negocios se internacionalizan de forma diferente, usando novedosos métodos de entrada en mercados internacionales.²

²³ Como puede evidenciarse, una de las conclusiones del análisis teórico presentado es que la internacionalización de una empresa radica, esencialmente, en un proceso interno que parte de la convicción propia, sustentada, principalmente, pero no exclusivamente, en una investigación de mercados, lo cual, si bien es cierto que encuentra apoyo en unos factores externos —incluyendo una normativa que le genere seguridad jurídica— no parte de un mandato legal como principal motivador o detonante, para competir de manera exitosa en mercados mundiales.

²⁴ Como síntesis de las dos grandes tendencias en la evolución de las empresas en su proceso de internacionalización, se presenta una comparación en cuanto a la motivación, los objetivos, el ritmo y la estrategia empresarial para internacionalizarse (Brenes & León 2008), en la tabla 2.

2. Bibliografía específica asociada al numeral 4.1.1 Disponible al final de este documento.

TABLA 2.
COMPARACIÓN ENTRE LAS EMPRESAS QUE SIGUEN
PROCESOS DE INTERNACIONALIZACIÓN GRADUAL
Y AQUELLAS QUE UTILIZAN EL MODELO ACELERADO

Característica	Empresas que siguen el modelo tradicional	Empresas que siguen el modelo <i>born in global</i>
Motivación para internacionalizarse	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones adversas en el mercado doméstico • Pedidos esporádicos de clientes • Administración poco interesada • Los costos de los procesos de producción incentivan la exportación 	<ul style="list-style-type: none"> • Nicho del mercado global • Administración comprometida • Internacional desde la creación • Buscadores activos de nuevos mercados
Objetivos internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Supervivencia y crecimiento • Incremento en el volumen de ventas • Ganar mayor mercado • Expandir el ciclo de vida del producto • Nacer de nuevo de manera global • Aprovechar economías de escala 	<ul style="list-style-type: none"> • Explotar ventajas competitivas (conocimiento) • Amarrar clientes • Rápida penetración en los nichos o segmentos globales • Aprovechar la ventaja de ser el primero del nuevo mercado
Ritmo del proceso	<ul style="list-style-type: none"> • Gradual • Lenta internacionalización • Un mercado a la vez • Adaptación de los productos ofrecidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Rápido • Internacionalización acelerada • Exportar a un gran número de mercados a la vez
Estrategia internacional	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ad hoc</i> y oportunista • Evidencia de una conducta continua, exportar oportunidades • Expansión atómica buscando tanto nuevos clientes como nuevos mercados 	<ul style="list-style-type: none"> • Estructurada • Evidencia de un modelo planeado de expansión internacional • Expansión internacional de redes

Fuente: Autio (2004), Zuchella (2004) y Bell y Macnauhton (2000), citados por Brenes y León (2008).

CÁMARA DE USUARIOS DE ZONAS FRANCAS





ENFOQUES DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE UNA EMPRESA

²⁵ Como proceso: Se enfoca desde el interior de la empresa, como un proceso adicional a los que lleva la organización —específicamente, en la parte operativa—, centrándose en los procesos, como, por ejemplo, los procedimientos operativos aduaneros, para lograr la internacionalización. Autores como Fanjul (2021) consideran que la internacionalización de la empresa puede definirse como un proceso mediante el cual esta desarrolla una parte de sus actividades (venta de sus productos, compra de suministros, producción, etc.) en otros países distintos del país de origen de la empresa.

En el mismo sentido, Poblete y Amorós (2013), conceptúan que “la internacionalización de empresas tiene su base en la inserción de una o varias de sus actividades y procesos en operaciones donde participa al menos una empresa extranjera, ya sea dentro o fuera de su demarcación nacional”.

²⁶ **Como estrategia:** Se enfoca como una parte de la estrategia general de la empresa, por lo cual forma parte de una planeación amplia que, con un objetivo determinado, puede validarse con base en unos indicadores de internacionalización de la organización, donde uno de ellos puede ser la exportación, pero no necesariamente es el único, ni tampoco, el más importante.

En ese orden de ideas, autores como Villarreal definen la internacionalización como una estrategia corporativa de crecimiento por diversificación geográfica internacional, a través de un proceso

evolutivo y dinámico de largo plazo, que afecta gradualmente a las distintas actividades de la cadena valor y a la estructura organizativa de la empresa, con un compromiso e implicación crecientes de sus recursos y sus capacidades con el entorno internacional, y con base en un conocimiento aumentativo (Villareal Larrinaga, 2005). Ese enfoque lo comparten Trujillo Dávila et al. (2006, p. 1), quienes aportan que "por internacionalización empresarial se entiende todo aquel conjunto de operaciones que facilitan el establecimiento de vínculos más o menos estables entre la empresa y los mercados internacionales, a lo largo de un proceso de creciente implicación y proyección internacional".

²⁷ **Como comercio exterior:** Una variante de este enfoque de internacionalización de la empresa parte del entendimiento de los flujos comerciales; por ello, se la enfoca desde los regímenes aduaneros, como en el caso de Canals, definiendo dicho enfoque en el sentido de que "se refiere a los flujos comerciales, es decir, exportaciones e importaciones de bienes y servicios" (Canals, 1994, p. 5).

²⁸ Al hacer una reseña histórica reciente, vemos que en las décadas de 1970 y 1980 se inició la preocupación, desde las estrategias empresariales y desde la economía, por interpretar cómo algunas empresas salían al mercado externo y así diseñar propuestas para acercarse a entender esa dinámica. En este orden de ideas, las empresas buscaron contar con una ventaja comparativa y luego se habló de una ventaja competitiva.

²⁹ TABLA 3. MODELO CAGE-GHEMAWAT

Cultural	Idiomas, valores, forma de trabajar, religión, etnias.
Administrativa	Legislación local específica, normativas técnicas locales, distinta moneda, calendario, situación política, ausencia de un equipo de recursos humanos local.
Geográfica	Distancia física, falta de frontera terrestre, diferente zona horaria, clima distinto, diferentes enfermedades profesionales, vías de comunicación.
Económica	Costo de vida, nivel de los empleados, posibilidad de contar con formadores locales, capacidad de organización.

Fuente: Elaboración propia con base en Ghemawat (2023).



30 Teorías sobre internacionalización de empresas. A manera de resumen, en la tabla 4 se relacionan aportes sobre internacionalización de empresas, con base en diferentes teorías y detallando los principales autores en cada caso.

TABLA 4. PRINCIPALES TEORÍAS SOBRE LA INTERNACIONALIZACIÓN

Escuela	Aporte	Autores
TEORÍA CLÁSICA	Importancia de las ventajas comparativas entre países.	Ohlin (1933).
TEORÍA DEL CICLO DE VIDA DEL PRODUCTO	Análisis de la interdependencia entre la etapa de vida del producto y la internacionalización.	Vernon (1966).
MODELO DE UPPSALA	Estudio del proceso de internacionalización de las empresas.	Johanson y Wiedersheimpaul (1975); Johanson y Vahlne (1977, 1990); Olson y Wiedersheim-Paul (1978).
PARADIGMA DE PORTER	Análisis de las ventajas de localización en el país de origen.	Porter (1990).
TEORÍA ESTRATÉGICA	Análisis de la interdependencia entre la etapa de vida del producto y la internacionalización.	Barlett y Ghoshal (1987a, 1987b, 1989); Ghoshal (1987); Hamel y Prahalad (1985); Doz (1986).
TEORÍA DE LA INTERNALIZACIÓN	Aplicación del enfoque de los costes de transacción al modo de internacionalización de la empresa.	Buckley y Casson (1976); Buckley (1988); Hennart (1982, 1989); Teece (1986); Krugman (1981, 1986).
PARADIGMA DE DUNNING	Clasificación de los factores de internacionalización en ventajas de propiedad, de internalización de localización.	Dunning (1979, 1980, 1981, 1985, 1995, 1997).

Fuente: Galán et al. (2000).

³¹ Otro enfoque que es necesario abordar en este punto es no solo desde la perspectiva del empresario, sino desde las políticas de los Estados. En tal sentido, con base en los conceptos de micro, pequeña y mediana empresa (mipyme), se han creado políticas estatales, uno de cuyos objetivos es lograr la internacionalización de este tipo de empresas. En la medida que los criterios para la clasificación de empresas cambian de país a país.

2.1. CONCEPTO

³² Con base en las diferentes definiciones y las teorías mencionadas, seguidamente se incluyen los parámetros conceptuales que sobre internacionalización de empresas se toman en cuenta para este trabajo:

- **Internacionalización:** El primer aspecto por destacar es que cuando se abordan los elementos constitutivos de este concepto, de manera tácita se acude a los conceptos *Estado* y *frontera*. El primero, en la medida en que existe un poder sobre un territorio que, al ejercerse una potestad, permite o no el ingreso de determinados bienes y servicios. El segundo, porque ello se materializa a través del paso de una frontera, que es el límite donde se ejerce ese poder.
- **De empresas:** La internacionalización puede darse en muchos ámbitos. Así, por ejemplo, es común el término *internacionalización de la economía* para dar a entender que a un Estado contemporáneo no le es posible tomar decisiones autárquicas, sino que debe tener en cuenta el entorno globalizado, pues, más allá que lo quiera o no, los aspectos externos le impactan de manera directa o indirecta.
- En ese orden de ideas, nos referimos específicamente a la *internacionalización de las empresas*, entendiendo que en estas últimas se incluye a personas tanto naturales como jurídicas, pues el parámetro que se toma es empresarial, y no jurídico; por lo tanto, lo indispensable es la oferta de un bien o un servicio del cual se considere que puede tener cabida en un mercado externo.
- **Bienes y servicios:** La internacionalización de empresas puede darse tanto en el ámbito de los bienes como en el de los servicios. En el caso de los bienes, generalmente se ve reflejada en la exportación, que, de manera tradicional implica el paso —y, por lo tanto, el registro— tanto por una aduana de salida como por una aduana de llegada, y en ese contexto, su registro y su seguimiento, en cuanto a factores estadísticos, queda reflejado en una declaración aduanera. En el caso de los servicios, la internacionalización va atada a la definición que se adopte de exportación de servicios, en la medida en que si, por ejemplo, se adopta la clasificación vigente

por la Organización Mundial de Comercio (OMC)³, existen cuatro modalidades de exportación, algunas de las cuales implican que la internacionalización de una empresa conlleva, necesariamente, que la parte logística y la operativa se llevan a cabo dentro del país exportador y, al ser la exportación del servicio un intangible, no pasa por la aduana y no queda consignada en una declaración aduanera, lo cual implica que debe acudirse a otro tipo de documentos —por ejemplo, cambiarios— para poder evidenciar tanto el esfuerzo exportador como la actividad misma de internacionalización.

- **Conjunto de operaciones:** Se parte de la base de que la internacionalización de una empresa es el reflejo de una decisión consciente y razonada por parte de sus directivas, que deciden llegar a un mercado externo como parte de un plan de crecimiento, para lo cual la empresa adopta una serie de estrategias que le permiten llegar a ese destino comercial, en el exterior.

Es decir, debe haber un principio de racionalidad para la toma de decisión de la internacionalización de una empresa, que se basa en la rentabilidad de las operaciones de comercio exterior, lo cual, generalmente, tiene en cuenta dos factores que son beneficiosos para la empresa: por una parte, el hecho de expandir su marca en otros países, lo que genera la creación de nuevos mercados y, por lo tanto, el aumento de potenciales consumidores; por otra, recibir ingresos en una moneda distinta de la del país de origen —usualmente, dólares— le permite tener unos ingresos adicionales por cambio de divisa, lo cual implica que, debido a la devaluación, recibe más moneda local por cada dólar exportado que si vendiera ese mismo producto en el territorio aduanero nacional.

Desde esa perspectiva, si bien es cierto que, por lo general, la internacionalización se ve reflejada en una exportación —sea de un

 CON BASE EN LOS CONCEPTOS DE MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (MIPYME), SE HAN CREADO POLÍTICAS ESTATALES. UNO DE SUS OBJETIVOS ES LOGRAR LA INTERNACIONALIZACIÓN DE ESTE TIPO DE EMPRESAS.

-
3. La definición del comercio de servicios en el marco del AGCS presenta cuatro vertientes en función de la presencia territorial del proveedor y del consumidor en el momento de la transacción. De conformidad con el párrafo 2 del artículo I, el AGCS comprende los servicios suministrados:

- Del territorio de un Miembro al territorio de cualquier otro Miembro (Modo 1: Comercio transfronterizo);
- En el territorio de un Miembro a un consumidor de servicios de cualquier otro Miembro. (Modo 2: Consumo en el extranjero);
- Por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia comercial en el territorio de cualquier otro Miembro. (Modo 3: Presencia comercial); y
- Por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro. (Modo 4: Presencia de personas físicas). https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/cbt_course_s/c1s3p1_s.htm

bien o de un servicio—, lo cierto es que ese es tan solo el resultado de todo un conjunto de operaciones que se llevan a cabo en una empresa como resultado de una decisión empresarial estructural, y no coyuntural.

- **Internacionalización vs. exportación:** Uno de los puntos de discusión, tanto desde la perspectiva teórica como desde la realidad práctica, es si un proceso de internacionalización de una empresa implica, necesariamente, una evidencia de exportación. No hay una única respuesta a ese planteamiento, pues, de acuerdo con lo planteado, es importante analizar el objetivo central de la empresa al llevar a cabo dicha estrategia.

Por ejemplo, para Poblete y Amorós (2013), en la definición ya aportada, el factor esencial es que participe, por lo menos, una empresa extranjera; pero el proceso puede darse dentro o fuera de su demarcación nacional.

En todo caso, a efectos de este trabajo, se considera que, al ser la internacionalización un proceso, lo importante por determinar es si las acciones que se planean en el interior de una empresa permiten razonablemente deducir que tienen como fin internacionalizarse. Uno de los indicadores en tal sentido es la exportación —pero no es el único— y cabe hacer, una vez más, la salvedad de que dicho indicador no puede medirse con el mismo rasero a empresas de bienes y a empresas de servicios.

Como se ha explicado desde el componente teórico, no existe una

única y exitosa manera de lograr la internacionalización de una empresa. Pero lo que se puede deducir del análisis de empresas que lo han logrado es que se trata de una decisión estratégica y estructural de las directivas de la empresa, que consideran y corroboran que tienen un producto o un servicio competitivo por calidad o por precio en el mercado internacional escogido, y que realiza una serie de operaciones previas a la acción de exportación, lo que incluye análisis de aspectos logísticos, administrativos, legales, financieros y contables que permiten realizar exitosamente la operación.

En ese sentido, internacionalizar una empresa no se reduce a una venta en el exterior, por cuanto es decisivo el papel de la negociación del producto. De ahí que, desde hace ya cerca de un siglo, existan herramientas que apoyen a ambas partes de la negociación, para que todos los intervinientes en estas operaciones tengan certeza jurídica en torno a las diferentes obligaciones surgidas como consecuencia de dichas operaciones; una de las más conocidas son los Incoterms®, creados por la Cámara de Comercio Internacional.

- **Establecimiento de vínculos estables entre la empresa y los mercados internacionales:** Se trata de vínculos más o menos estables, en la medida en que la dinámica comercial no garantiza que estos vínculos puedan tener toda la estabilidad ideal y porque, en el proceso de internacionalización, es común que se vaya pasando por los diferentes estadios que, dependiendo de la estrategia comercial de la empresa, implique esa misma dinámica, para ajustar y, si es necesario, cambiar el tipo de vínculos comerciales con el exterior. Así, por ejemplo, puede que una empresa inicie sus procesos de internacionalización con la venta en el mercado nacional a una comercializadora y, una vez su marca tenga reconocimiento internacional en ese mercado, decida llegar de manera directa, con presencia comercial, mediante la apertura de una sucursal o una agencia.
- **A lo largo de un proceso de creciente implicación y proyección internacional:** Este es un parámetro fundamental para entender y desarrollar el concepto de internacionalización de las empresas: las empresas no se internacionalizan por decreto.

Las empresas se internacionalizan porque, como ya se anotó, toman una decisión interna, donde evalúan y deciden que su producto o servicio puede llegar al mercado internacional, con base en el análisis de diferentes fuentes de información y que, generalmente, tiene la posibilidad de ser exitoso, en la medida en que esté acompañado de unas claras y efectivas políticas de apoyo gubernamentales, no necesariamente en el interior de la empresa, sino en el entorno, para que el proceso de internacionalización sea efectivo.

Ello implica, por lo tanto, un lapso entre el momento en que la empresa decide internacionalizarse y cuando, efectivamente, recibe los réditos por una exportación realizada, Y ese periodo depende de varios factores que tienen componentes tanto en el interior de la empresa como estructurales del Estado desde el que se realiza la exportación.

2.2. ALGUNOS MODELOS DE INTERNACIONALIZACIÓN

³³ Los modelos de internacionalización que se expondrán aquí son los siguientes: exportación, contratos de manufactura (maquila), licenciamiento, franquicia, empresa conjunta (*joint venture*) e inversión extranjera directa (Botero et al., 2012):

- **Exportación:** Es la salida de mercancías del territorio aduanero nacional con destino a otro país. También se considera exportación, además de las operaciones expresamente consagradas como tales en el Decreto 1165 de 2019, art. 3, la salida de mercancías a una ZF y a un depósito franco en los términos previstos en el mencionado decreto.
- **Contrato de manufactura (maquila):** Método de producción regulado por un contrato, según el cual el contratante paga al fabricante una cantidad de dinero para que este transforme la materia prima que aquel le entrega. Régimen aduanero para la transformación, la elaboración o la reparación de mercancías, que tiene como objetivo principal incentivar su exportación y su colocación en los mercados internacionales de forma más rápida y a precios competitivos (*Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*, RAE, 2022).
- **Licenciamiento:** Contrato en virtud del cual el titular de un derecho de propiedad sobre un bien intelectual autoriza y regula su uso, a fin de obtener una contraprestación, que puede ser dineraria o no. El acuerdo incluye y determina cuáles derechos y usos son permitidos, así como cuáles son las actividades que se pueden o no llevar a cabo en conexión con el uso restringido de dicho bien (Ramírez Tello, 2018).
- **Franquicias:** Concesión de derechos de explotación de un producto, una actividad o un nombre comercial, otorgada por una empresa a una o varias personas en una zona determinada (*Diccionario de Lengua Española*).
- **Empresa conjunta (Joint Venture):** Asociación estratégica temporal (de corto, mediano o largo plazo) de organización; agrupación o alianza de personas o grupos de empresas que mantienen su individualidad y su independencia jurídica, pero actúan unidas bajo

una misma dirección y unas mismas normas, para llevar adelante una operación comercial determinada, donde se distribuyen las inversiones, el control, las responsabilidades, el personal, los riesgos, los gastos y los beneficios. Se traduce como un negocio conjunto, una inversión conjunta o una "colaboración empresarial" (BBVA, s. f.).

- **Inversión extranjera directa:** Aportes de capital que cumplen con los siguientes dos requisitos: 1) existe una relación accionaria entre el inversionista y la empresa que reside en una economía distinta y 2) el inversionista tiene una influencia significativa en la toma de decisiones de la empresa. La inversión directa es una categoría dentro de la balanza de pagos, y puede ser de dos formas: a) inversión extranjera directa (IED) en Colombia: es la inversión directa realizada por inversionistas residentes en el exterior en empresas residentes en Colombia. También se denomina *inversión directa pasiva*; b) inversión directa de Colombia en el exterior (IDCE): es la inversión directa realizada por inversionistas residentes en Colombia en empresas residentes en el exterior. También se denomina *inversión directa activa* (Banco de la República, 2021).

CÁMARA DE USUARIOS
DE ZONAS FRANCAS



3

INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS DESDE EL ENFOQUE GUBERNAMENTAL

3.1. MISIÓN DE INTERNACIONALIZACIÓN (COLOMBIA, 2020)

³⁴ El Gobierno nacional emprendió en 2020 la Misión de Internacionalización, una iniciativa que tenía como objetivo plantear recomendaciones de política para lograr una mayor integración de la economía colombiana en el mercado externo y que nació como una oportunidad para generar nuevas avenidas para conectar a Colombia con el mundo, con el propósito de que la internacionalización se vuelva una estrategia de largo plazo que contribuya al crecimiento por medio del comercio internacional, el talento de las personas, los flujos tecnológicos, las CGV y el aprovechamiento de los recursos naturales del país.

Esta Misión surge bajo el liderazgo conjunto de la Vicepresidencia de la República y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), que establecieron un Comité Directivo, liderado por el profesor Ricardo Hausmann, de la Universidad de Harvard, y representado por varios economistas de la academia y el sector privado, y reconocidos en el plano internacional.

³⁵ La Misión contó con una Secretaría Técnica, compuesta por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Vicepresidencia de la República, MinCIT y el Banco Mundial (BM).

La Misión estableció una serie de recomendaciones y lineamientos de política, a fin de contribuir a la efectiva integración del país en la economía mundial promoviendo el aumento, la diversificación y la generación de mayor valor agregado en las exportaciones aprovechando las nuevas dinámicas y las realidades del comercio internacional.

 PESE A PODER
DESARROLLAR UN
PROCESO DE SUSTITUCIÓN
DE IMPORTACIONES PARA
GENERAR MAYORES
ENCADENAMIENTOS
PRODUCTIVOS INTERNOS,
PUEDE LLEGARSE A
UN LÍMITE, TOMANDO
EN CUENTA QUE UNA
PORCIÓN CONSIDERABLE
DEL COMERCIO MUNDIAL
PROVIENE DE CGV
ROBUSTAS, DONDE UN
CAMBIO DE PROVEEDOR
REQUIERE DECISIONES
ESTRATÉGICAS QUE NO SE
TOMAN EN POCO TIEMPO.

³⁶ En agosto de 2021, la Misión publicó sus resultados basando su estructura conceptual en torno al rol de la internacionalización en el cierre de la brecha tecnológica del país frente al resto del mundo (RM). Entre sus hallazgos, se destacan que:

- Colombia se encuentra aún rezagada en la internacionalización de su economía frente a países con un nivel similar de desarrollo.
- En los últimos 30 años la participación del comercio exterior en la economía se ha mantenido constante.
- La alta dispersión arancelaria y la prevalencia de barreras al comercio limitan la sofisticación de las exportaciones y la inserción en las CGV.
- La Misión propone repensar la política comercial para una mayor inserción de Colombia en la CGV revisando la idea de entender las importaciones y las exportaciones como dos actividades comerciales independientes, pues las empresas participantes en las CGV no solo están involucradas en el proceso exportador, sino que también compran al exterior bienes de capital e insumos intermedios usados en su producción y la posterior venta al mercado externo.

³⁷ Si bien puede inquietar el hecho de que las importaciones sean mayores que las exportaciones y se requieran esfuerzos de política económica para disminuir la brecha comercial, es importante entender la caracterización productiva de los sectores económicos del país, pues se ha evidenciado que la mayoría de bienes importados son insumos industriales y bienes de capital (el 77,9% en 2021) que incentivan el crecimiento y la modernización del aparato productivo y pueden optimizar, a mediano y largo plazo, el proceso exportador, al mismo tiempo que la productividad.

La Misión expresa el impacto negativo de las barreras a la importación que pueden afectar la participación en las CGV, pues en el encadenamiento productivo de las mercancías es natural el cruce constante de fronteras. A partir de ello, la academia ha hecho recomendaciones de política comercial para minimizar estas barreras regulatorias y mejorar la inserción del país en las cadenas regionales y globales promoviendo la efectividad de esquemas ya presentes, como las zonas económicas especiales.

³⁸ Por otro lado, la dinámica que impone el mercado con la coyuntura actual y las permanentes afectaciones a la economía nacional pospandemia han dejado entrever la necesidad de fortalecer el desarrollo industrial interno y la competitividad, por medio de un proceso sustitutivo de importaciones, bienes de capital y productos intermedios externos, que impulse la creación y la producción de productos nacionales con base en las ventajas comparativas de cada región del país.

Empero, debe reconocerse que, pese a poder desarrollar un proceso de sustitución de importaciones para generar mayores encadenamientos productivos internos, puede llegarse a un límite, tomando en cuenta que una porción considerable del comercio mundial proviene de CGV robustas, donde un cambio de proveedor requiere decisiones estratégicas que no se toman en poco tiempo.

³⁹ Para alcanzar un proceso de internacionalización eficiente es importante, también, articular el sector público y el privado, para incentivar economías de escala y la integración industrial. Al respecto, recomienda la Misión proponer el régimen franco como instrumento de promoción al comercio exterior que aborde fallas específicas de mercado o políticas, las cuales deben contar con la mayor cobertura sectorial y estar vinculadas a mercados desarrollados en insumos y productos, articulados con las zonas portuarias y alineados a la promoción de clústeres y cadenas de valor (Eslava & Reina, 2021).

Con ello, se advierten oportunidades de mejora en instrumentos como las ZF, en su estructura y su vocación para medirse como clústeres que pueden garantizar los eslabonamientos productivos hacia atrás y hacia delante. El desarrollo que ha evidenciado el régimen es un pilar clave para la inserción de Colombia en las CGV que puede potenciar el aparato productivo exportador permitiendo, de acuerdo con una especialización, una mayor sofisticación y un valor agregado de los productos y los servicios que se ofrecen al mundo y que apuesten por mejorar la competencia del país frente al exterior.

⁴⁰ De acuerdo con lo propuesto por la Misión de Internacionalización DNP (2021a), una estrategia efectiva para aprovechar las oportunidades en este sector debe enfocarse en la solución de cuellos de botella en diversos frentes. Por un lado, es necesario que el país avance en materia de bilingüismo; particularmente, en aquellas profesiones que son más demandadas en el exterior y, entre estas, las áreas de *marketing* digital y publicidad, *software* y programación, desarrollo web y multimedia, diseño gráfico y ciencia de datos. Adicionalmente, es necesario avanzar en materia regulatoria, para facilitar el cobro de honorarios y la liquidación de aportes al sistema de seguridad social por parte de los telemigrantes.

Por último, se requiere promover una mayor vinculación de trabajadores nacionales en plataformas internacionales de *freelance*, con el acompañamiento de entidades como el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y ProColombia, y la solución de las potenciales

 SEGÚN LA MISIÓN DE INTERNACIONALIZACIÓN DNP, UNA ESTRATEGIA EFECTIVA PARA APROVECHAR LAS OPORTUNIDADES EN ESTE SECTOR DEBE ENFOCARSE EN LA SOLUCIÓN DE CUELLOS DE BOTELLA EN DIVERSOS FRENTES. ES NECESARIO QUE EL PAÍS AVANCE EN MATERIA DE BILINGÜISMO; PARTICULARMENTE, EN AQUELLAS PROFESIONES QUE SON MÁS DEMANDADAS EN EL EXTERIOR.

LA MISIÓN DE INTERNACIONALIZACIÓN RECOMIENDA, CON RESPECTO A LAS ZONAS FRANCAS, "ESTABLECER OBJETIVOS ESTRATÉGICOS, CLAROS, ESPECÍFICOS, AMBICIOSOS Y TRANSFORMADORES PARA LAS ZLC. ESTABLECER Y MONITOREAR OBJETIVOS DE INTERNACIONALIZACIÓN CLAROS, AUN SI LOS REQUISITOS DE EXPORTACIÓN NO PUEDAN SER IMPUESTOS (OMC)".

barreras en materia de infraestructura digital, competencia y marco regulatorio, que limitan el libre ejercicio de esta modalidad de trabajo.

⁴¹ Acerca de las ZF, el documento las aborda incluyéndolas como una de las posibilidades de las zonas económicas especiales (ZEE) recordando los beneficios tributarios y aduaneros que gozan, y concluyendo que "las ZEE colombianas han mostrado resultados mixtos" (Rodríguez et al., 2021). Aunque exportadores y grandes creadores de empleo se encuentren desproporcionadamente ubicados en ZEE, no hay una relación causal clara entre la creación de las ZEE y la alta probabilidad de exportar o crear empleo.

No está de más recordar que, con la normativa vigente y siguiendo parámetros de la OMC, la instalación de una empresa en ZF, no está condicionada a un desempeño exportador; también, que la creación de empleo sí debe certificarse ante MinCIT. Dichas cifras globales se encuentran en un acápite posterior de este documento, donde se los analiza en detalle.

⁴² Finalmente, en el documento entregado por la Misión de Internacionalización se recomienda, con respecto a las ZF, "establecer objetivos estratégicos, claros, específicos, ambiciosos y transformadores para las ZLC. Establecer y monitorear objetivos de internacionalización claros, aun si los requisitos de exportación no puedan ser impuestos (OMC)" (DNP, 2021a). Esta recomendación es por completo coherente con el espíritu para el que fueron creadas las ZF, pues, al tratarse de un instrumento, bien sea de política comercial o de política de industrialización, se requieren reglas claras y, sobre todo, estables, para que la inversión extranjera pueda establecerse a largo plazo.

⁴³ De hecho, otra recomendación que confirma lo analizado dice que "toda futura ZLC sea diseñada de tal manera que permita efectos indirectos positivos en la región, en la cadena de valor, o en el sector en el que opera la ZLC" (DNP, 2021a); recuerda de esta manera que las empresas que se instalan en ZF no deberían tener como único indicador de desempeño una cifra en exportaciones —lo que, como ya se dijo, además, iría en contravía de la OMC—, sino que son muchos los factores que se pueden y se deben lograr desde el concepto de internacionalización.

Si bien es cierto que a lo largo de este trabajo se profundizan esos factores, es pertinente recordar dos elementos. El primero es que tanto la exportación como la internacionalización de empresas tienen lógicas de mercado absolutamente distintas si trata de bienes o si se refieren a servicios. El segundo elemento es que parte de la internacionalización de una empresa se logra dentro del territorio aduanero nacional, en todo su proceso de alistamiento, para poder competir en mercados internacionales. En términos deportivos, no pueden pretenderse

victorias en torneos locales o extranjeros si no existe una etapa previa de preparación que permita competir de manera adecuada.

⁴⁴ La Misión propone el plan de acción que se muestra en la tabla 5 acerca de las CGV.

TABLA 5. PLAN DE ACCIÓN A CORTO PLAZO DE LA MISIÓN DE INTERNACIONALIZACIÓN

Línea	Recomendación	Hito	Responsable
Cadenas globales valor	4. Revisar, ajustar y focalizar las zonas francas/ ZEE y el Plan Vallejo para que sean instrumentos importantes para la inserción en CGV.	<p>Los sectores de servicios basados en conocimiento (SBC) del proyecto con el BID. Igualmente, cuarenta empresas acompañadas en el proyecto de productividad para la internacionalización en el marco de la promoción en los servicios basados en conocimiento SBC.</p> <p>Hito 1: Encuesta de satisfacción aplicada a las empresas que se han acogido al Plan Vallejo Exprés.</p> <p>Hito 2: Caracterizar las empresas que entraron al Plan Vallejo Exprés.</p> <p>Hito 3: Evaluar la pertinencia de realizar la prórroga del Decreto 1371 del 19 de octubre de 2020.</p> <p>Hito 4: Puesta en marcha de plataforma informática de zonas francas para la realización de trámites y para el seguimiento de compromisos en línea con la reforma reciente al régimen estipulado en el Decreto 278 de 2021.</p> <p>Hito 5: Generación de reportes más detallados de las zonas francas como resultado del Hito 4, de forma articulada con el DANE.</p>	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo



Fuente: CONPES 4085, p. 70.

SEGÚN LAS BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026, LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA SE DARÁ CON ÉNFASIS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PROMOVRIENDO ACCIONES CONJUNTAS CON LOS PAÍSES EN DESARROLLO, EN EL MARCO MULTILATERAL EN COMERCIO, INVERSIÓN Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.

3.2. BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2022-2026)

⁴⁵ Al concepto de ZF no se hace referencia en las bases del Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026); sin embargo, sí se menciona la internacionalización:

- **Internacionalización, transformación productiva para la vida y acción climática:** En este proceso de transformación productiva es importante avanzar en la internacionalización de la economía, de tal forma que la estructura de las exportaciones vaya reduciendo, de manera progresiva, la dependencia del petróleo y del carbón. Estas exportaciones deben ser reemplazadas por productos nacionales de alto valor agregado, intensivos en ciencia, tecnología e innovación (CTI). La internacionalización de la economía colombiana se dará con énfasis en América Latina y el Caribe promoviendo acciones conjuntas con los países en desarrollo, en el marco multilateral en comercio, inversión y sostenibilidad ambiental.
- **Fortalecer la política de comercio exterior del sector agropecuario integrando las regiones:** Promover la planificación y la organización de la producción de los cultivos, las unidades de producción pecuaria y las acuícolas, que conforman la oferta agroexportadora del país, a partir de los excedentes de producción, en las zonas de mayor aptitud y desempeño productivo. La internacionalización de la producción agropecuaria es indispensable para que haya crecimiento y se pueda modificar la estructura de las exportaciones.
- **Reestructuración y desarrollo de sistemas nacionales y regionales de productividad, competitividad e innovación:** Se fortalecerán las instancias de articulación y coordinación que promueven apuestas y cadenas productivas construidas desde los territorios, tomando en cuenta sus potencialidades con mayor productividad y el encadenamiento entre los campos, las ciudades y el mundo, en equilibrio con los objetivos de conservación ambiental. Se busca generar economías de escala e internacionalización, así como desarrollar el turismo, al tiempo que se garantizan la conservación y la sostenibilidad de los recursos naturales que soportan las actividades económicas y sociales.
- **Transformación productiva de las regiones:** Los territorios construirán de forma colectiva, a través de sus instancias de productividad, competitividad e innovación, las apuestas productivas regionales y los conglomerados productivos, a partir de los saberes locales, las vocaciones, las ventajas comparativas y los vínculos económicos entre los territorios. Se desarrollarán

estrategias para la transformación y el fortalecimiento de las cadenas productivas regionales, a partir de CTI e internacionalización, implementadas mediante instrumentos nacionales y regionales y apalancadas en financiamiento público e inversión privada. Se garantizará una mayor eficiencia en el gasto y en la implementación de programas, mediante la integración de Colombia Productiva e Innpulsa.

- **Plan Plurianual de inversiones 2023–2026:** La transformación de internacionalización, transformación productiva para la vida y la acción climática que se orienta hacia actividades productivas diversificadas y limpias, donde se aprovechen los recursos naturales con conocimiento e innovación, para reducir la intensidad en las emisiones de carbono y ser más resilientes ante los choques climáticos. Los recursos proyectados ascienden a 70,9 billones de pesos (7% del Plan Plurianual de inversiones).
- **Zonas francas:** En las bases del plan no se incluyó de manera expresa —como sí se hizo en planes anteriores— a las ZF. Si bien es cierto que dichas zonas pueden crearse u operar independientemente de su mención o no, el documento es claro en que muchas de las actividades que se mencionan en su entramado pueden requerir, para su implementación, inversión extranjera. En tal sentido, las ZF son un instrumento usado en el mundo entero; por eso, generan confianza, al ser conocidas las reglas del juego en las que se desarrollan.



Se fortalecerán las instancias de articulación y coordinación que promueven apuestas y cadenas productivas construidas desde los territorios.

3.3. INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD-POLÍTICA INDUSTRIAL (2021-2022)

⁴⁶ En el mencionado informe se encuentra una serie de conceptos que, sin duda, tienen relevancia para el presente estudio, tales como *internacionalización, competitividad, instituciones para la internacionalización y mejora en la información estadística de las ZF*, todos los cuales resumimos a continuación:

- **Internacionalización (de una economía):** La internacionalización de una economía es un requisito necesario para su transformación productiva, para el acceso a nuevas tecnologías y, en general, para que consumidores y empresas alcancen un mayor nivel de bienestar. Este fenómeno responde a múltiples dimensiones y trasciende el simple intercambio comercial. En dicho fenómeno se encuentran aspectos relacionados con el flujo de personas, bienes, servicios, recursos y conocimiento.

En los últimos años la mayor integración económica de los países ha sido determinada por tres factores fundamentales: los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), la caída en los costos logísticos y de transporte, y la reducción de las barreras al intercambio comercial y al flujo de recursos (Banco Mundial, 2020).

- **Competitividad:** La internacionalización de una economía está relacionada con la capacidad que tiene esta para vender sus productos en otros mercados y acceder a bienes y servicios que se producen en otros lugares del mundo. Esto se traduce en mayores oportunidades para hogares y empresas, al ampliar sus posibilidades de producción y consumo gracias al intercambio externo.

Adicionalmente, la competitividad se destaca por su aporte a la productividad de las economías; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020) estima que un incremento del 10% en las importaciones de bienes intermedios podría contribuir en cerca de 2 p.p. al crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) en economías en vías de desarrollo.

- **Instituciones para la internacionalización:** Una estructura institucional sólida para la *internacionalización* es clave para desarrollar un marco de política eficaz que permita aprovechar los beneficios que trae la integración económica con el RM (OCDE, 2001). En Colombia, la política para la internacionalización está a cargo del poder ejecutivo, en cabeza de MinCIT, el cual, junto a



El Informe Nacional de Competitividad 2021-2022 muestra entre las 16 áreas fundamentales para aumentar la competitividad, la importancia de fortalecer la internacionalización promovida por condiciones básicas, como la calidad del capital humano.

sus entidades adscritas y sus comités asesores, lidera las acciones en materia de promoción comercial, atracción de IED, servicios y turismo. Adicionalmente, once ministerios están involucrados en la formulación de la política comercial, y catorce entidades adscritas a estos emiten permisos y autorizaciones a los diversos actores interesados en hacer operaciones de comercio exterior.

Entre otras recomendaciones de expertos sobre el proceso de internacionalización de Colombia se encuentra el Informe Nacional de Competitividad 2021-2022, el cual muestra entre las 16 áreas fundamentales para aumentar la competitividad, la importancia de fortalecer la internacionalización promovida por condiciones básicas, como la calidad de infraestructura, transporte y logística, el capital humano y la CTI. De acuerdo con el informe, en los últimos 30 años la participación del comercio exterior en la economía colombiana no ha variado de manera sustancial, a diferencia de otros países de la región. La alta dispersión arancelaria y las barreras al comercio han limitado el desarrollo de la sofisticación de los productos y los servicios exportados, así como la inserción en las CGV.

- **Mejora en la información estadística de las ZF:** Dentro de las recomendaciones de acción *pública*, en el Informe Nacional de Competitividad 2021-2022 se expone la necesidad de crear una batería de indicadores de acceso público que permita hacer seguimiento a métricas clave de las ZF y avanzar en una evaluación integral del instrumento.

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, ENTRE OTROS, BUSCA GENERAR ECONOMÍAS DE ESCALA E INTERNACIONALIZACIÓN, ASÍ COMO DESARROLLAR EL TURISMO, AL TIEMPO QUE SE GARANTIZAN LA CONSERVACIÓN Y LA SOSTENIBILIDAD DE LOS RECURSOS NATURALES QUE SOPORTAN LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y SOCIALES.

Un punto para destacar dentro del desarrollo de la política pública para este escenario de mejora es la puesta en marcha de una plataforma informática de las ZF, como se ha desarrollado en la de ZF de Bogotá, para la realización de trámites y para el seguimiento de compromisos en línea con la reforma reciente al régimen estipulado en el Decreto 278 de 2021, cuyo responsable sería MinCIT. Por otro lado, es importante abordar una metodología clara y pública sobre el levantamiento de la información del régimen franco, de forma articulada con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que represente uniformidad y homogeneidad, junto con la generación de reportes más detallados. En general, MinCIT, junto con entidades como el DANE, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el DNP, deberían alinear esfuerzos a fin de realizar una metodología clara para contar con un balance del cumplimiento de los cinco objetivos por los cuales se creó este régimen: 1) crear empleo y captar nuevas inversiones, 2) ser polos de desarrollo que promuevan la competitividad de las regiones en las que operan, 3) desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos, 4) promover la creación de economías de escala, y 5) simplificar los procedimientos de comercio exterior para facilitar sus ventas (Consejo Privado de Competitividad, 2022).

3.4. CONPES 4069: POLÍTICA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN 2022-2031

⁴⁷ El desarrollo, la apropiación y la transferencia de tecnología también hacen parte de la acción gubernamental. La Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022-2031, desarrollada en el CONPES 4069, adoptó las recomendaciones de la Misión Internacional de Sabios estableciendo siete ejes estratégicos con una transversalidad importante a los procesos de internacionalización e inserción en la CGV (DNP, 2021a). Estos son:

- 1) Fomentar el talento y el empleo en CTI.
- 2) Mejorar la generación de conocimiento.
- 3) Adoptar eficientemente la adopción y la transferencia de tecnología.
- 4) Lograr la apropiación social del conocimiento.
- 5) Incrementar el uso de las potencialidades regionales, sociales e internacionales.
- 6) Mejorar la dinamización del Sistema Nacional de CTI (Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación).
- 7) Incrementar y optimizar la financiación en CTI.

⁴⁸ De estos pilares se desprende la importancia de caracterizar las capacidades públicas para ayudar a las empresas y los usuarios del régimen franco a actualizar sus tecnologías y preparar al aparato productivo para el aprovechamiento de la transferencia de tecnología y conocimiento. Sin embargo, Colombia debe solucionar algunos obstáculos que generan niveles deficientes de capacidad de inversión y gestión para la adopción de tecnología. Según Patiño et al. (2021), para 2018 solo el 4,2% del monto invertido por las empresas en Colombia se destina para adoptar o transferir tecnología o conocimiento.

3.5. CONPES 4085: POLÍTICA DE INTERNACIONALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO REGIONAL

⁴⁹ Menciona dicho documento el Plan de Acción a Corto Plazo, de la Misión de Internacionalización de 2021, donde, a partir de las recomendaciones, se evidencia la necesidad de una mejor práctica en la información estadística del régimen franco. Esto es clave, pues desde allí se identifica la dinámica en el comercio exterior de este instrumento (DNP, 2021b).

Aunque en las últimas dos décadas se modificaron de manera importante legislaciones en el marco de la inversión extranjera y de instrumentos de promoción de inversión, dicha normatividad no está enmarcada dentro una política nacional de inversión en el país. Con el objetivo de atraer capitales nacionales y extranjeros interesados en desarrollar proyectos productivos en el país, se emitió el Régimen General de Inversiones de Capital del Exterior en Colombia y de Capital Colombiano en el Exterior, mediante el Decreto 2080 de 2000 y sus modificaciones, de acuerdo con el mandato de la Ley 9 de 1991.

⁵⁰ El régimen de ZF, como uno de los principales instrumentos de promoción de la inversión y el empleo, fue actualizado a través de la Ley 1004 de 2005 y reglamentado por los decretos 2147 de 2016 y 278 de 2021 —los cuales incluyen las modificaciones hechas al régimen franco hasta la fecha— y el régimen tributario de megainversiones, el cual otorga incentivos a inversiones de gran magnitud, creado con la Ley 2010 de 2019 y reglamentado por el Decreto 1157 de 2020.

Si bien la normatividad mencionada tiene como objetivo promocionar e incentivar la inversión extranjera en el país, dichos mecanismos no han sido creados en el marco de una política nacional de inversión extranjera que esté coordinada con objetivos de corto, mediano o largo plazo en la materia, ni que dé respuesta a las necesidades ni las estrategias nacionales de promoción, atracción y retención de IED de eficiencia, en beneficio del incremento en la inserción de CGV.

 COLOMBIA DEBE SOLUCIONAR ALGUNOS OBSTÁCULOS QUE GENERAN NIVELES DEFICIENTES DE CAPACIDAD DE INVERSIÓN Y GESTIÓN PARA LA ADOPCIÓN DE TECNOLOGÍA. PARA 2018 SOLO EL 4,2% DEL MONTO INVERTIDO POR LAS EMPRESAS EN COLOMBIA SE DESTINÓ PARA ADOPTAR O TRANSFERIR TECNOLOGÍA O CONOCIMIENTO.

⁵¹ Los principales instrumentos de atracción de inversión y promoción de comercio con potencial para fortalecer la participación del país en las CGV no han generado incrementos dignos de mencionarse en la integración de las empresas dentro de las cadenas regionales y globales de valor. Las ZF no están alineadas con propósitos generadores de clústeres y, por lo tanto, la baja integración con empresas nacionales e internacionales limita su participación dentro de las CGV. Así mismo, el Plan Vallejo no ha logrado impulsar a las empresas colombianas para su integración en las CGV.

Aunque los exportadores intermedios tienen acceso al Plan Vallejo y obtienen exenciones arancelarias para los insumos de importación, en ocasiones hay costos administrativos y otras barreras que les impiden beneficiarse. Esta situación se presenta particularmente en los exportadores que no cumplen con los requisitos técnicos y los productores que venden exclusivamente al mercado nacional (Gobierno nacional, 2021).

⁵² Finalmente, desde su creación, en 2020, el instrumento de megainversiones no ha generado los efectos esperados en atracción de capitales de gran envergadura, con potenciales efectos positivos en el desarrollo y el fortalecimiento de clústeres en torno a proyectos ancla.

MinCIT, junto con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias), el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura) y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), creará e implementará una estrategia a fin de que los sectores priorizados para la internacionalización y sus empresas tengan acceso verificable a nuevas tecnologías de producción.

La mencionada estrategia considerará los siguientes aspectos:

1. Identificación, priorización e inventario de las tecnologías necesarias para el fomento de los sectores priorizados por los departamentos.
2. Identificación de los lugares de origen de estas tecnologías.
3. Identificación de los canales nacionales e internacionales vigentes para Colombia por medio de los cuales pueden lograrse la atracción y la transferencia de estas tecnologías a sectores productivos.
4. Plan de acción para activar los canales necesarios a fin de atraer y transferir estas tecnologías de la manera más costo-eficiente posible para los departamentos, con especial consideración a los canales vigentes para Colombia, y que se deben identificar en el numeral 3 como instrumentos de cooperación internacional, los

capítulos de cooperación internacional en los tratados de libre comercio (TLC) suscritos por Colombia y los fondos binacionales de emprendimiento que cree Colombia; entre estos, el que está desarrollando con Israel y el fondo de fondos.

5. Propuesta de incentivos para la atracción o la transferencia de estas tecnologías utilizando incentivos tributarios y mediante regímenes especiales, como mínimo, de las ZF.
6. Identificación de los receptores que de manera óptima puedan atraer y transferir esta tecnología a los sectores priorizados por los departamentos; establecimiento de lineamientos y recomendaciones para la definición de los compromisos en los acuerdos de transferencia de tecnología.
7. Diseño de un mecanismo que incluya la cuádruple hélice (academia, empresa, Estado y sociedad) para la implementación de los acuerdos de transferencia de tecnología y el mecanismo de verificación de la transferencia efectiva de tecnología al receptor y a los sectores priorizados por los departamentos. Finalmente, la estrategia debe contemplar un balance óptimo entre el logro del objetivo final de transferencia de tecnología hacia los departamentos y los incentivos para que el titular de la tecnología la transfiera de manera efectiva. Dicha estrategia se desarrollará entre 2023 y 2027.

⁵³ MinCIT, junto con la DIAN, revisará y ajustará las ZF para la inserción en CGV. Esta revisión debe incluir elementos como el fortalecimiento de objetivos y beneficios para el país, institucionalidad, mecanismos de monitoreo y evaluación y propuesta de beneficios adicionales unidos a la transferencia de tecnología comprobada. Esta acción se ejecutará entre 2023 y 2026.

⁵⁴ Comentario especial amerita la mención de la DIAN dentro del desempeño de las ZF. Es claro que esta entidad, por su propia naturaleza, es de control y recaudo. Debido a la posibilidad que ha venido adquiriendo de pronunciarse —particularmente, sobre actos administrativos y conceptos—, ha ganado progresivamente espacio en la formulación de política de comercio exterior.

Más allá de la conveniencia o no de este enfoque, lo cierto es que en algunas ocasiones la interpretación que se da por parte de la DIAN a la figura de las ZF hace que se desvirtúe aquello para lo cual fue creada reduciendo —por vía de reglamentaciones en lo tributario, lo aduanero o lo cambiario— la competitividad y la facilitación del comercio que se pretendía originalmente.

 EN ALGUNAS OCASIONES LA INTERPRETACIÓN QUE SE DA POR PARTE DE LA DIAN A LA FIGURA DE LAS ZF HACE QUE SE DESVIRTÚE AQUELLO PARA LO CUAL FUE CREADA REDUCIENDO LA COMPETITIVIDAD Y LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO QUE SE PRETENDÍA ORIGINALMENTE.



4

ESTADÍSTICAS DE COMERCIO EXTERIOR RELACIONADAS CON ZONA FRANCA⁴

⁵⁵ Acerca de las fuentes de información estadística de comercio exterior, cabe mencionar que este concepto incluye, esencialmente, las operaciones de los regímenes de importación y exportación en todas sus modalidades aduaneras.

En ese sentido, son fuentes primarias de información la DIAN y el DANE.

4.1. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

⁵⁶ La DIAN es la entidad que captura, de manera directa en fuente primaria, la mayor cantidad de información, en la medida en que los sujetos aduaneros tienen la obligación, dentro de los procedimientos, de diligenciar y presentar diferentes tipos de declaraciones y formularios aduaneros.

La información de dichas declaraciones y formularios es remitida por la DIAN al DANE, entidad que analiza, genera y certifica las diferentes estadísticas que posteriormente se divulgan.⁵

4 En el numeral 1.4.1 se contó con el apoyo de Diana Teresa Acuña Z.

5 En la página de la DIAN para 2023, se puede consultar la siguiente información estadística de comercio exterior. <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasComEx.aspx>

57 TABLA 6. INFORMACIÓN ESTADÍSTICA EN LA WEB DE LA DIAN

Fuente	Descripciones
Bases estadísticas de comercio exterior	Comprenden el movimiento legal de mercancías que ingresan o salen del territorio aduanero nacional a través de las diferentes aduanas del país, desde o hacia otros países y ZF del territorio nacional.
Consultas predefinidas de las estadísticas de comercio exterior-SIEX	Contempla las estadísticas oficiales del comercio exterior colombiano, resumidas en las consultas predefinidas en este sistema, que incluyen las variables de mayor utilización, permitiendo a los usuarios nacionales e internacionales, entidades públicas o privadas, consultar información general sobre importaciones, exportaciones y balanza comercial.
Avance de comercio exterior	Contiene el avance y los boletines mensuales sobre el comportamiento del comercio exterior colombiano. Este documento contiene los datos más oportunos acerca del comportamiento del comercio exterior de Colombia hasta la última semana tramitada. Basados en las cifras disponibles en la bodega de datos de la Coordinación de Estudios Económicos de la DIAN, (cifras certificadas por el DANE y preliminares del último mes). Incluye el análisis del comportamiento derivado del intercambio comercial de Colombia con Venezuela, Ecuador, los países de Asia y el Pacífico y la medición quincenal de las importaciones y exportaciones con Estados Unidos a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio. Disponible para los años 2010-2023.
Boletines y anexos de comercio exterior	Permite a los usuarios consultar los informes estadísticos preparados por la DIAN, correspondientes a las operaciones comerciales de importación y exportación realizadas por Colombia, así como el recaudo por tributos externos, a partir de 1998 comparadas con las cifras del mismo periodo del año anterior. Disponible para los años 2010 y anteriores a 2023.
Estadísticas de carga	Disponible para los años 2011-2023.
Directorio de importadores/ exportadores	Disponible para los años 2017-2022.
Consultor de importaciones y exportaciones para seccionales	Brindar una herramienta al alcance de todas las Direcciones Seccionales para acceder a la información de indicadores de importaciones y exportaciones por seccional y acumulado por año, con información de valor y peso por país de origen y destino o por capítulos del arancel aduanero.
Principales productos importados y exportados por las direcciones seccionales	Presenta información estadística resumida, de los principales productos importados y exportados, por cada Dirección Seccional desde el 2018. Esta información se actualiza mensualmente una vez el DANE publique y certifique las bases estadísticas, (Excel). La información se obtiene de las cifras disponibles en la bodega de datos de la Coordinación de Estudios Económicos de la DIAN. Las variables utilizadas incluyen la Dirección Seccional, el Valor FOB dólares, producto definido por el Arancel de Aduanas, peso neto en kilogramos y valor CIF dólares (para la base de principales productos importados por Direcciones Seccionales).

Fuente: Elaboración propia con base en página DIAN (2023).

⁵⁸ Como puede verse, existe información disponible para el público. Uno de los retos a futuro es determinar con exactitud qué tanto de esa información puede ser tratada para convertirse en indicadores sobre operaciones que específicamente tengan que ver con ZF.

4.2. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

⁵⁹ El DANE es la principal fuente de información para análisis que usan los creadores de política pública, los empresarios y la academia. Es también líder de la información estadística en Colombia y cumple los más altos estándares en la materia estadística (<https://www.dane.gov.co/>).

En el DANE se incluyen las estadísticas coyunturales y los anexos históricos de exportaciones e importaciones de bienes y servicios, balanza comercial, movimiento y comercio exterior de mercancías en las ZF colombianas, la tasa de apertura de las exportaciones (TAE) y la tasa de penetración de las importaciones (TPI). La información se encuentra desagregada por países socios, departamentos, aduanas, clasificaciones como Sistema Armonizado (SA), Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUICI), Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), Clasificación Central de Productos (CPC), Clasificación del Comercio Exterior según uso o destino económico (CUODE), Clasificación por Grandes Categorías Económicas (CGCE), Clasificación Ampliada de la Balanza de Pagos de Servicios (CABPS); ZF y finalmente, el modo de suministro del servicio.

⁶⁰ Acerca del manejo de la información, este empezó en 2005, con base en un convenio de cooperación interinstitucional del MinCIT. Posteriormente, en 2012, se comenzó a divulgar información de flujo de exportaciones e importaciones de ZF.

La *Metodología* indica que se debe tomar en cuenta que las ZF son un mecanismo de estímulo para el “fortalecimiento del mercado en cuanto a competitividad y desarrollo de economías de escala; por tal razón se vio la necesidad de generar estadísticas que midan la evolución y desarrollo del régimen franco, así como apoyo al cálculo del flujo de las exportaciones e importaciones” (DANE 2017).

⁶¹ De acuerdo con la *Metodología*, las “estadísticas producidas se realizan con base en el Formulario de Movimiento de Mercancías” (DANE 2017), que los usuarios presentan ante los usuarios operadores de las ZF.

La información consolida toda la información de ZFP y ZFPE. Para las ZFPE, la información queda anonimizada por la protección de datos asociados a las limitaciones que tiene el DANE.

EL MANEJO DE LA INFORMACIÓN EN EL DANE EMPEZÓ EN 2005, CON BASE EN UN CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL DEL MINCIT. POSTERIORMENTE, EN 2012, SE COMENZÓ A DIVULGAR INFORMACIÓN DE FLUJO DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE ZF.

La *Metodología* también resalta que solo se consolida la información de movimiento de mercancías "registradas entre las Zonas francas (ZF) con el Resto del Mundo (RM), el Territorio Aduanero Nacional (TAN), otras zonas francas y entre los usuarios de la misma zona franca" (DANE, 2017). Se excluyen otros tipos de movimiento de mercancías. Por último, la *Metodología* resalta: "Las transacciones de las zonas francas con el resto del mundo son la base para calcular los flujos de exportaciones e importaciones registrados" (DANE, 2017).

4.2.1. Información que suministra el Departamento Administrativo Nacional de Estadística

⁶² La información estadística que suministra el DANE es la siguiente:

- Ingresos y salidas de mercancías según tipo de operación.
- Ingresos y salidas de mercancías según ZF.
- Ingresos y salidas según la clasificación CIIU Rev. 3. y CIIU Rev. 4.
- Ingresos y salidas desde y hacia el RM según país de origen y destino.
- Ingresos y salidas según códigos de operación y ZF.
- Exportaciones e importaciones según ZF.
- Exportaciones según país de destino.
- Exportaciones e importaciones según códigos de operación.
- Importaciones según país de origen.
- Exportaciones, importaciones y balanza comercial según ZF.
- Exportaciones, importaciones y balanza comercial según principales países.
- Balanza comercial.

⁶³ De acuerdo con el DANE, se excluye alguna información. Por ejemplo, no se toman en cuenta mercancías de ingreso o salida en tránsito. No se incluye cabotaje.

La información está desagregada por ZFP, pero en el caso de las ZFPE está agregada por la protección de datos aplicada al DANE (Ley 79/93).

4.2.2. Exportaciones totales y exportaciones desde zonas francas (2012-2020)

⁶⁴ El análisis se realiza con base en los datos de comercio exterior suministrados por el DANE y de carácter histórico.

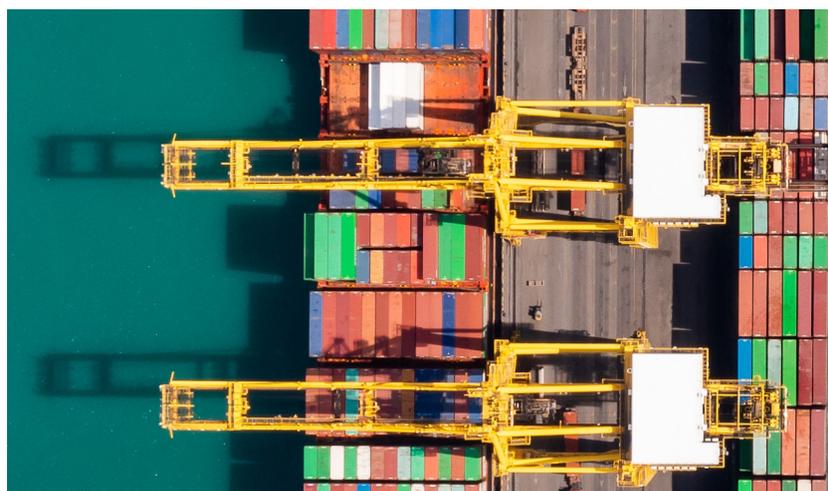
65 TABLA 7. BALANZA COMERCIAL 2012-2022

Año	Colombia, balanza comercial anual (2012- 2022)			Zonas francas, balanza comercial anual (2012-2022)			Comparación % zonas francas/ Colombia	
	Millones de dólares FOB						Expo.	Impo.
	Expo.	Impo.	Balanza	Expo.	Impo.	Balanza		
2012	60.125	56.102	4.023	3.319	3.214	105	5,52 %	5,73 %
2013	58.826	56.620	2.206	3.429	2.598	831	5,83 %	4,59 %
2014	54.857	61.088	-6.231	2.085	2.807	-722	3,80 %	4,60 %
2015	36.018	51.598	-15.581	2.108	2.432	-324	5,85 %	4,71 %
2016	31.768	42.849	-11.081	3.093	2.041	1.052	9,74 %	4,76 %
2017	38.022	43.972	-5.950	2.252	2.059	193	5,92 %	4,68 %
2018	41.905	48.945	-7.040	2.802	1.732	1.070	6,69 %	3,54 %
2019	39.489	50.271	-10.782	3.011	1.339	1.672	7,62 %	2,66 %
2020	31.056	41.185	-10.130	2.426	1.008	1.418	7,81 %	2,45 %
2021	41.390	56.649	-15.259	2.777	1.587	1.190	6,71 %	2,80 %
2022	57.115	71.446	-14.331	2.787	2.258	528	4,88 %	3,16 %
						Promedio	6,40 %	3,97 %

Fuente: Elaboración Juan Carlos Rondón A. y Diana Teresa Acuña con base en información DIAN-DANE (Impo) 2023.

66 **Análisis:** En promedio, desde 2012, las ZF representan el 6,40% del total de exportaciones de Colombia.

En promedio, desde 2012, las ZF representan el 3,97% del total de importaciones de Colombia.



⁶⁷ TABLA 8. COMPARACIÓN DEL CRECIMIENTO DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES TOTALES VS. ZF (CIFRAS DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES EN MILLONES DE DÓLARES FOB)

Año	Colombia, crecimiento anual (2012-2022)			Zonas francas, crecimiento anual (2012-2022)				
	Expo.	Impo.	Crecimiento	Expo.	Impo.	Crecimiento		
2012	60.125	56.102	Expo.	Impo.	3.319	3.214	Expo.	Impo.
2013	58.826	56.620	-2,2 %	0,9 %	3.429	2.598	3,3 %	-19,2 %
2014	54.857	61.088	-6,7 %	7,9 %	2.085	2.807	-39,2 %	8,0 %
2015	36.018	51.598	-34,3 %	-15,5 %	2.108	2.432	1,1 %	-13,4 %
2016	31.768	42.849	-11,8 %	-17,0 %	3.093	2.041	46,7 %	-16,1 %
2017	38.022	43.972	19,7 %	2,6 %	2.252	2.059	-27,2 %	0,9 %
2018	41.905	48.945	10,2 %	11,3 %	2.802	1.732	24,4 %	-15,9 %
2019	39.489	50.271	-5,8 %	2,7 %	3.011	1.339	7,5 %	-22,7 %
2020	31.056	41.185	-21,4 %	-18,1 %	2.426	1.008	-19,4 %	-24,7 %
2021	41.390	56.649	33,3 %	37,5 %	2.777	1.587	14,5 %	57,4 %
2022	57.115	71.446	38,0 %	26,1 %	2.787	2.258	0,4 %	42,3 %
		Promedio	1,9 %	3,8 %		Promedio	1,2 %	-0,3 %
		Expo 12 VRS 22	-5,0 %	27,4 %		Expo 12 VRS 22	-16,0 %	-29,7 %

Fuente: Elaboración Juan Carlos Rondón A. y Diana Teresa Acuña con base en información DIAN-DANE (IMPO). 2023.

⁶⁸ **Análisis:** Durante los últimos diez años, se evidencia que la caída en el 5% de las exportaciones totales de Colombia es menor que la caída de las exportaciones desde ZF (16%).

- Esas estadísticas, a su vez, evidencian un comportamiento relativamente estable de las exportaciones desde ZF, cuyo piso fue de 2.085 millones de dólares para 2014, y de 3.429 millones de dólares, para 2013. Ello nos permite tener dos conclusiones. Primera: si bien exportar no es una obligación legal para las empresas usuarias de ZF, si tienen un peso promedio para el periodo analizado es el 6,40% del total de las exportaciones. Segunda, incluso en época de pandemia, hubo en registro de exportaciones dentro del rango explicado.
- Ahora bien, ello, *per se*, no oculta el hecho de que, desafortunadamente, el valor total exportado de Colombia

no se acerca a las cifras deseadas y la situación se vuelve más compleja cuando se analiza específicamente el valor de las exportaciones, sin tener en cuenta el petróleo ni los hidrocarburos.

- Así mismo, se evidencia que la relación entre el desempeño exportador del país y desde ZF no es directa en los últimos diez años. Lo anterior se evidencia en la medida en que hay años como 2013, 2015, 2016, 2018 y 2019, en los que el comportamiento exportador desde ZF es mejor que el desempeño del total de exportaciones. Sin embargo, existen años como 2014, 2017 y 2021, en los que el desempeño exportador desde ZF estuvo por debajo del desempeño total.

69 TABLA 9. COMPARACIÓN DE SALIDAS E INGRESOS TOTALES DE ZF VS. SALIDAS E INGRESOS DEL RESTO DEL MUNDO ZF, 2012-2022 (MILLONES DE DÓLARES FOB)

Salidas e ingresos totales en zonas francas (2012-2022)				Salidas e ingresos zonas francas resto del mundo (RM) (2012-2022)			Comparación % RM/ Total de salida o ingreso	
Año	Salidas	Ingresos	Diferencia	Salidas	Ingresos	Diferencia	Salidas RM	Ingresos RM
2012	24.930	24.517	413	4.241	11.244	-7.003	17,01 %	45,86 %
2013	26.987	26.789	198	4.968	11.977	-7.009	18,41 %	44,71 %
2014	26.223	26.193	30	3.535	13.161	-9.626	13,48 %	50,25 %
2015	21.934	21.486	448	2.960	10.594	-7.634	13,50 %	49,31 %
2016	20.964	19.451	1.513	3.657	8.265	-4.608	17,44 %	42,49 %
2017	23.254	23.350	-96	3.958	10.808	-6.850	17,02 %	46,29 %
2018	23.662	21.532	2.130	3.622	8.842	-5.220	15,31 %	41,06 %
2019	26.766	24.551	2.215	3.778	8.491	-4.713	14,11 %	34,59 %
2020	23.650	22.171	1.479	3.154	7.666	-4.512	13,34 %	34,58 %
2021	29.788	30.106	-318	3.711	9.666	-5.955	12,46 %	32,11 %
2022	34.870	37.037	-2.167	4.004	13.190	-9.186	11,48 %	35,61 %
Promedio							14,87 %	41,53 %

Fuente: Elaboración Juan Carlos Rondón A. y Diana Teresa Acuña con base en información DIAN-DANE (Impo.), 2023.

70 Análisis: En promedio, desde 2017 las ZF sacan al RM el 14,87 % del total de mercancías que salen de ZF.

Aunque no podemos concluir que salidas de mercancías es igual a ventas, sí se puede identificar que si se toma este porcentaje como referente de las exportaciones y se lo asocia a la expectativa de que las ZF en 2025 exporten el 60% de lo que venden, con base en las cifras de salidas, las ZF tendrían que incrementar salidas al RM en el 400%.

⁷¹ **TABLA 10. COMPARACIÓN SALIDAS Y EXPORTACIONES DESDE ZF 2012-2022 (MILLONES DE DÓLARES FOB)**

Salidas e ingresos totales, zonas francas (anual 2012-2022)				Salidas y exportaciones desde zonas francas (anual 2012-2022) Resto del Mundo (RM)			Comparación % Exportaciones/ Total salida
Años	Salidas	Ingresos	Diferencia	Salidas	Export.	Diferencia	Exportaciones de las salidas
2012	24.930	24.517	413	4.241	3.319	922	78,26 %
2013	26.987	26.789	198	4.968	3.429	1.539	69,02 %
2014	26.223	26.193	30	3.535	2.085	1.450	58,98 %
2015	21.934	21.486	448	2.960	2.108	852	71,22 %
2016	20.964	19.451	1.513	3.657	3.093	564	84,58 %
2017	23.254	23.350	-96	3.958	2.252	1.706	56,90 %
2018	23.662	21.532	2.130	3.622	2.802	820	77,36 %
2019	26.766	24.551	2.215	3.778	3.011	767	79,70 %
2020	23.650	22.171	1.479	3.154	2.426	728	76,92 %
2021	29.788	30.106	-318	3.711	2.777	934	74,83 %
2022	34.870	37.037	-2.167	4.004	2.787	1.217	69,61 %
Promedio							72,49 %

Fuente: Elaboración Juan Carlos Rondón A. y Diana Teresa Acuña con base en información DIAN-DANE (IMPO) 2023.

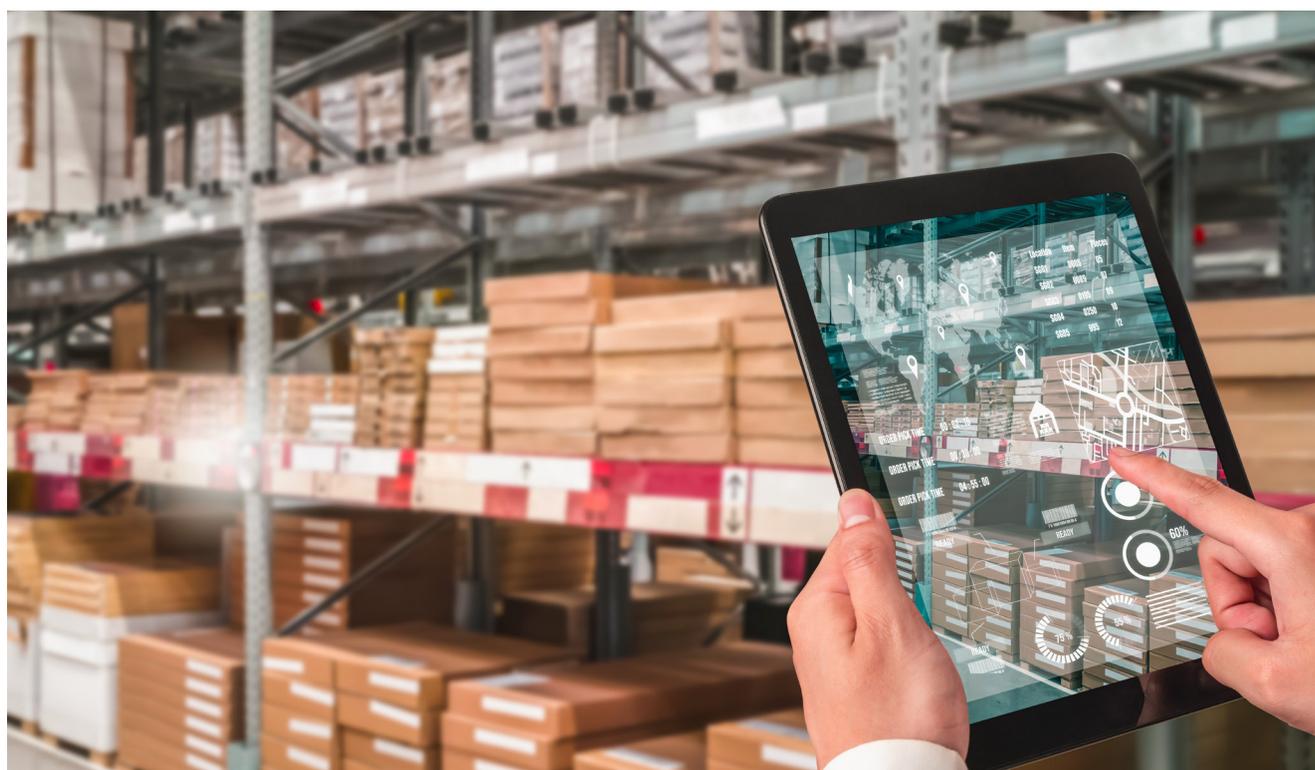
- Ahora bien, si comparamos las cifras de salida de mercancías al RM, con las cifras de exportaciones desde ZF (los dos datos, capturados por el DANE), se identifica que del total de salidas al RM, en promedio, el 72,49% son exportaciones.
- Así mismo, es importante identificar ese porcentaje de mercancías que salen a terceros países de ZF y no son exportaciones, para determinar cómo se está contabilizando en las ventas en las ZF.

72 **TABLA 11. COMPARACIÓN DE SALIDAS TOTALES DE ZF VS. SALIDAS TAN, 2012-2022 (MILLONES DE DÓLARES FOB)**

Años	Salidas totales	Salidas a TAN	% TAN
2012	24.930	15.713	63,03 %
2013	26.987	20.471	75,86 %
2014	26.223	20.756	79,15 %
2015	21.934	17.812	81,21 %
2016	20.964	16.458	78,51 %
2017	23.254	18.326	78,81 %
2018	23.662	18.928	79,99 %
2019	26.766	21.883	81,76 %
2020	23.650	19.602	82,88 %
2021	29.788	25.138	84,39 %
2022	34.870	29.590	84,86 %
Promedio			79,13 %

- **Análisis:** La serie de diez años para comparar el porcentaje de lo que sale a TAN muestra que, en 2012, del total de salidas, el 63% salía a TAN, y ahora, en 2022, sale a TAN el 84,86%, lo que evidencia un incremento importante.
- Sin embargo, no es posible, de la data analizada en este momento, identificar si de las mercancías que salen hacia TAN, estas se quedan allí o son eventualmente exportadas a terceros países.

Fuente: Elaboración Juan Carlos Rondón A. y Diana Teresa Acuña con base en información DIAN-DANE (IMPO) 2023.



⁷³ TABLA 12. COMPARACIÓN DE SALIDAS TOTALES
POR PRINCIPALES SECTORES CIUU, 2012-2022
(MILLONES DE DÓLARES FOB)

Año	Totales	Otros sectores		Salidas totales ZF industrias manufactureras 2012-2022			Salidas totales ZF agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, 2012-2022			Salidas totales ZF explotación de minas y carteras, 2012-2022		
	Salidas	Salidas	% del total	Salidas	% del total	Crecimiento	Salidas	% del total	Crecimiento	Salidas	% del total	Crecimiento
2012	24.930	7.903	32%	16.415	66%		19	0,08%		591	2,37%	
2013	26.987	7.719	29%	17.993	67%	9,61 %	17	0,06%	-10,53 %	1.258	4,66%	112,86 %
2014	26.223	9.099	35%	16.134	62%	-10,33 %	47	0,18%	176,47 %	942	3,59%	-25,12 %
2015	21.934	6.963	32%	14.682	67%	-9,00 %	22	0,10%	-53,19 %	267	1,22%	-71,66 %
2016	20.964	5.772	28%	15.112	72%	2,93 %	32	0,15%	45,45 %	47	0,22%	-82,40 %
2017	23.254	5.059	22%	18.072	78%	19,59 %	66	0,28%	106,25 %	57	0,25%	21,28 %
2018	23.662	5.374	23%	18.152	77%	0,44 %	64	0,27%	-3,03 %	72	0,30%	26,32 %
2019	26.766	6.365	24%	20.238	76%	11,49 %	98	0,37%	53,13 %	65	0,24%	-9,72 %
2020	23.650	5.525	23%	17.870	76%	-11,70 %	181	0,77%	84,69 %	74	0,31%	13,85 %
2021	29.788	6.632	22%	23.017	77%	28,80 %	114	0,38%	-37,02 %	23	0,08%	-68,92 %
2022	34.870	7.096	20%	27.552	79%	19,70 %	158	0,45%	38,60 %	64	0,18%	178,26 %

Fuente: Elaboración Juan Carlos Rondón A. y Diana Teresa Acuña con base en información DIAN-DANE (Impo), 2023.

- **Análisis:** Claramente, del total de las mercancías que salen de ZF, la industria manufacturera es la más importante, pues representa, para 2022, el 79 % de las mercancías que salen de ZF a todos sus destinos.
- Con base en este análisis por sector CIUU, se evidencia que el mayor impacto de las mercancías que salen de ZF al TAN es en el sector manufacturero y, si bien es cierto que la data no permite concluir qué porcentaje forma parte luego de encadenamientos productivos, es necesario resaltar la utilidad para la producción posterior; particularmente, de las materias primas o los productos que no se producen en el TAN y que, por lo tanto, al ser suministrados desde ZF, generan algún tipo de impacto económico positivo si se compara con ese mismo producto importado de terceros países.
- En otros sectores, como la agricultura, se considera que existen oportunidades para los usuarios operadores de ZF, pues su impacto actual en temas como agricultura, ganadería y otras actividades similares tiene una representatividad de menos del 1 % del total.

74 **TABLA 13. COMPARACIÓN DE SALIDAS AL RESTO DEL MUNDO. PRINCIPALES DESTINOS 2012-2022 (MILLONES DE DÓLARES FOB)**

Año	Totales	Resto del mundo	Estados Unidos		comunidad Andina		Puerto Rico		Unión Europea		India	
	Salidas	Salidas	Salidas	% del total	Salidas	% del Total	Salidas	% del total	Salidas	% del total	Salidas	% del total
2012	24.930	4.241	1.165	27,47%	313	7,38 %	30	0,71 %	142	3,35 %	0	0,00 %
2013	26.987	4.968	1.302	26,21 %	390	7,85 %	8	0,16 %	81	1,63 %	0	0,00 %
2014	26.223	3.535	1.169	33,07%	374	10,58%	16	0,45 %	89	2,52 %	197	5,57 %
2015	21.934	2.960	1.113	37,60%	380	12,84%	13	0,44 %	101	3,41 %	427	14,43%
2016	20.964	3.657	1.759	48,10%	353	9,65%	95	2,60 %	140	3,83%	214	5,85%
2017	23.254	3.958	1.046	26,43%	420	10,61%	227	5,74 %	526	13,29%	44	1,11%
2018	23.662	3.622	1.194	32,97%	420	11,60%	541	14,94%	2.880	79,51%	92	2,54 %
2019	26.766	3.778	1.489	39,41%	436	11,54%	449	11,88%	179	4,74 %	253	6,70 %
2020	23.650	3.154	1.156	36,65%	398	12,62%	255	8,08 %	180	5,71 %	223	7,07 %
2021	29.788	3.711	1.311	35,33%	439	11,83%	419	11,29%	304	8,19 %	207	5,58 %
2022	34.870	4.004	1175	29,35%	412	10,29%	278	6,94 %	545	13,61%	129	3,22 %

Fuente: Elaboración Juan Carlos Rondón A. y Diana Teresa Acuña con base en información DIAN-DANE (IMPO) 2023.

- **Análisis:** Tomando los cinco principales destinos de salidas de mercancías al RM, que representan más del 60% del total de las mercancías que salen al RM; se evidencia que hay diversificación en mercados, pues solo aproximadamente el 29,35% de las salidas atienden el mercado de Estados Unidos.

4.2.3. Metadatos y microdatos anonimizados

75 Al analizar de fondo la información suministrada del boletín técnico de ZF del DANE, se identifica la sección de Metadatos y Microdatos Anonimizados, de las diferentes operaciones estadísticas del DANE, las cuales se dividen en tres temáticas: Sociedad, Economía y Territorio. En cada temática se observa por temas la información; se puede seleccionar cada tema y cada operación estadística.

- **Microdatos:**

76 En la sección de Economía-Microdatos se encuentran las secciones expuestas en la tabla 14.

**TABLA 14. MACRODATOS DANE,
CRITERIO: ECONOMÍA, SECCIONES**

Nombre	Descripción
Comercio internacional	Incluyen las estadísticas coyunturales y anexos históricos de exportaciones e importaciones de bienes y servicios, balanza comercial, movimiento y comercio exterior de mercancías en las Zonas francas colombianas, tasa de apertura de las exportaciones (TAE) y de penetración de las importaciones (TPI).
Comercio interno	Proporciona los principales indicadores, acerca del comportamiento de la actividad comercial del país.
Construcción	Estos indicadores permiten conocer el comportamiento y la evolución del sector de la construcción en el país.
Industria	Brinda indicadores básicos de la industria nacional como lo son: el empleo, la producción, el salario, horas trabajadas, entre otros aspectos destacados.
Mercado laboral	Las siguientes son las operaciones estadísticas mediante las cuales se obtienen indicadores de mercado laboral en Colombia que permiten conocer entre otros aspectos: la tasa de ocupación, la tasa de desocupación, la rama de actividad en que se desempeñan los colombianos y su remuneración, así como el comportamiento del mercado laboral para jóvenes, mujeres y otros grupos poblacionales específicos.
Precios y costos	Las estadísticas de precios y costos analizan de manera mensual y/o trimestral (dependiendo del indicador) las variaciones de una canasta de bienes y servicios tanto de hogares como de diversos sectores de la economía.
Salud	Encuestas que brindan información sobre el sector salud, visto desde las cuentas nacionales.
Servicios	En Servicios el usuario encontrará los ingresos y el personal ocupado a nivel nacional.
Tecnología e innovación	Las investigaciones contenidas en esta sección tienen como objeto, en primer lugar, monitorear a través de indicadores el acceso y uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) por parte de los hogares, empresas y micro establecimientos del país, y segundo, caracterizar la dinámica de innovación realizada por las empresas industriales, comerciales y de servicios.

Fuente: Elaboración propia con información del DANE.



Como puede observarse, es en esta primera sección donde se hace referencia a temas relacionados con ZF.⁶

4.2.4. Estadísticas de microdatos de zonas francas (2018–2022)

⁷⁷ Dentro de la sección de Microdatos de Comercio Internacional se observa una línea específica de ZF de la Dirección de Metodología y Producción Estadística (DIMPE).⁷

⁷⁸ La cobertura de la investigación está constituida por la totalidad de la *zona franca permanente* (ZFP) y la *zona franca permanente especial* (ZFPE) —estas últimas cuentan con reserva estadística por el DANE— declaradas y que entraron en operación durante el periodo de recolección de la información.

En cuanto a la cobertura temática, los resultados se presentan separadamente para movimiento y para comercio exterior de mercancías. Como se especificará en el marco conceptual, los movimientos se dan entre la ZF con: el RM, el TAN y las otras ZF y entre usuarios de esta ZF. Por su parte, el comercio exterior se realiza entre la ZF y el RM. Siguiendo las recomendaciones internacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Naciones Unidas, 2012), se establecen los códigos de operación que hacen parte del movimiento del comercio exterior de mercancías y los que se excluyen:

- **Cobertura geográfica:** Las estadísticas del movimiento y el comercio exterior de mercancías en ZF abarcan todo el movimiento legal de ingresos y salidas de mercancías con el RM, el TAN, otras ZF y usuarios de la misma ZF.

6 En efecto, en las demás secciones no se encuentra información sobre comercio exterior, pues las secciones que se encuentran son: 1) Sección de Sociedad-Microdatos, compuesta por las secciones: a) Cultura, b) Demografía y población, c) Educación, d) Gobierno, f) Pobreza y condiciones de vida, y g) Seguridad y defensa; 2) Sección de Territorio-Microdatos, donde se encuentran las secciones: a) Ambientales, b) Agropecuario y c) Información regional. 3) En la sección de Economía-Metadatos, se encuentran las secciones: Construcción; a) Comercio interno, b) Industria, c) Precios y costos, d) Servicios, e) Transporte. 4) En la sección de Sociedad-Metadatos, se encuentran las secciones: a) Cultura, b) Demografía y población, c) Educación y d) Gobierno. 4) En la sección de Territorio-Metadatos, se encuentran las secciones: a) Agropecuarios, b) Información regional.

7 En el siguiente enlace se encuentra la información: <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/543/study-description>

- **Unidad geográfica:** Las estadísticas del movimiento y el comercio exterior de mercancías en ZF abarcan las operaciones de las ZF ubicadas en el territorio geográfico colombiano. La información se desagregará en el total de ZFPE y en cada ZFP que tenga, como mínimo, tres usuarios.
- **Universo:** Está constituido por las mercancías que ingresan a las ZF y salen de ellas.
- **Transmisión de datos:** Las ZF colombianas remiten al DANE un archivo mensual con información de sus operaciones. El archivo se envía mensualmente, en formato TXT, a la Coordinación de Encuestas de Construcción y Registros, los cinco días siguientes al mes de referencia.
- **Ajustes de cobertura:** El movimiento y el comercio exterior de mercancías en ZF incluye información de todas las ZF declaradas y que se encuentran operando, siempre y cuando se disponga de un proceso de validación para garantizar la calidad estadística. En este sentido, no se realizan ajustes por cobertura, sino que se presenta información en el momento que esté validada.

⁷⁹ Si una ZF entrega la información incompleta, se le envía un correo electrónico indicándole lo que le hace falta. Cuando no envía la información con puntualidad, se le envía un correo recordándole las fechas del cronograma y aclarándole el compromiso que tienen las ZF con rendir información al DANE, según la Ley 79 de 1993.

- **Bases de datos:** La base de datos de los registros administrativos enviada por las ZF es única, pero para mayor facilidad y para los cálculos pertinentes (variaciones, contribuciones, series históricas, etc.) y de acuerdo con los códigos de operación que se incluyen en movimiento y en comercio exterior de mercancías, la base de datos se subdivide como se especifica a continuación.
- Comercio exterior de mercancías:
 - **Comex_inct:** Base del año corrido de referencia t y en el año t-1, con los códigos de operación incluidos en comercio exterior.
 - **Comex_inch:** Base histórica, con los códigos de operación incluidos en comercio exterior.
 - **Comex_exct:** Base del año corrido de referencia t y en el año t-1, con los códigos de operación que se excluyen del comercio exterior.
 - **Comex_exch:** Base histórica, con los códigos de operación que se excluyen del comercio exterior.
- Movimiento de mercancías:
 - **Mov_inct:** Base del año corrido de referencia t y en el año t-1, con los códigos de operación incluidos en el movimiento de mercancías.

- **Mov_inch:** Base histórica, con los códigos de operación incluidos en el movimiento de mercancías.
- **Mov_exct:** Base del año corrido de referencia t y en el año t-1, con los códigos de operación que se excluyen del movimiento de mercancías.
- **Mov_exch:** Base histórica, con los códigos de operación que se excluyen del movimiento de mercancías.

⁸⁰ Es importante tomar en cuenta que para la generación de resultados se utilizan las bases *comex_inct*, *mov_inct*, *comex_inch* y *mov_inch*.

4.2.5. Consolidación de la base de datos y anonimización

⁸¹ La consolidación de la base de datos consiste en agrupar, a través del programa SAS, todos los archivos enviados mensualmente por las ZF. Para ello se debe identificar la ubicación de cada una de las bases, las cuales han sido verificadas anteriormente una a una en el programa de control de registros.

En relación con el proceso de anonimización, es preciso mencionar que el nivel máximo de desagregación de los resultados es por ZF, para el caso de las ZFP, siempre y cuando tengan más de tres usuarios calificados, y un total para todas las ZFPE.

4.2.6. Procedimiento generación de resultados

⁸² La publicación de la investigación de ZF se compone del boletín técnico, una presentación con los principales resultados y los anexos estadísticos e históricos, en la que se presenta la información relacionada con el movimiento de comercio exterior y el movimiento de mercancías en ZF, tanto para las importaciones y los ingresos de mercancías valoradas en Costo, Seguro y Flete (en inglés, CIF, por las iniciales de *Cost, Insurance and Freight*), como para las exportaciones y las salidas de mercancías valoradas en Free on Board (FOB). De igual modo, se presenta información en volúmenes, expresadas en toneladas métricas.

La elaboración de los productos de publicación se inicia una vez se dispone de la base de datos debidamente revisada y validada. De ella se extrae la información que se requiere para construir los cuadros y los gráficos con sus respectivas variaciones, sus contribuciones y sus participaciones, que permiten destacar los resultados más importantes que se presentan en el mes de referencia y el corrido del año.

EL MOVIMIENTO Y EL COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCÍAS EN ZF INCLUYE INFORMACIÓN DE TODAS LAS ZF DECLARADAS Y QUE SE ENCUENTRAN OPERANDO, SIEMPRE Y CUANDO SE DISPONGA DE UN PROCESO DE VALIDACIÓN PARA GARANTIZAR LA CALIDAD ESTADÍSTICA.

4.2.7. Variables

83 La información contenida en las bases de datos es:

TABLA 15. VARIABLES

Nombre	Descripción
ID	Identificación anonimizada usuario zona franca
A_0	Año de la ejecución
PFE_EJE	Fecha de ejecución
RECOD_ZONA	Código anonimizado zona franca
TIPO_ZONA	Tipo de zona franca
TIP_OPER	Código de la operación. 1: Importación; 2: Exportación
TIP_USU	Tipo de usuario
M_TRANSP	Código del modo de transporte
COD_OPER	Código de la operación
ACUERDO	Código del tipo de acuerdo comercial
UNIDAD	Cantidad de unidades de la mercancía o posición arancelaria
PBK	Total de kilos brutos de la posición arancelaria
PNK	Total de kilos netos de la posición arancelaria
SEGUROS	Total de valor de los seguros de la posición
OTROS	Total de valor de otros gastos de la posición
VAFOBD	Total valor FOB dólares de la posición
RECOD_PAISDES	País de destino
RECOD_PAISORI	Código del país de origen (Importaciones)
RECOD_PAISCOM	Código del país de compra (Importaciones)
RECOD_PAISPRO	Código del país de procedencia (Importaciones)
BANDERA	Código de la bandera de la nacionalidad del medio de transporte
VAFOBP	Total de valor FOB pesos de la posición
VACIFD	Total de valor CIF dólares de la posición
VACIFP	Total de valor CIF pesos de la posición
FLETES	Total de valor fletes de la posición
COD_UNI	Código de la unidad de medida comercial
TCAMBIO	Tasa de cambio
BOLSA	Agrupación de capítulos del arancel



Fuente: Elaboración propia información extraída del DANE (2023).

⁸⁴ Cabe hacer dos reflexiones finales con respecto a esta fuente de información. La primera consiste en que se considera posible, con un tratamiento sistematizado y periódico, aportar al análisis y el comportamiento de las ZF en Colombia y, en ese sentido, se insta a la academia a que, por medio de instrumentos como los semilleros de investigación, profundice al detalle, con el fin de generar reportes que permitan entender cada vez más las dinámicas de este instrumento.

La segunda conclusión es que se corrobora la dificultad para establecer estadísticas con respecto a las operaciones que realizan usuarios de ZF y, en general, en las exportaciones colombianas de servicios; particularmente, la exportación de estos. En términos generales, se trata de un reto a escala mundial, donde existen avances como es el caso del "Conjunto de datos equilibrados sobre comercio de servicios (BaTiS) de la OMC y OCDE", que "ofrece una matriz completa y equilibrada que reconcilia datos de exportación e importación previamente asimétricos. Este conjunto de datos experimentales se desarrolló complementando las estadísticas oficiales con estimaciones y ajustes para producir una matriz completa de exportaciones e importaciones de servicios".⁸

4.3. CONFEDERACIÓN COLOMBIANA DE CÁMARAS DE COMERCIO⁹

4.3.1. Distribución de las empresas ubicadas en zona franca. Registro Único Empresarial

⁸⁵Una fuente adicional de análisis es la data suministrada por la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras), realizada con base en el Registro Único Empresarial (RUE) para 2021, que incluía 934 registros de empresas ubicadas en ZF.

La primera depuración que se hizo fue con base en el NIT eliminando registros repetidos, lo cual se explica porque la misma empresa se encuentre en distintas ZF, por lo cual quedaron 852 empresas.

⁸⁶ La clasificación de las empresas se hace con base en el Decreto 957 del 2019¹⁰; es decir, el criterio de clasificación son las ventas brutas, asimiladas a los ingresos por actividades ordinarias anuales, por

8 https://stats.wto.org/dashboard/services_sp.html

9 El análisis en el numeral 1.4.3. fue realizado por Carmen Astrid Romero B. PhD.

10 En este decreto se reglamenta el artículo 2º de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011.

grandes actividades económicas: comercio, manufactura y servicios. Esta información se toma del RUE.

Según esta base de datos y aplicando el mencionado decreto, los resultados obtenidos implican que existen 123 empresas grandes; es decir, el 14,4% del total. Mientras, las firmas medianas son 170, lo que representa el 20% del total. El grueso de las empresas ubicadas en ZF son pequeñas y micro: 559 del total, el 65,6% de la muestra, como se evidencia en la tabla 21.

⁸⁷ **TABLA 16. EMPRESAS POR TAMAÑO (DECRETO 957/19) Y ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2021**

Tamaño	Comercio	Manufactura	Servicios	Total	Participación (%)
Grande	19	69	35	123	14,4
Mediana	13	104	53	170	20
Micro	28	120	195	343	40,3
Pequeña	24	101	91	216	25,4
Total	84	394	374	852	100

Fuente: Empresas en zona franca, Confecámaras, registro único empresarial RUES (2023).

⁸⁸ **TABLA 17. DISTRIBUCIÓN POR TAMAÑO EN LOS SECTORES ECONÓMICOS, 2021**

Tamaño	Comercio	Manufactura	Servicios	Total
Grande	15,4 %	56,1 %	28,5 %	100,0 %
Mediana	7,6 %	61,2 %	31,2 %	100,0 %
Micro	8,2 %	35,0 %	56,9 %	100,0 %
Pequeña	11,1 %	46,6 %	42,1 %	100,0 %

Fuente: Empresas en zona franca, Confecámaras, registro único empresarial RUES (2023).

⁸⁹ Por tamaño, las grandes empresas (56,1%) y las medianas empresas (61,2%) se concentran en desarrollar actividades de la industria manufacturera, mientras que las pequeñas empresas (41,2%) y las microempresas (56,9%) son empresas de servicios. Solo cerca del 15% de las grandes empresas y el 11% de las pequeñas empresas

se dedican al comercio en ZF, todo para 2021, como se muestra en la tabla 22.

TABLA 18. DISTRIBUCIÓN POR TAMAÑO EN CADA ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2021

Tamaño	Comercio	Manufactura	Servicios
Grande	22,6 %	17,5 %	9,4 %
Mediana	15,5 %	26,4 %	14,2 %
Micro	33,3 %	30,5 %	52,1 %
Pequeña	28,6 %	25,6 %	24,3 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Fuente: Empresas en zona franca, Confecámaras, RUES (2023).

90 Sin embargo, cuando se evalúa la composición de las empresas por sector económico las relaciones son menos concentradas para los segmentos de mayor tamaño. Las empresas grandes aportan el 22,6% del total de las empresas comerciales, el 17,5% de la manufactura y el 9,4% de las dedicadas a prestar servicios. Las medianas lo hacen en el 15,5%, el 26,4% y el 14,2% respectivamente. Las pequeñas empresas (24,3%) y las microempresas (52,1%) se decantan mayormente por los servicios y, en segundo lugar, por la industria manufacturera, todo para 2021, como se muestra en la tabla 23.

TABLA 19. EMPRESAS POR TAMAÑO QUE REPORTAN ACTIVIDAD EXPORTADORA, 2021

Tamaño	Comercio		Manufactura		Servicios		Total		Total
	No hacen CI*	Hacen CI	No hacen CI	Hacen CI	No hacen CI	Hacen CI	No hacen CI	Hacen CI	
Grande	17	2	24	45	24	11	65	58	123
Mediana	8	5	47	57	47	6	102	68	170
Pequeña	18	6	51	50	84	7	153	63	216
Micro	16	12	81	39	171	24	268	75	343
Total	59	25	203	191	326	48	588	264	852

*CI: comercio internacional.

Fuente: Empresas en zona franca, Confecámaras, RUES (2023).

⁹¹ También se necesitaba saber la composición de las empresas por tamaño que declaran en el formulario RUES que tienen actividad exportadora. El 31 % del total de empresas ubicadas en ZF según esta fuente, reportan ser exportadoras al menos en 2021. Por tamaño, el 47% de las grandes empresas y el 40% de las medianas empresas, el 29% de las pequeñas empresas y el 21 % de las microempresas vendieron al RM en 2021, como se muestra en la tabla 24.

TABLA 20. EMPRESAS POR TAMAÑO QUE REPORTAN ACTIVIDAD EXPORTADORA PARTICIPACIÓN 2021.

CUADRO 5

Tamaño	Comercio		Manufactura		Servicios	
	No hacen CI	Hacen CI	No hacen CI	Hacen CI	No hacen CI	Hacen CI
Grande	89 %	11 %	35 %	65 %	69 %	31 %
Mediana	62 %	38 %	45 %	55 %	89 %	11 %
Micro	57 %	43 %	68 %	32 %	88 %	12 %
Pequeña	75 %	25 %	50 %	50 %	92 %	8 %

Fuente: Empresas en zona franca, Confecámaras, registro único empresarial RUES (2023).

⁹² Dentro del sector de manufacturas, las grandes empresas representan un 65%, en el caso de las medianas el 55%, en las pequeñas el 50% se declaran exportadoras. Este resultado resulta interesante, pues la mitad o más de este tipo de empresas vendieron actividades industriales al RM al menos en 2021.

También hacen comercio internacional las medianas empresas (38%) y las pequeñas empresas (25%) dedicadas al comercio. Finalmente, las exportaciones de servicios en ZF son marginales y eso preocupa, ya que es un sector alternativo; especialmente, en los servicios modernos para lograr diversificar, como se muestra en el cuadro 5.

⁹³ Actualmente, los usuarios de ZF no tienen legalmente la obligación de exportar, como indicador de desempeño. No obstante, sí deben apoyar la internacionalización de la economía siendo polo de desarrollo regional, optimizando procesos, impulsando economías de escala y simplificando los procedimientos de comercio.

4.3.2. Estadísticas de comercio exterior y movimiento de mercancías en ZF

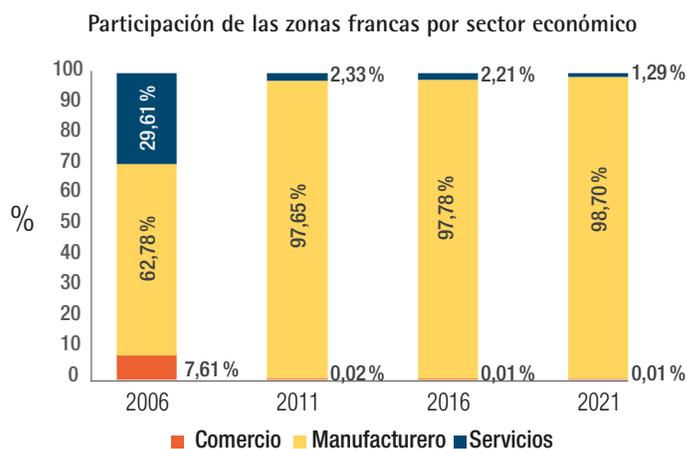
⁹⁴ El DANE presenta resultados de flujos de comercio exterior (importaciones y exportaciones) de mercancías en ZF y por socio copartícipe y se cuenta con una estimación de balanza comercial de mercancías en ZF. La información es agregada, pero se dispone de algunos cuadros de salida individual para las ZF permanentes y especiales.

Para la desagregación sectorial de este comercio internacional, dada la restricción de anonimización que el DANE debe cumplir por ley, se utilizan catorce bolsas: trece por grupos de actividades manufactureras y una para los otros sectores no incluidos dentro de las bolsas anteriores. Por lo tanto, se cuenta también con información sobre la dinámica del comercio exterior por bolsas año corrido e informes anuales.

⁹⁵ También el DANE construye, a partir de los registros administrativos de los operadores de ZF, datos mensuales, el movimiento de mercancías (ingresos y salidas) registrados de las ZF con el resto del mundo, el TAN, otras ZF y usuarios dentro de la misma ZF.

⁹⁶ Toda vez que la legislación vigente del 2019, para clasificación de pymes, se basa, como ya se explicó, con base en ingresos anuales y lo cual es asimilable a ventas brutas. En este caso, no es posible distribuir las por tamaño puesto que la información disponible corresponde a ingresos por movimiento de mercancías.

GRÁFICA 1. PARTICIPACIÓN EN ZF POR SECTOR ECONÓMICO



Fuente: DANE.

 LAS ZONAS FRANCAS SON, SEGÚN LA LEY 1004 DE 2005, UN INSTRUMENTO PARA GENERAR EMPLEO, CAPTAR NUEVAS INVERSIONES, ACTUAR COMO POLO DE DESARROLLO REGIONAL, DESARROLLAR PROCESOS INDUSTRIALES PRODUCTIVOS Y SIMPLIFICAR PROCEDIMIENTOS DE COMERCIO.

⁹⁷ La información de las ZF por sectores, permite deducir *a priori*, que en la transición entre la metodología del MINCIT y el DANE, había un mayor seguimiento a las actividades de servicios y comercio como se aprecia en el 2006. A partir del año siguiente, la preocupación fue el seguimiento al comercio del sector manufacturero, el cual representó el 98,7 % en 2021.

Si se analiza desde las perspectivas sectoriales de las ZF, de acuerdo con información suministrada por la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), para 2021 dichas perspectivas se dividían en: 50% industriales; 37% servicios; y 13% agroindustriales.

⁹⁸ A su vez, en cada una de esas categorías se señalan vocaciones. El resultado es que existen dentro de las industriales 20 vocaciones; en las agroindustriales, diez, y en las de servicios, cuatro (puertos, salud, generación de energía y *call center*).

Finalmente, para 2021, el 49% de los usuarios industriales calificados corresponden a usuarios de servicios; el 33%, a bienes y servicios; el 13%, a usuarios comerciales, y el 5%, a solo de bienes.

⁹⁹ Tomando en cuenta esa composición, una hipótesis que está por verificarse es que puede existir una mayor exportación de servicios que, debido a las metodologías de recolección de información, no sean declaradas o detectadas para que formen parte de los indicadores de exportación.

4.4. MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN NUEVA Y EMPLEOS GENERADOS EN LAS ZONAS FRANCAS

¹⁰⁰ Como ya se ha dicho, el régimen de ZF en Colombia data de la década de 1950, en un contexto diferente del actual, debido a los bajos niveles de comercio internacional y al alto nivel de proteccionismo. Así, las primeras ZF fueron desarrolladas por el Estado para permitir que las empresas se instalaran allí con beneficios tributarios atractivos, como el no pago de impuesto de renta, a fin de que su producción fuera dedicada a la exportación.

Posteriormente se promulgó la Ley 7 de 1991, por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno nacional para regular el comercio exterior del país y por el cual se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determinan la composición y las funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones y la cual, en el artículo 6, reglamentó el régimen de ZF en Colombia.

¹⁰¹ Sin embargo, con la creación de la OMC y la incorporación de Colombia como Estado miembro a dicha entidad, se generaron obligaciones supranacionales que el país ha estado en la obligación de cumplir. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) prohíbe subvenciones que distorsionen el comercio; las ZF eran vistas como una subvención a la exportación que debía ser eliminada por parte de los Estados miembros de la OMC.

¹⁰² No obstante, los países en vía de desarrollo tuvieron un espacio de tiempo para que pudieran ajustar su normativa, de cara al cumplimiento del ASMC (artículo 27). Específicamente para Colombia, se presentó una solicitud a la OMC para tener un plazo de desmonte de las ZF, visto como un instrumento de subvención a las exportaciones, y del programa de incentivos a las exportaciones y las importaciones, conocido como el Plan Vallejo; dicho plazo fue otorgado con la protesta de los socios andinos de Colombia (Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela), los cuales se quejaban del no cumplimiento por Colombia de sus compromisos de desmonte y de las características para acceder a la prórroga¹¹, y expiró en diciembre de 2006.

¹⁰³ Debido a ese nuevo contexto del cumplimiento con los compromisos con la ASMC, el régimen franco colombiano actual se enmarca en la Ley 1004 del 2005, por la cual se modifica un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones. En dicha ley, en el artículo 1°, se define a una ZF como "el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior [...]"; y se especifican sus finalidades en el artículo 2°.¹²

¹⁰⁴ Del Examen de Políticas Comerciales de la OMC hecho a Colombia en 2006, se destaca que:

11 Ecuador, Perú y otros andinos, insatisfechos con Colombia. Periódico *El Universo*, 29 de octubre de 2003. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/2003/10/29/0001/9/64B054FAF1BB44F88590D69ECB35A289.html/>

- 12
1. Ser instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital.
 2. Ser un polo de desarrollo que promueva la competitividad en las regiones donde se establezca.
 3. Desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia, y buenas prácticas empresariales.
 4. Promover la generación de economías de escala.
 5. Simplificar los procedimientos del comercio de bienes y servicios, para facilitar su venta.

Las modificaciones legales más recientes adoptadas por Colombia a su programa de zonas francas están dadas en la Ley 1004 de 2005, y *que establecieron nuevos criterios para las zonas francas como instrumento para generar empleo, captar nuevas inversiones, actuar como polo de desarrollo regional, desarrollar procesos industriales productivos y simplificar procedimientos de comercio. El objetivo anterior (Decreto N.º 2233 de 1996) era promover el proceso de industrialización de bienes y la prestación de servicios, destinados primordialmente a mercados externos.* La Ley 1004 de 2005 convirtió en contribuyentes del impuesto de la renta a los usuarios de zonas francas a partir del 1° de enero de 2007 con una tasa única del 15 por ciento, salvo para los usuarios comerciales cuya tasa es la general vigente (del 38,5 por ciento en 2006). (OMC, 2006; cursivas fuera del texto).

¹⁰⁵ Con base en lo anterior, Colombia cumple con el ASMC de la OMC. La imposición de requisitos de desempeño de exportación para las empresas del régimen de ZF, a través de un umbral mínimo que se determinaría por parte del Gobierno nacional a través de decreto reglamentario, haría que se incumpliera nuevamente el acuerdo y podría exponer al país a nuevas protestas

por parte de sus socios comerciales. Por eso, en la actualidad no se tienen requisitos de exportación para las empresas ubicadas en ZF, los cuales fueron sustituidos por requisitos de inversión, empleo y el cumplimiento de las demás finalidades a las que hace alusión el artículo 2 de la Ley 1004 de 2005.

4.4.1. Inversión

¹⁰⁶ Es en el marco establecido por la mencionada norma como se han desarrollado las inversiones, para el cumplimiento de demás requisitos en las distintas ZF establecidas en el país –122 para 2022—. En consecuencia, a los usuarios de ZF se les exige cumplimiento en términos de inversión, de acuerdo con lo establecido en los artículos 29, 32 y 33 del Decreto 2147 de 2016. Dichos requisitos son:

TABLA 21. REQUISITOS DE INVERSIÓN DE LAS ZF

Tipo de zona franca	Plazo	Requisitos de nueva inversión
Permanentes	Quinto año siguiente a la declaratoria de ZF	924.224 UVT (inversión de los usuarios industriales o del usuario operador)
Permanentes especiales	Dentro de los tres años siguientes a la declaratoria de ZF	Entre 3.012.550 UVT y 10.000 SMMLV

Fuente: Elaboración propia con base en MinCIT (2023).

¹⁰⁷ En cumplimiento de lo anterior, según datos de MinCIT y la ANDI, las ZF establecidas en el país han alcanzado un monto de 46,3 billones de pesos acumulados desde 2007 hasta 2021, lo que corresponde a un promedio anual de aproximadamente 3,26 billones de pesos durante este período; de este monto, al menos el 13% corresponde a inversión extranjera directa (5,72-5,94 billones de pesos).

¹⁰⁸ Con base en la información de MinCIT¹³, los datos acumulados de inversión y empleo para los últimos cinco años, se observan en las

13 Como respuesta a un derecho de petición enviado al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en febrero de 2023, la entidad —por medio de la Secretaría Técnica Comisión Intersectorial de Zonas Francas, Dirección de Productividad y Competitividad— suministró dicha información a los investigadores de este documento.

siguientes tablas, precisando que la información de 2022 es con corte a septiembre.

TABLA 22. INVERSIÓN EN ZF, 2018-2022

Año	Inversión acumulada (cifras en millones de pesos)
2022*	\$ 46.327.477
2021	\$ 45.738.305
2020	\$ 43.826.913
2019	\$ 48.331.604
2018	\$ 45.493.209

*Información con corte a septiembre de 2022.

Fuente: Informe trimestral de las zonas francas.

4.4.2. Empleo

¹⁰⁹ Acerca de la generación de empleo, los requisitos exigidos de acuerdo con lo establecido en los artículos 29, 32 y 33 del Decreto 2117 de 2016 son:

TABLA 23. REQUISITOS DE EMPLEO DE LAS ZF

Tipo de zona franca	Plazo	Requisitos de generación de empleo y otros
Permanentes	Quinto año siguiente a la declaratoria de ZF	Cinco usuarios industriales calificados; Patrimonio de 567.008 UVT
Permanentes especiales	Dentro de los tres años siguientes a la declaratoria de ZF	Aplica según el tipo de zona franca y varía de acuerdo con el monto de la inversión
Usuarios industriales	Dentro de los tres años siguientes a la calificación del usuario y se mantienen en el tiempo	De acuerdo con el tamaño de la empresa, los requisitos mínimos de generación de empleo van desde 7 hasta 50 empleos directos y formales

Fuente: Elaboración propia con base en MinCIT (2023).

¹¹⁰ Con base en información del MinCIT¹⁴, los datos acumulados de inversión y empleo para los últimos cinco años, precisando que la información de 2022 es con corte a septiembre.

TABLA 24. EMPLEO EN ZF, 2018-2022

Año	Empleos
2022*	151.717
2021	148.296
2020	137.115
2019	143.247
2018	118.049

*Información con corte a septiembre de 2022.

Fuente: Informe trimestral de las zonas francas.

¹¹¹ Para la ANDI, esos empleos son tanto directos e indirectos y se desglosan de la siguiente manera:

TABLA 25. GENERACIÓN DE EMPLEO EN ZONAS FRANCAS

Tipo de empleo	Número
Directos	29.826
Indirectos	41.713
Vinculados	41.993
Generados por usuarios	35.142

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por ANDI.

¹¹² El régimen de ZF está cerca de cumplir dos décadas bajo su norma actual. Si bien ha tenido una evolución continua frente a los requisitos para su declaratoria y su funcionamiento, su seguimiento ha estado concentrado en la generación de empleo y de inversión, a pesar de que las finalidades del régimen van mucho más allá. El seguimiento de las finalidades del régimen de ZF es una tarea que debería darse detalladamente, de forma tal que pudiera evidenciarse de manera oficial el aporte de los usuarios a la competitividad de las regiones donde se ubican, a la productividad y a la generación de conocimiento, a la innovación, entre otros factores que podrían

¹⁴ *Ibíd.*

ser fuente de verificación de los resultados de las ZF, así como de sus oportunidades de mejora, de cara a una mayor internacionalización.

¹¹³ En su génesis, las ZF fueron un instrumento clave que buscaba incrementar las exportaciones de los países donde fueron creadas. Con el tiempo, han evolucionado para convertirse en polos de atracción de inversión eficiente que permita a los países lograr objetivos específicos trazados en torno al régimen. En Colombia, durante los últimos quince años, las ZF han estado encaminadas a cumplir con los requisitos impuestos, así como con sus finalidades, ya mencionadas de la Ley 1004 de 2005.

¹¹⁴ Si bien las exportaciones desde estas áreas no han sido un

objetivo específico trazado, dadas las restricciones trazadas desde la OMC, el régimen ha servido para que varios usuarios —entre ellos, pymes— hayan incrementado sus ventas externas. En estos momentos medir a los usuarios de ZF por sus exportaciones sería un cambio en las reglas de juego, dado que no estuvo dentro de sus finalidades, de acuerdo con el marco normativo actual.

4.4.3. Incentivos a las zonas francas de Latinoamérica

TABLA 26. INCENTIVOS A LAS ZONAS FRANCAS DE LATINOAMÉRICA

País	Impuesto a la renta en ZF	Impuesto a la renta fuera de ZF	IVA en ZF	IVA fuera de ZF	Arancel ZF	Arancel promedio NMF	Dividendos ZF	Dividendos fuera de ZF
Argentina	35 %	35 %	0 %	21 %	0 %	13,10 %	-	-
Brasil	11,25 %	15 %	1,70 %	13,60 %	0 %	12 %	-	-
Chile	0 %	27 %	0 %	19 %	0 %	6 %	-	-
Colombia	20 %	35 %	0 %	19 %	0 %	6 %	0 %	[0 %, 10 %]
Costa Rica	0 %*	[5 %, 15 %]	0 %	13 %	0 %	5,60 %	0 %	15 %
Cuba	0 %*	35 %	0 %*	10 %	0%	10,20 %	-	-
Curazao	2 %	22 %	0 %	6 %	0%	4,30 %	0 %	0 %
Ecuador	23,75 %	25 %	0 %	12 %	0%	14 %	0 %	10 %
El Salvador	0 %*	25 %, 30 %	0 %	13 %	0%	6 %	0 %*	5 %, 25 %
España	25 % y 4 % ZEC	25 %	0 %	21 %	0%	4,30 %	0 % ZEC	[19 %, 23 %]
Guatemala	0 %*	7 %, 25 %	0 %	12 %	0%	5,60 %	0 %	5 %
Haití	0 %*	30 %	0 %	10 %	0%	4,90 %	0 %	15 %
Honduras	0 %*	25 %	0 %	15 %	0%	5,70 %	0 %	10 %
Nicaragua	0 %*	30 %	0 %	15 %	0%	5,70 %	0 %	10 %, 15 %
Panamá	0 %	25 %	0 %	7 %	0%	5,20 %	5 %, 2 %	10 %
Paraguay	0,50 %	15 %	0 %, 10 %	10 %	0%	9,90 %	0 %	15 %
Perú	0 %	29,50 %	0 %	18 %	0%	12,50 %	4,10 %	5 %
Puerto Rico	21 %	21 %	-	-	0%	3,50 %	-	-
República Dominicana	0 %	27 %	0 %	18 %	0%	7,30 %	0 %	10 %
Uruguay	0 %	25 %	0 %	22 %	0%	10,40 %	0 %	7 %

* En estos países el impuesto de renta tiene incrementos graduales a través del tiempo

TABLA 27.1. EXPORTACIONES DE ZF EN LATINOAMÉRICA A 2022 (MILLONES USD)

País	Exportaciones de zonas francas
Perú	84
Panamá (Tamaño)	143
Curazao	167
Haití	234
Ecuador	277
Brasil (Suframa)	453
Guatemala (ZF)	580
Colombia	2.787
El Salvador	3.052
Nicaragua	3.616
Chile (Zofri)*	4.019
Honduras	5.000
Uruguay	5.322
República Dominicana	7.180
Puerto Rico	7.500
Costa Rica	8.271
Panamá (ZLC)*	10.808
Total	59.482

¹¹⁵ Colombia también compite con los distintos enfoques del régimen franco en Latinoamérica y el Caribe. En la tabla 28 se observa el comparativo de los regímenes francos en la región. Puede observarse que, en general, los países de la región han establecido incentivos para la atracción de inversión nacional y extranjera a través de ZF, en cumplimiento de la normativa de la OMC; algunos países se han enfocado en la tarifa de impuesto a la renta, mientras que otros se han enfocado más en el impuesto al valor agregado (IVA) y los aranceles.

¹¹⁶ Colombia, con una tasa de renta del 20% en ZF, debe competir contra tasas del 11,5% en Brasil, o del 0% en países como Dominicana, Uruguay o Costa Rica; en términos de la tarifa general de renta (35%) o de la tarifa de IVA bajo el principio de extraterritorialidad aduanera, el país también tiene que competir con menores tasas en la mayoría de la región: si se observa el impuesto a la renta general de los socios sudamericanos de la Alianza del Pacífico y nuestros vecinos, Colombia compite contra tasas del 15% en Brasil; del 27%, en Chile; del 29,5%, en Perú, y del 25%, en Uruguay y Ecuador.

¹¹⁷ En consecuencia, si se quiere atraer más inversión nacional y extranjera a Colombia, con transferencia de tecnología, encadenamientos y que permita la sustitución de importaciones, sería deseable mantener e impulsar los beneficios del régimen franco o, aunque no excluyente, reducir la tarifa general de renta a niveles competitivos en la región ($\leq 30\%$).

TABLA 27.2. EXPORTACIONES DESDE ZF SOBRE EL TOTAL DE EXPORTACIONES DEL PAÍS

País	Proporción
Uruguay	31,30 %
El Salvador	46,00 %
Honduras	49,00 %
Nicaragua	52,50 %
Costa Rica	56,80 %
República Dominicana	57,90 %

¹¹⁸ Un concepto clave por desarrollar en la economía colombiana y en las ZF es su internacionalización, entendida como la inserción de las empresas en las dinámicas externas, lo cual les permite entrar en las lógicas de las cadenas globales de valor, concepto que se profundizó al principio de este módulo. En comparación con los demás países en la región, para 2022, por ZF, Colombia exporta 2.787 millones de dólares,

por encima de Perú o Ecuador, pero por debajo de El Salvador, Chile, Puerto Rico o República Dominicana, como se muestra en la tabla 29. Sin embargo, en proporción con el total de las exportaciones del país, las exportaciones por ZF de países como República Dominicana o Costa Rica representan más de la mitad de las exportaciones totales, y en casos como Uruguay, el 31 %. Esto, haciendo una comparación simple, que debe complejizarse con indicadores como el número de habitantes y el consumo interno.

¹¹⁹ Dichas dinámicas de las exportaciones por ZF no pueden desligarse de las dinámicas de la economía en general: Colombia, a diferencia de países como Uruguay, Chile o Costa Rica, es un país que no está altamente integrado a las cadenas globales de valor, por la dependencia minero-energética generada en las últimas décadas. En consecuencia, la dinámica exportadora del país impacta la capacidad de las ZF para internacionalizarse. Por consiguiente, el camino puede conducir al avance de la internacionalización de la economía colombiana y de la diversificación de exportaciones, de la mano con las ZF.

¹²⁰ Sin embargo, no es conveniente que la internacionalización del país, en general, ni la de las empresas en ZF en particular, se centre exclusivamente en las exportaciones. Dicha visión puede complementarse a partir de una estrategia de sustitución de importaciones y encadenamientos productivos; más aún, en sectores estratégicos para la nación, como la agroindustria, entre otros: además de exportar, podrían valorarse los esfuerzos de una empresa por producir en Colombia, para su venta en el mercado interno, bienes o servicios que actualmente se importan de manera extensiva, junto con algunos de sus insumos, o también aquellos que sirvan como insumos para la producción de bienes y servicios para exportación. En ese sentido, hay construidas varias de las recomendaciones que se puntualizan en la parte final del presente documento.

¹²¹ Lo anterior permitiría que, en el marco de dichos planes de internacionalización, en Colombia se produzcan y se exporten no solo bienes o servicios con mayor valor agregado, sino que, además, se establezcan más eslabones de la cadena de valor de los productos, bien sea para exportación o bien, para la venta en el mercado interno.

 SI SE QUIERE ATRAER MÁS INVERSIÓN NACIONAL Y EXTRANJERA A COLOMBIA, CON TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA, ENCADENAMIENTOS Y QUE PERMITA LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES, SERÍA DESEABLE MANTENER E IMPULSAR LOS BENEFICIOS DEL RÉGIMEN FRANCO O, AUNQUE NO EXCLUYENTE, REDUCIR LA TARIFA GENERAL DE RENTA A NIVELES COMPETITIVOS EN LA REGIÓN ($\leq 30\%$).



5

ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA E INTERNACIONALIZACIÓN

5.1. CONTEXTO

¹²² Después de 1990 se ha evidenciado en el mundo una capacidad importante para servirse de los regímenes del comercio exterior como instrumentos para la promoción y la diversificación de las exportaciones, que facilitan la absorción y la generación de conocimiento e innovación, así como la transferencia de tecnología, todo lo cual fortalece los procesos de internacionalización e incentivan la producción de bienes manufacturados de mayor valor agregado y sofisticación en los países emergentes.

Según el BM (2020), en los últimos años la mayor integración económica de los países emergentes se ha desarrollado principalmente por tres elementos fundamentales: por un lado, los avances en las TIC, la caída en los costos logísticos y de transporte, y la reducción de las barreras al intercambio comercial y al flujo de recursos.

¹²³ De acuerdo con algunas teorías que abordan la articulación entre la innovación, la internacionalización y las CGV, en los últimos años se ha evidenciado un incremento sustancial de las transacciones comerciales, en sintonía con la internacionalización creciente del factor capital y el importante avance de las TIC, las cuales han coadyuvado a repensar las dinámicas económicas sobre las conexiones productivas y la optimización de costos y tiempos en el comercio exterior (Álvarez et al., 2019). La sinergia entre estos tres elementos resulta ser clave para comprender la interrelación y el proceso del conocimiento científico, tecnológico y de los procesos de innovación que benefician el desarrollo comercial y la vocación productiva de un país.

 LAS ZF SE CONVIERTEN EN UN POLO CLAVE DE DESARROLLO PRODUCTIVO CON OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS PARA POTENCIAR LA INTEGRACIÓN DE COLOMBIA EN LOS MERCADOS GLOBALES, GENERANDO EMPLEOS DE CALIDAD Y PROMOVRIENDO LA IED EN SECTORES NO MINERO-ENERGÉTICOS.

¹²⁴ En el proceso de internacionalización de Colombia, por su ubicación geográfica y su capital humano de calidad, se cuenta con un gran potencial para desarrollarse como un clúster industrial y de servicios en el ámbito regional y un *hub* de innovación tecnológica, buscando aumentar su participación dentro de las CGV. Esto genera mayores impactos positivos en el crecimiento y la eficiencia de los encadenamientos productivos hacia atrás y hacia delante, avanzando en el *know-how* de sectores estratégicos que generan procesos competitivos con una mayor oferta de valor.

¹²⁵ Además, con una dinámica global posterior al Covid-19 caracterizada por la reconfiguración de las cadenas de valor y la relocalización productiva, instrumentos como las ZF se convierten en un polo clave de desarrollo productivo con oportunidades estratégicas para potenciar la integración de Colombia en los mercados globales, generando empleos de calidad y promoviendo la IED en sectores no minero-energéticos, buscando complementar la atracción por factores como infraestructura, calidad regulatoria, eficacia institucional y capital humano.

5.2. ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES: INSTRUMENTO CLAVE PARA AMPLIAR PRESENCIA COLOMBIANA EN CADENAS GLOBALES DE VALOR

¹²⁶ De acuerdo con el BM (2019), los países se pueden clasificar en cuatro grupos por la taxonomía de las CGV según su participación, su vocación sectorial y su innovación:

- Productos básicos
- Manufactura limitada
- Manufactura y servicios avanzados
- Actividades innovadoras

¹²⁷ Colombia hace parte del grupo de productos básicos en sectores como la minería, productos químicos, metales coque y alimentos. Lo anterior explica el patrón de baja participación que tiene el país en los encadenamientos productivos hacia atrás y alta hacia delante (DNP, 2021). No obstante, con los beneficios tributarios y de comercio exterior las ZF pueden llegar a ser un eje estratégico para una integración sustancial en las CGV; particularmente, en la industria manufacturera

y en sectores en los que el país tiene grandes ventajas comparativas, como la agroindustria. De acuerdo con Eslava y Reina (2021), dado el crecimiento de la población mundial y el repunte de la renta per cápita en varias economías emergentes —especialmente en Asia—, existe una demanda mundial creciente de alimentos y bienes intermedios agrícolas.

Ahora bien, se presentan múltiples desafíos, pues, por ejemplo, según Olaberria (2017), la productividad empresarial del sector manufacturero colombiano está lejos de alcanzar los niveles de los países desarrollados, por cuanto, en promedio, una empresa colombiana produce tan solo el 5,5% de lo que produce la frontera productiva global.

¹²⁸ A partir de esto, se requieren sinergias entre el sector público y el privado para promover la industria manufacturera, a través de polos de desarrollo e instrumentos de internacionalización y facilitación del comercio, con trámites más simples, que ayuden a minimizar costos y tiempos de operación. Una garantía sobre la institucionalidad y la seguridad jurídica a mediano y largo plazo es importante para promover un replanteamiento focalizado en la conglomeración industrial de sectores productivos que compartan necesidades y patrones productivos, tecnológicos y conocimientos.

¹²⁹ Este enfoque debe estar en sincronía con las ventajas competitivas de las regiones y el aprovechamiento de instrumentos de promoción al comercio exterior, inversión y empleo, lo cual permitirá llevar a cabo un proceso productivo que aproveche la importación de materias primas y conocimientos de calidad para la posterior ampliación de la oferta exportadora de mayor valor.

Expertos han recomendado profundizar la ejecución de iniciativas como el plan de internacionalización (PI) y articularlo de manera robusta en las ZF y enfatizando el trabajo con los clústeres, gracias a las externalidades positivas que estos tienen sobre el tejido empresarial y las cadenas de valor en las regiones (Consejo Privado de Competitividad, 2022).

¹³⁰ En ese orden de ideas, se mencionan, a continuación, algunos enfoques deseables para el desarrollo y la consolidación de las ZF, más allá de la operación de exportación, que, como ya se ha dicho, si bien es cierto que es deseable, no es el único dividendo de este instrumento de industrialización.

5.2.1. Clusterización de las zonas francas para el aprovechamiento de las vocaciones sectoriales y regionales

¹³¹ El papel de las ZF en la internacionalización y la inserción de Colombia en las CGV es clave y sirve como un instrumento

de centralización y aglomeración de actividades ligadas a procesos productivos y logísticos relacionados con la vocación exportadora e industrial de las regiones. La generación de clústeres impulsa la integración de industrias de distintos sectores en un mismo escenario logístico, por lo cual se presentan grandes oportunidades para la inversión y las incursiones en economías de escala donde las sinergias empresariales facilitan la generación de valor en los encadenamientos productivos.

¹³² Transversalmente al diseño y la *clusterización* industrial de bienes y servicios de las ZF, se han evidenciado grandes oportunidades en los procesos logísticos y tecnológicos. A partir de los procesos colaborativos de transferencia de tecnología y conocimiento, pueden fortalecerse las relaciones con proveedores nacionales y multinacionales, clientes, competidores y autoridades para desarrollar algunos clústeres como:

- **Hubs de tecnología:** Entre los que se encuentran empresas que distribuyen y comercializan insumos y piezas para la elaboración de equipos de cómputo, ensambladoras y mayoristas, las cuales tienen una gestión logística de respaldo y estrategias conjuntas de negociación que permiten economías de escala para la eficiencia de modelos productivos de alta tecnología.

- **Un clúster logístico y de transporte:** Para la optimización de las operaciones y transacciones de comercio exterior de mercancías tanto de exportación como de importación, donde se reúnan las necesidades de todos los usuarios de la cadena de distribución y almacenamiento que hacen que las operaciones se realicen en tiempos óptimos. Algunas ZF con un nivel de desarrollo alto, como la de Bogotá, bajo cuyo modelo se administran 45 ZF, ofrece también algunas certificaciones que cubren a todas las empresas que se encuentran en su interior.
- **Auge del sector de servicios:** Como se ha venido dinamizando en Colombia a partir de la oferta de servicios como la tercerización de procesos administrativos (BPO) y el desarrollo y comercialización de *software* (ITO), se ha evidenciado un importante protagonismo del sector terciario en la economía nacional.

¹³³ Cabe señalar que el sector de servicios en Colombia representa casi el 60% del producto interno bruto (PIB); sin embargo, según las cifras de la balanza de pagos del Banco de la República, en los últimos años este sector solo ha representado cerca del 20% de las exportaciones colombianas. Dicha cifra ha sido jalonada por el crecimiento de los servicios tecnológicos en las ZF.

En Colombia no se llevan estadísticas de exportación de servicios desde zonas francas. Aquí el país tiene una oportunidad para suplir esta deficiencia y tomar decisiones basadas en datos ciertos. Sin perjuicio de lo anterior, un gran reto de las ZF es integrarse y articularse con las apuestas productivas de cada región, de tal forma que la vocación de cada provincia pueda desarrollarse en las ZF. Esto podría, indudablemente, desarrollar encadenamientos productivos dentro del régimen con las especializaciones de cada una armonizadas con el desarrollo regional. Con esto, se tendrían resultados tangibles de lo que buscaba la Ley 1004 de 2005; esto es, que las ZF fueran un polo de desarrollo regional altamente productivo.

¹³⁴ En ese sentido, lo importante es no perder de vista que, independientemente de la existencia o no de ZF, debe formar parte de la política de (re)industrialización, por parte del gobierno, y como estrategia de producción, por parte de los empresarios, el hecho de generar cadenas de valor. En algunos escenarios se habla directamente de las CGV, lo cual, si bien es cierto que es deseable, no siempre es fácil, pues insertarse en ellas implica tener estándares de productividad y competitividad que no siempre se tienen.

¹³⁵ Pero a menudo se olvida que las cadenas de valor también pueden ser abordadas desde un enfoque regional internacional (en el contexto de países) y regional-nacional (en el contexto de departamentos o



regiones internas), donde se puede empezar a implementarse el concepto de clúster, con el ánimo de ampliarlo progresivamente.

Una idea para lograr la participación en cadenas de valor regional internacional es que exista una política gubernamental de apoyo específico de internacionalización de la MEDEM¹⁵. Bajo este supuesto, y de acuerdo con las cifras incluidas en el acápite anterior sobre la caracterización de los usuarios de ZF en Colombia, con base en las estadísticas de Confecámaras (2021)¹⁶, existen 170 MEDEM[®], que representan el 20% del total, y las cuales deben servir como punta de lanza para que, con base en ellas, el grueso de las empresas ubicadas en ZF, que son pequeñas empresas y microempresas —esto es, 559 del total—, que representan el 65,6% de la muestra. En lo que respecta a sector productivo, la MEDEM[®], tiene el 7,6% (comercio), el 61,2% (manufactura) y el 31,2% (servicios).

¹³⁶ Es claro que este modelo puede extenderse a empresas que no se encuentran en ZF, y precisamente, el Decreto 2147 de 2016, en sus considerandos, prevé:

Que según dispone el numeral 4 del artículo 4° de la Ley 1004 de 2005, para reglamentar el funcionamiento de las zonas francas, el Gobierno debe fijar las normas que regulen el ingreso temporal a territorio aduanero nacional o de este a una zona franca, de materias primas, insumos y bienes intermedios para procesos industriales complementarios, y partes, piezas y equipos para su reparación y mantenimiento.

Que, en tal sentido, se han estudiado alternativas tendientes a fijar límites al procesamiento parcial por fuera de la zona franca, con el fin de garantizar que los procesos productivos se realicen principalmente dentro del área geográfica declarada como zona franca.

 PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO SE SIGUE VIENDO LA NECESIDAD DE ATRAER INVERSIÓN Y PROMOVER EXPORTACIONES, QUE SOPORTEN SU INDUSTRIALIZACIÓN, LA DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA Y LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL, POR LO CUAL LA CREACIÓN DE ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES ES UNO DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS.

15 MEDEM[®]: Acrónimo de Mediana Empresa. Se trata de un concepto creado e impulsado por PRIME Business School, de la Universidad Sergio Arboleda (2022), con base en el cual se parte de la premisa de que, en términos de internacionalización, existe la posibilidad de que esta sea más posible de llevar a cabo de manera exitosa en la medida en que se centre en productos o servicios producidos por MEDEM[®], tomando para ello como base los parámetros previstos en el Decreto 957 de 2019, que desarrolló la Ley 650 de 2001, que se encuentran explicados en otra parte de este mismo texto.

Según dicho modelo, la creación de clúster tiene un doble nivel: en el local se toma como eje la MEDEM[®], de manera que las microempresas y las pequeñas empresas pueden participar como exportadores indirectos, a través de procesos específicos que complementan el producto o el servicio de la MEDEM[®]. En el nivel internacional, el producto o el servicio de la MEDEM[®] logra participar en cadenas regionales —e incluso, globales— de valor.

16 Véase el apartado 4.3.

¹³⁷ Ese enfoque de política industrial está refrendado por el Decreto 278 de 2021, ya mencionado, que en sus considerandos recuerda ese objetivo, al mencionar:

Que dentro del marco de la política industrial puesta en marcha por parte del Gobierno nacional que tiene como objetivo promover el desarrollo productivo del país, las zonas francas se convierten en un instrumento robusto para el desarrollo productivo y el fortalecimiento de los sectores de manufactura, comercio, servicios y agroindustrial.

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la equidad" contempla "la repotenciación del instrumento de Zonas Francas, con el objetivo de promover proyectos empresariales ambiciosos de inserción en cadenas globales de valor, inversión en tecnología e innovación, generación de empleo altamente calificado, cumplimiento de estándares internacionales de calidad, sofisticación de los bienes y servicios ofrecidos, y agregación de valor".

¹³⁸ En conclusión, en la medida en que se mantengan la existencia y el desarrollo de las ZF, como un instrumento de política comercial, es posible generar mecanismos



y procedimientos que permitan ser más asertivos para lograr una internacionalización progresiva de las empresas que, al ser permanente y no ocasional, pueda ser aprovechada de manera escalonada por diferentes tamaños de empresas, tomando como base a la MEDEM®.

5.2.2. Adopción tecnológica y transformación digital en zonas francas

¹³⁹ Desde la concepción normativa del instrumento, se ha buscado darle gran importancia al aspecto tecnológico como factor de desarrollo industrial y de innovación. En los objetivos propuestos del régimen franco, se contempla el desarrollo de procesos industriales altamente productivos y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia y tecnología, entre otros, de acuerdo con el artículo segundo de la Ley 1004 de 2005 (Ley 1004, 2005).

Al respecto, a partir de las nuevas disrupciones tecnológicas, se han impulsado nuevos lineamientos, sobre los cuales se busca mejorar y modernizar el régimen franco incorporando como nuevos requisitos para quienes pretendan obtener la declaratoria de una ZF, en lo que se refiere a un componente tangible de reconversión industrial, de transferencia de tecnología o de servicios (Decreto 278, 2021).

¹⁴⁰ A continuación, se presentan dos casos de éxito en la adaptación tecnológica de la ZEE.

5.2.2.1. Zona franca de Malasia

¹⁴¹ Por un lado, las ZF de Malasia han funcionado como motor de exportaciones de alta tecnología. Desde su implementación, el país asiático dejó de depender de las exportaciones de *commodities* en los años cincuenta del siglo XX, para convertirse en un referente en la prestación de servicios de información y comunicaciones de Asia.

¹⁴² Posteriormente, el concepto de ZF ha evolucionado al de *Integrated Free Zones*, donde se incluyen y se focalizan sectores industriales, prestación de servicios logísticos, y almacenamiento. Además, también impulsó el concepto *supercorredor multimedia*, en el que los actores gubernamentales buscan promover los sectores tecnológicos por medio de beneficios a las empresas y los proyectos de alta tecnología como: "gobiernos en línea, clústeres de investigación y desarrollo, *e-business*, *telehealth*, servicios de *outsourcing*, informáticos y universidades, entre otros" (Economik y analítica, 2012).

¹⁴³ En la actualidad, el Gobierno de Malasia le ha apostado a una iniciativa denominada Zona Franca Digital, cuya primera fase sería desarrollada en el Aeropuerto Internacional de Kuala Lumpur. Esta Zona Franca Digital busca el desarrollo y la consolidación de un ecosistema basado en las actividades de comercio electrónico y la economía de internet presentes en el país; tiene dos objetivos principales: desarrollo de un clúster logístico basado en comercio electrónico y lograr el crecimiento y la internacionalización de mipymes locales, a través del comercio electrónico.

5.2.2.2. Zonas francas en Corea del Sur

¹⁴⁴ Por otro lado, en Corea del Sur las ZF funcionan como una herramienta clave en el cambio de enfoque de una economía "hacia dentro" a una economía "hacia afuera", como un ejemplo exitoso de la generación de clústeres y encadenamientos con la economía doméstica generando economías de escala en actividades de alta tecnología.

El desarrollo de clústeres es una de las ventajas competitivas de las ZF coreanas. Se observan enlaces importantes en compras de materias primas domésticas y en la subcontratación de servicios como transporte, servicios financieros seguros y empaque. Así mismo, las ZF han sido una fuente importante de empleo y promoción del emprendimiento local (Andes, 2005).

Todo lo anterior —y si de internacionalizar se trata— puede llevar a que las ZF jueguen un papel importante en el desarrollo del comercio electrónico transfronterizo en el país. Desde allí, las empresas podrían

aprovechar los beneficios del régimen para atraer inversiones ante esta industria, que, sin duda, seguirá fortaleciéndose durante los próximos años.

5.2.3. ZF como un catalizador para el desarrollo de la agroindustria

¹⁴⁵ El proceso de internacionalización colombiano debe tener presente promover las exportaciones no minero-energéticas, no solo del sector primario, sino también, de productos con un mayor valor agregado, que generan recursos adicionales y mayores ganancias para las empresas y el país. Pese a esto, según las cuentas estadísticas del sector externo, en Colombia tan solo el 16,3% de las exportaciones son manufacturas basadas en recursos naturales.

¹⁴⁶ Las ZF deben ser un instrumento clave para el desarrollo económico, comercial y social de Colombia a mediano y largo plazo. Así, según Restrepo et al. (2014), el régimen de ZF debe centrarse en potenciar la ventaja comparativa del país en los bienes primarios fortaleciendo la agroindustria a partir de:

1. Garantizar una oferta exportable diversificada y de alto valor agregado, mediante el apalancamiento de los acuerdos comerciales.
2. Fomentar procesos de reindustrialización del país.

 EL FORTALECIMIENTO DEL CAPITAL HUMANO SE CONVIERTE EN UN ASPECTO FUNDAMENTAL PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS DEL INSTRUMENTO DE INTERNACIONALIZACIÓN PROPUESTO POR EL GOBIERNO E IMPACTAR SIGNIFICATIVAMENTE LAS REGIONES DONDE SE UBICAN LAS ZF.

3. Promover una transformación productiva que conduzca a la provisión de bienes y servicios sofisticados no producidos en el país.
4. Generar empleo especializado y bien remunerado.
5. Consolidar nuevos desarrollos en actividades como los servicios del conocimiento o la agricultura.
6. Desarrollar sectores que aseguren el autoabastecimiento y la eficiencia energética.
7. Promover el desarrollo productivo agrícola y agroindustrial en áreas estratégicas. Con ello, el régimen franco debe continuar y mejorarse como un instrumento para promover la sofisticación del aparato productivo colombiano y ampliar su incursión en los mercados internacionales y en las CGV.

¹⁴⁷ Al respecto, Colombia es reconocida por tener un alto potencial en la proveeduría de alimentos frescos y procesados en el mundo; sin embargo, estas industrias mantienen grandes desafíos por superar, ya que, en algunos subsectores, incluso, se encuentran detenidos por los procesos de admisibilidad sanitaria. En este escenario, se requiere un proceso mancomunado entre el sector privado y el sector público que logre la admisión de productos agropecuarios en mercados estratégicos, como los de Estados Unidos y China, entre otros, y que permitan realmente generar mayores oportunidades de internacionalización a los agroexportadores colombianos.

¹⁴⁸ El logro de este objetivo puede tener mayor probabilidad de éxito, en la medida en que, con estrategias específicas como las de apoyar las MEDEM®, ya explicada, u otras, se fomenten clústeres regionales bajo instrumentos de internacionalización como las ZF que preparen tanto productiva como normativa y logísticamente a las empresas para acceder a los diferentes mercados con una gama de productos manufacturados reconociendo la agroindustria nacional en los encadenamientos productivos cercanos a la transformación final de los productos.

5.2.4. Las zonas francas como polos de desarrollo de la internacionalización y encadenamientos productivos en las regiones nacionales

¹⁴⁹ Según la normatividad vigente, la principal finalidad de la ZF es incentivar la inversión y el empleo, sin perjuicio de que estos se puedan concretar en exportaciones. Sin embargo, y no menos importante, es que, como resultado no meramente residual, sino estructural, han de ser polos de desarrollo en las regiones donde se han venido estableciendo, incentivando la diversificación, los encadenamientos productivos y la transferencia de tecnología.

¹⁵⁰ La importancia de la localización de la ZF en las regiones del país ha sido clave para estas, pues se ha evidenciado que es un instrumento clave para su desarrollo económico y social con índices de competitividad bajos, que también son argumentos a favor de la creación de ZF en ciertos lugares del país, los siguientes:

- Hay regiones y departamentos que tienen fallas estructurales que los hacen poco atractivos a la inversión privada. Las ZF sirven de mecanismo para compensar esas fallas y generar incentivos para los empresarios.
- También puede resaltarse que las ZFP han nacido para impulsar el desarrollo de clústeres regionales y ser una plataforma para la productividad y la internacionalización del sector industrial y de servicios de alta complejidad y valor agregado.
- Pueden ser concebidas como un medio clave para modernizar la estructura industrial de las regiones, fomentar la innovación, modernizar el *know-how* y la organización administrativa, aspectos que revierten en mayor competitividad y productividad del país, así como el repunte de una logística especializada (Arévalo & Arévalo, 2019). De igual forma, las permanentes especiales se han dedicado al desarrollo de un proyecto de alto impacto en sectores como salud, BPO, portuario, de generación de energía y agroindustrial.
- A partir de un desarrollo estratégico basado en una fuerte institucionalidad, el régimen podría contribuir en la formación bruta de capital, así como a la ampliación de la canasta exportadora de las regiones, la creación de procesos de innovación, transferencia tecnológica y la implementación de nuevos procesos productivos. De esta forma se generan encadenamientos productivos y clústeres empresariales

que fomentan el desarrollo regional del área donde se establecen.

¹⁵¹ Es claro que debe mejorarse, pero el Gobierno nacional ya cuenta con un instrumento clave para la inserción de Colombia en las CGV, tanto en el ámbito regional como en el global, que potencializa el aparato productivo exportador y los encadenamientos productivos permitiendo, de acuerdo con una especialización, una mayor sofisticación y valor agregado de los productos y servicios que se ofrecen al mundo con un gran potencial comercial que apueste por mejorar la competencia del país frente al exterior.

5.2.5. Mejor conectividad entre zonas francas y puertos y modernización de procesos aduaneros para la reducción de tiempos y costos

¹⁵² Para garantizar una mayor internacionalización y la inserción de Colombia en las CGV, es clave fortalecer la política comercial centrada en disminuir los costos y el tiempo del comercio transfronterizo. El país ha iniciado importantes reformas para mejorar la facilitación del comercio; no obstante, los proyectos no presentan una articulación eficiente y las sinergias no se aprovechan al máximo (Saslavsky & Checcucci, 2021).

¹⁵³ Es importante apostarle a la reducción de tiempos y costos en los trámites de comercio exterior. El Estudio de Tiempos de Despacho de

Mercancías estima que un proceso de exportación, en promedio, tarde 6,25 días, por encima de lo registrado en países como Panamá (un día) o Perú (2 días). Por su parte, el proceso de importación en promedio puede durar 8,6 días, en comparación con los 3 días de Perú y los 3 días de Chile.

Además, es importante que la DIAN cuente con una plataforma tecnológica de aduanas que pueda generar procesos de interoperabilidad con entidades como el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Invima y MinCIT.

¹⁵⁴ En los últimos años se ha resaltado la importancia de los puertos para el desarrollo económico del país, considerando que son un eslabón clave para la industrialización y la internacionalización e impulsan la generación de encadenamientos productivos entre los sectores de las zonas donde están localizados estratégicamente.

Una de las estrategias que se propone fortalecer es la que ya existe, conocida como Plan Canguro, por medio de la cual empresas con experiencia en los procesos y los procedimientos de comercio exterior, de manera general, y aduaneros, de manera particular, apoyan o apadrinan a empresas que están iniciando sus procesos de internacionalización.

5.2.6. Capital humano

¹⁵⁵ Para contar con un instrumento eficiente también reviste importancia mantener un capital humano de calidad y en sincronía con los objetivos de internacionalización y

especialización de cada ZF permanentemente capacitado en seguridad industrial y salud ocupacional; procesos comerciales y negociación, operación y normatividad aduanera; promoción internacional de bienes y servicios, competencias para el sector logístico; manejo de *software* especializado, *big data*, procesamiento de datos y manejo de alta tecnología.

Los usuarios pueden desarrollar acciones y estrategias en conjunto con el Gobierno nacional, que les permitan cerrar las brechas existentes entre el capital que se forma y los requerimientos de su sector. Así, el fortalecimiento del capital humano se convierte en un aspecto fundamental para lograr los objetivos del instrumento e impactar significativamente las regiones donde se ubican las ZF.

5.2.7. Comercio electrónico: aprovechamiento del comercio electrónico transfronterizo

¹⁵⁶ Posteriormente a las disrupciones resultantes de la crisis sanitaria del Covid-19, se ha evidenciado un fuerte repunte tecnológico en las transacciones comerciales, con un crecimiento sustancial del comercio electrónico transfronterizo, que ha desarrollado nuevos comportamientos y patrones de consumo. Saslavsky y Checcucci (2021) prepararon una nota para la Misión de 2021 mostrando las oportunidades para mejorar la gestión del comercio, la logística y la conectividad de Colombia.

¹⁵⁷ Entre dichas oportunidades, los autores muestran cómo el significativo aumento en el volumen de envíos de pequeños paquetes que cruzan las fronteras en un desafío para las aduanas y las agencias fronterizas, que impulsa la modernización de sus procesos de gestión de riesgos aplicando soluciones de automatización y nuevas tecnologías, el despliegue de inspecciones no intrusivas y tecnologías de trazabilidad y localización, y pruebas sobre nuevos enfoques de recaudación de ingresos para las aduanas y otros aranceles e impuestos.

¹⁵⁸ Ahora bien, parte de los productores y los comercializadores colombianos, mayoritariamente compuestos por mipymes, operan desde ZF. Dichas empresas mantienen un reto importante, de acoger las buenas prácticas de los nuevos canales de comercialización integrando nuevas tecnologías, capacitando el talento humano y ampliando la especialización de sus procesos para cumplir con los acuerdos de niveles de servicio y calidad de entrega que demanda un usuario de comercio electrónico. Se presentan factores excepcionales para

emprender en mercados transfronterizos e internacionales a partir de un *hub* logístico de distribución internacional potenciando la calidad de las exportaciones de servicios.

¹⁵⁹ Uno de los desafíos que se desprenden de esta materia es la eficiencia de logística *e-commerce* (e-logística), que hace referencia a la cadena de suministro desde el almacenamiento hasta la distribución de los productos internacionalmente, donde las ZF entran a jugar un papel fundamental para la optimización del proceso. Ahora bien, según la experiencia de algunas ZF, otros países latinoamericanos han conseguido una inserción eficiente en las redes de valor del mercado asiático gracias a la optimización e-logística y las facilidades que el régimen franco representa para los nodos de estas en materia de comercio electrónico transfronterizo repensando la comercialización de los productos en el futuro (Arboleda, 2022).



 Mipymes colombianas que operan desde ZF mantienen un reto importante: acoger las buenas prácticas de los nuevos canales de comercialización integrando nuevas tecnologías, capacitando el talento humano y ampliando la especialización de sus procesos para cumplir con los acuerdos de niveles de servicio y calidad de entrega que demanda un usuario de comercio electrónico.

5.2.8. Otros enfoques sobre zonas francas e internacionalización

5.2.8.1. Zonas francas en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: buenas prácticas para promover el desarrollo

¹⁶⁰ Las ZF son, por excelencia, el instrumento ideal para promover el comercio exterior, el dinamismo económico y la atracción de inversión extranjera. Son un área donde se aplica el principio de extraterritorialidad, donde, según el régimen, los impuestos de comercio exterior y las obligaciones arancelarias están exentas.

¹⁶¹ Los países miembros de la OCDE han sabido capitalizar esta herramienta y demuestran con números el crecimiento que puede generar aprovecharla. La OCDE es una organización internacional que tiene como misión diseñar políticas para una vida mejor. Su objetivo es promover políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas. Actualmente cuenta con 37 países miembros, de los cuales 26 cuentan con ZF.

En el mundo hay más de 5.000 ZF, de las cuales 923 se encuentran en países pertenecientes a la OCDE, lo que representa casi el 20% del total. Solo en ZF, estos países generan 1.085.000 empleos, con Estados Unidos a la cabeza (400 mil) y Polonia (300 mil).

Las ZF de servicios y las Cloud Free Zones han evolucionado como modelos adicionales, donde los servicios, los medios digitales, la información, la simplicidad y la eficacia en los procesos son protagonistas. Además, por la pandemia, el *nearshoring* ha entrado en auge poniendo el foco en la relocalización de cadenas de valor de cercanía. Las ZF tienen una gran oportunidad para establecerse como áreas con regímenes atractivos para las empresas que buscan las mejores condiciones.

¹⁶² En términos de seguridad, las ZF son reconocidas en el mundo entero por tener un ambiente ideal para la creación de negocios. Según se desprende del documento de la Word Free Zones Organization titulado "Zonas francas en la OCDE", las ZF "cuentan con una ventanilla única que se encarga de agilizar y facilitar los procesos que es entendida como una alfombra roja para los empresarios".

También, "para evitar actos contrarios a la ley se estableció un mecanismo que ya había demostrado éxito, la certificación de Operador Económico Autorizado (OEA). Un OEA define a una parte involucrada en el movimiento internacional de bienes que ha sido aprobada por una administración nacional de aduanas, o en su nombre, conforme a la OMA o normas equivalentes de seguridad de la cadena de suministro. La etiqueta de la OEA puede aplicarse a cualquier tipo de operador que cumple con esta definición. Más de 70 países tienen programas operativos OEA y otros 30 están en proceso de aplicación" (Word Free Zones Organization). La aplicación de este programa es clave para la transparencia, la fiabilidad y un comercio limpio.

5.2.8.2. Zonas francas en la United Nations Conference on Trade and Development: una mirada global a las ZF

¹⁶³ Desde la perspectiva de la United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), se aportan dos enfoques, de los múltiples en que esta conferencia especializada de la ONU participa e incide en el desarrollo de las ZF: el reporte mundial sobre el estado de desarrollo de las ZF, cuya versión más reciente es de 2019, y la iniciativa que lidera en asocio a otras entidades, llamada Global Alliance of Special Economic Zones (GASEZ).

5.2.8.3. Reporte mundial sobre el estado de desarrollo de las zonas francas (UNCTAD, 2019)

¹⁶⁴ En el marco de análisis realizados por este organismo multilateral —y especialmente, lo plasmado en su estudio *World*

Investment Report 2019—, con énfasis en las ZEE, en el mundo más de 140 países las usan a la fecha del estudio. Dentro de estas, el modelo de ZF tiene relevancia, aporta conclusiones importantes al modelo, como uno de los instrumentos más importantes que tienen los creadores de política, para atracción de inversión.

¹⁶⁵ De entrada, el estudio reconoce que para los países en desarrollo se sigue viendo la necesidad de atraer inversión y promover exportaciones que soporten su industrialización, la diversificación económica y la transformación estructural, por lo cual la creación de ZEE es uno de los principales instrumentos.

¹⁶⁶ Resaltando importantes reflexiones respecto a las perspectivas en IED, las tendencias de producción internacional y regional, las debilidades estructurales de las pequeñas economías y las lecciones aprendidas en diferentes latitudes frente a políticas de desarrollo, queremos resaltar algunas conclusiones respecto al rol de las ZEE:

- Todos los gobiernos esperan que las inversiones en ZEE creen empleo, incrementen exportaciones, diversifiquen la economía y construyan capacidad productiva.
- Muchas economías en desarrollo que orientaron sus ZEE a las exportaciones han jugado un rol importante en la transformación productiva, pero también han visto un lento o tardío proceso de atracción de inversión orientada a las tendencias, lo que evidencia alto nivel de subutilización de las ZEE.
- En otros casos, no obstante, se ha visto un alto nivel de inversión, pero no se ha logrado que esta genere impactos importantes en la economía interna con proveedores locales o un adecuado *spillover* (difusión y apropiación de conocimiento).
- En algunos casos se ha visto que la atracción a ZEE de inversión pudo verse acompañada de menores condiciones sociales y laborales, así como descuido en el impacto ambiental de estas inversiones, pero reconoce que hoy esas "ventajas" ya hoy no lo son por los nuevos retos de sostenibilidad, entre otros.
- No obstante, el estudio identifica que los creadores de política siguen viendo el esquema de ZEE como un importante instrumento, por varias razones, entre las cuales se resaltan:
 - Son reformas fáciles de implementar.
 - Bajo costo para establecerlas, pues están principalmente basadas en inversión privada.



 SOLO EL 6,9% DE LAS PYMES EN COLOMBIA EXPORTAN Y, A SU VEZ, TAN SOLO REPRESENTAN UNA DÉCIMA PARTE DE LAS EXPORTACIONES DEL PAÍS, TENDENCIA QUE PODRÍA CAMBIARSE EN LA MEDIDA EN QUE SE PUEDA CONCRETAR UN ESQUEMA DE CLÚSTER.

- Presionan la competitividad jalonada por la IED.
- Facilitan la focalización estratégica.
- La mayoría tienen en común el uso de beneficios tributarios y aduaneros asociados a metas.

El estudio reconoce que uno de los grandes retos que tienen las ZEE y sus beneficios están asociados a:

- Imperativos de desarrollo sostenible.
 - La nueva revolución industrial y digital.
 - Los cambios de patrones de producción internacional, lo que, sin duda, afecta alcanzar metas de política pública derivadas de estas ZEE.
- Aunque cada uno de los más de 140 países que tienen figuras o regulaciones asociadas a ZEE tienen diferencias en su estructura productiva, hay puntos comunes en la regulación o el manejo especial de beneficios que se dan.¹⁷
 - Finalmente, cabe resaltar el aporte que hace el estudio para medir el impacto de ZEE y sus indiscutibles beneficios económicos balanceando el costo financiero y de capital de las ZEE versus su eficiencia y su efectividad y, en general, las contribuciones directas e indirectas que generan.

Sin duda, este estudio de la UNCTAD es un insumo determinante para el análisis que cualquier gobierno debe hacer para evaluar su régimen de ZEE/ZF.

5.2.8.4. GASEZ, iniciativa liderada por la UNCTAD

¹⁶⁷ En lo que respecta a la segunda, GASEZ, es una iniciativa liderada por la UNCTAD¹⁸ y que tiene como eje promover una nueva

¹⁷ Se resaltan: beneficios arancelarios en el ingreso de mercancías (importaciones), esquemas o procedimientos de facilitación de comercio; protegen, promueven y facilitan la inversión y facilitación el ingreso de IED; beneficios en regulación asociada a la propiedad inmobiliaria; beneficios fiscales; mayores exigencias laborales o ambientales; protección a la inversión; preferencias en el uso de la tierra; que se les provea infraestructura pública; que se les provean zonas de infraestructura social (colegios, etc.).

¹⁸ Los miembros de GASEZ son asociaciones UNCTAD y SEZ. Los miembros fundadores incluyen (en orden alfabético): Organización de Zonas Económicas de África, Asociación de Zonas Francas de las Américas, Asociación Verde para Parques

generación de ZEE para el desarrollo sostenible, para lo cual tiene unos objetivos definidos¹⁹, que están enmarcados en lo que denominan megaimpulsos triples: la nueva revolución industrial, el imperativo de la sostenibilidad y la realineación de la gobernanza económica mundial.

¹⁶⁸ En ese sentido la UNCTAD pretende apoyar para que se logre movilizar el apoyo global para las ZEE y maximizar su contribución al desarrollo sostenible requiere un esfuerzo concertado por parte de los actores clave en la comunidad de las ZEE.

¹⁶⁹ Este enfoque es muy interesante, porque toma como punto de referencia los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y los alinea con lo que pueden aportar las ZEE renovándose, en este sentido, como instrumento que no solo apoya los procesos de política industrial, como la (re)industrialización, los procesos de política comercial, como los estímulos tributarios, aduaneros y cambiarios, sino también, retos de política global superior, como los ODS.

5.2.8.5. Araújo Ibarra, una opinión experta de zonas francas aplicada a Colombia

¹⁷⁰ Uno de los principales expertos y actores en el campo de las ZF es Martín Gustavo Ibarra, presidente de la firma consultora Araújo Ibarra. La entrevista a que hace referencia este acápite fue realizada en octubre de 2022, en el proceso de discusión de reforma tributaria.²⁰

¹⁷¹ Dentro de las reflexiones que hace, se encuentra que, en la medida en que se reglamente la reforma tributaria, en el sentido de obligar a exportar el 80% de lo producido por un usuario de ZF, se

trataría de un requisito imposible de cumplir, si se toma como parámetro, por ejemplo, la estadística que enseña que si se toman los diez primeros exportadores de manufacturas del país, los que venden más de 100 millones de dólares cada uno, su relación de ventas totales sobre exportaciones solo llega al 37,5%.

¹⁷² Afirmar Ibarra que actualmente solo el 6,9% de las pymes en Colombia exportan y, a su vez, tan solo representan una décima parte de las exportaciones del país, tendencia que podría cambiarse en la medida en que se pueda concretar un esquema de clúster, como el que hemos descrito en otras partes de este trabajo.

¹⁷³ Finalmente, recuerda que no se debe pasar por alto cómo muchos de los usuarios de ZF prestan servicios transversales o esenciales para el país, como los puertos, Reficar, las refinadoras de biocombustibles, los *datacenters*, las generadoras de energía, las clínicas o las firmas que proveen servicios logísticos al comercio exterior.

Industriales de China, Asociación Internacional de Parques Científicos y Áreas de Innovación, Asociación Nacional de Zonas de Comercio Exterior, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Federación Mundial de Zonas Económicas Especiales y Libres Federación Mundial de Zonas Económicas Especiales y Libres, Organización Mundial de Zonas Francas.

19 Los objetivos de GASEZ, de acuerdo con su página oficial (<https://gasez.org/>), son: facilitar la colaboración transfronteriza y entre industrias entre las ZEE en la promoción del comercio y la inversión para el desarrollo sostenible; la promoción colectiva de políticas para marcos propicios sólidos para las zonas económicas especiales a nivel nacional, regional y mundial; promover la conciencia de las contribuciones de las ZEE al desarrollo sostenible; el aprendizaje entre pares a través del intercambio de experiencias, mejores prácticas y lecciones aprendidas entre las ZEE; emprender programas conjuntos de cooperación técnica para la modernización de las ZEE y la promoción de las zonas modelo de los ODS.

20 <https://www.araujoibarra.com/articulos-destacados/las-zonas-francas-son-una-especie-de-arma-secreta-para-atraer-nuevas-inversiones/>



6

INTERNACIONALIZACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA LEY 2277 DE 2022

6.1. ARTÍCULO 240-1 ET-REFORMADO

¹⁷⁴ El texto de la reforma tributaria quedó de la siguiente manera:
ARTÍCULO 11°. Modifíquese el artículo 240-1 del Estatuto Tributario
PARÁGRAFO 6. Únicamente podrían aplicar lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo, los usuarios industriales de zona franca que, en el 2023 o 2024, acuerden su plan de internacionalización y anual de ventas, en el cual se establezcan objetivos máximos de ingresos netos por operaciones de cualquier naturaleza en el territorio aduanero nacional y los demás ingresos que obtenga el usuario industrial diferentes al desarrollo de su actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, durante el año gravable correspondiente.

Para tal fin deberán suscribir el acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada uno de los años gravables.

En caso de no suscribir el acuerdo o incumplir los objetivos máximos de ingresos, la tarifa del impuesto de renta será la tarifa general indicada en el inciso 1 del artículo 240 del Estatuto Tributario.

Lo dispuesto en el presente párrafo aplicará de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

Los usuarios industriales de zona franca que se califiquen, autoricen o aprueben a partir del 2025 deberán suscribir su PI y anual de ventas, para cada uno de los años gravables, a efectos de aplicar lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo.

 EL GOBIERNO NACIONAL, RECONOCIENDO LOS ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS QUE PUEDAN EXISTIR A LO LARGO DE LA CADENA DE PRODUCCIÓN ENTRE USUARIOS DE ZF, REGLAMENTARÁ LAS CONDICIONES Y REQUISITOS NECESARIOS PARA QUE LAS EMPRESAS ESTABLECIDAS EN ZF QUE PROVEAN INSUMOS A OTROS USUARIOS DE ZF CON VOCACIÓN EXPORTADORA TAMBIÉN SE VEAN BENEFICIADAS DE ESTE MECANISMO.

6.2. OBJETIVOS DEL GOBIERNO NACIONAL PARA REFORMAR EL ART. 240-1 ET

¹⁷⁵ Para el análisis de esta norma, partiremos de los objetivos que el Gobierno nacional tenía al modificar la tarifa del impuesto sobre la renta para las zonas francas. Se dijo en la exposición de motivos:

En relación con el tratamiento preferencial en el impuesto de renta y complementarios al cual pueden acceder los usuarios de Zona Franca (ZF), el presente Proyecto de Ley incluye disposiciones que tienen como objetivo incentivar las exportaciones del segmento productivo que genera valor agregado en el país. En particular, se propone que las personas jurídicas que sean usuarios de las ZF declaradas en el territorio nacional, deben contar con un PI aprobado y vigente para poder ser beneficiarios del tratamiento diferencial a ZF en materia de tarifa del impuesto de renta (20 %) respecto a la tarifa general del impuesto de renta y complementarios (35 %).

El Gobierno nacional establecerá un mecanismo de transición (que en este Proyecto de Ley se plantea de 1 año) y un umbral mínimo en el PI que debe ser cumplido por los usuarios de ZF para acceder a la tarifa de renta diferencial. El 2023 sería un año de transición, y a partir de 2024, los usuarios de ZF que sean beneficiarios de la tarifa diferencial en el impuesto de renta y complementarios deberán exportar un nivel mínimo de su producción...

[...] De igual manera, el Gobierno nacional, reconociendo los encadenamientos productivos que puedan existir a lo largo de la cadena de producción entre usuarios de ZF, reglamentará las condiciones y requisitos necesarios para que las empresas establecidas en ZF que provean insumos a otros usuarios de ZF con vocación exportadora también se vean beneficiadas de este mecanismo. Lo anterior se daría siempre y cuando las primeras cuenten con un PI vigente y aprobado por las entidades competentes en la materia [...].²¹

¹⁷⁶ Como se puede observar, el objetivo es que para mantener la tarifa del 20% en el impuesto sobre la renta, los usuarios industriales de zona franca tenían que exportar, previa la presentación de un PI.

21 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, "Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social". Exposición de motivos.

¹⁷⁷ Nótese que en la exposición de motivos se incluye la posibilidad de que los usuarios que les provean bienes y servicios a otros usuarios que, efectivamente, exporten, puedan beneficiarse de la tarifa, previa presentación de un PI, partiendo de la base de que no todo plan debe incluir exportaciones efectivas, sino que las ventas a otros usuarios exportadores pueden valer como tales.

6.3. ANÁLISIS DEL ART. 240-1: EL PLAN DE INTERNACIONALIZACIÓN Y ANUAL DE VENTAS

6.3.1. El Plan de Internacionalización: antecedentes

¹⁷⁸ Empezaremos por analizar los antecedentes legales recientes que se han presentado con respecto al concepto de PI, haciendo la anotación de que no incluye el de "anual de ventas".

¹⁷⁹ Tomamos como punto de partida para esta parte del análisis el Decreto 2147 del 23 de diciembre de 2016, por el cual se modificó el régimen de ZF y se dictaron otras disposiciones²², si bien es cierto que con posterioridad se expidió el Decreto 278 del 20 de marzo de 2021, que modificó y complementó al 2147/16, el cual permanece mayoritariamente vigente y contiene la estructura del instrumento de ZF.

¹⁸⁰ En dicho decreto se define el PI, de la siguiente manera:

Plan de Internacionalización: Plan en el que se indican las estrategias de promoción al comercio exterior de bienes o servicios que pretendan desarrollar los usuarios operadores de zonas francas permanentes o los usuarios industriales de zonas francas permanentes especiales, en aras de promover el fortalecimiento de las cadenas regionales, hemisféricas o globales de valor.²³

¹⁸¹ Como puede apreciarse, este plan se considera obligatorio para los usuarios operadores de ZFP y los usuarios industriales de ZFPE, pero no para los usuarios de ZF, y se trata de un documento esencialmente propositivo de cuáles estrategias utilizará no con un enfoque de los mercados a los que pretenderá llegar, sino uno interno; valga decir, como pretende lograr que se concrete el fortalecimiento de cadenas regionales, hemisféricas o globales de valor.²³

¹⁸² A lo largo del decreto en mención, se dimensiona la importancia

²² Si bien este decreto, en sus considerandos, recuerda que, a su vez, se incorporan a este los decretos 1767 de 2013, 753 de 2014, 2682 de 2014, 2129 de 2015, 1275 de 2016 y 1689 de 2016.

²³ La definición es exactamente igual tanto en el Decreto 278 de 2021 como en el Decreto 2147 de 2016.

de dicho plan, al cual, dicho sea de paso, se le cambia el nombre por Plan de Promoción de Internacionalización, previendo situaciones como:

- En el art. 7 del decreto 278/21²⁵ se determinan los requisitos generales para la declaratoria de ZF y, por lo tanto, se recuerda que se debe presentar el Plan Maestro de Desarrollo General de la ZF, que debe incluir, de acuerdo con el numeral 7.4, para el caso de las ZFP, una propuesta de plan de promoción de internacionalización que llevará a cabo con los potenciales usuarios calificados de dicha propuesta. En el caso de las ZFPE, el usuario industrial deberá presentar el plan de promoción de internacionalización que pretenda desarrollar.
- Es decir, se trata de un plan que se debería desarrollar de manera conjunta entre el usuario operador y los usuarios calificados.
- Prevé, así mismo, que “dichos planes deberán estar alineados con las tendencias mundiales del comercio internacional en relación con la digitalización, tecnologías de la información, comercio electrónico, exportación de servicios, generación de valor de industrias 4.0., bilingüismo, entre otros que se adapten a la actividad para la cual fue calificado o autorizado el usuario”.
- Debe entenderse que esta enumeración es meramente ejemplificativa y, por lo tanto, debe tener uno o varios de estos aspectos que permitan tener una idea de cuál es el enfoque que el usuario operador pretenda acentuar en su ZF.
- Acerca de las ZFP especiales de servicios que se quieran modificar a ZFP dedicadas exclusivamente a la prestación de servicios, se adicionó el art. 29-2, el cual determinó que, entre los requisitos para que se autorice dicha modificación, se debe presentar la actualización del Plan Maestro de Desarrollo General de la ZF, y acreditar el requisito del plan de promoción de internacionalización establecido en el numeral 7.4 del artículo 26, demostrando los principales impactos que generará en relación con las finalidades previstas en la Ley 1004 de 2005.
- Posteriormente en el art. 74, donde se determinan las obligaciones del usuario operador, se considera que una de ellas es ejecutar el plan de promoción para la internacionalización de la ZF, en los eventos en que sea el usuario operador de una ZFP. Y a continuación, el art. 75, que recuerda la obligación del usuario operador de contar con una empresa de auditoría externa especializada, debe, entre otros aspectos, pronunciarse sobre el cumplimiento del plan de



24 Modifica el art. 26 del Decreto 2147 de 2016.

- promoción para la internacionalización de la ZFP.
- Finalmente, al tratarse de una obligación, su incumplimiento conlleva una infracción, que, de acuerdo con el art. 84, está prevista de la siguiente manera, en el numeral 8: "8. No ejecutar el plan de promoción para la internacionalización de la zona franca, en los eventos en que sea el usuario operador de una zona franca permanente". Según esto, su incumplimiento es penado con multa equivalente a 200 UVT.

¹⁸³ Como puede apreciarse en esta normativa, se mencionan indistintamente los términos *plan de internacionalización* y *plan de promoción para la internacionalización*, pero en ningún momento se habla del *plan de ventas*.

6.3.2. El Plan de Internacionalización y Anual de Ventas

¹⁸⁴ El análisis del Plan de Internacionalización y Anual de Ventas (PIAV), planteado en la Ley 2277, debe hacerse armónicamente entre el inciso primero y el parágrafo 6° del artículo.

El primer inciso del artículo señala:

Para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta, los usuarios industriales de zonas francas aplicarán las siguientes reglas:

1. A la renta líquida gravable multiplicada por el resultado de dividir *los ingresos provenientes de la exportación de bienes y servicios* por la totalidad de los ingresos fiscales, excluyendo las ganancias ocasionales, le será aplicable una tarifa del 20 % del impuesto sobre la renta.
2. A la renta líquida gravable multiplicada por el resultado de dividir *los ingresos diferentes de aquellos provenientes de exportación de bienes y servicios* por la totalidad de los ingresos fiscales, excluyendo las ganancias ocasionales, le será aplicable la tarifa general del artículo 240 del Estatuto Tributario.
3. La suma de los numerales 1 y 2 corresponde al impuesto sobre la renta. [Cursivas añadidas].

¹⁸⁵ Del análisis de la norma podemos deducir que, para aplicar la tarifa diferencial, se requieren ingresos efectivos que provengan de la exportación de bienes y servicios.

¹⁸⁶ La primera inquietud que surge a este respecto es que, si cuando la norma habla de ingresos por "exportaciones", se refiere exclusivamente al concepto aduanero del término, en el caso de los bienes, o a los cuatro modos del Acuerdo de Servicios de la OMC, para el de los servicios.

¹⁸⁷ Para dilucidar este aspecto, debemos remitirnos al parágrafo 6°, que establece, como condición para aplicar la tarifa, la presentación de un PI, que deberá suscribirse con MinCIT:

PARÁGRAFO 6. *Únicamente* podrían aplicar lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo, los usuarios industriales de zona franca que, en el 2023 o 2024, *acuerden su plan de internacionalización y anual de ventas*, en el cual se establezcan *objetivos máximos de ingresos netos* por operaciones de cualquier naturaleza en el territorio aduanero nacional y los demás ingresos que obtenga el usuario industrial *diferentes al desarrollo de su actividad para la cual fue autorizado*, reconocido o calificado, durante el año gravable correspondiente.

Para tal fin deberán suscribir el acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada uno de los años gravables.

En caso de no *suscribir el acuerdo o incumplir los objetivos máximos* de ingresos, la tarifa del impuesto de renta será la tarifa general indicada en el inciso 1 del artículo 240 del Estatuto Tributario.

Lo dispuesto en el presente parágrafo aplicará de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

Los usuarios industriales de zona franca que se califiquen autoricen o aprueben a partir del 2025 deberán suscribir su plan de internacionalización y anual de ventas, para cada uno de los años gravables, a efectos de aplicar lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo [...]. [Cursivas añadidas].

¹⁸⁸ En consecuencia, para aplicar la tarifa del 20% en el impuesto sobre la renta, es una condición que los usuarios industriales de ZF hayan tenido ingresos por exportación de bienes o servicios, previamente acordados con MinCIT, en un PIAV, que deberá contener:

1. Objetivos máximos de ingresos netos por operaciones de cualquier naturaleza en el TAN.
2. Los demás ingresos que obtenga el usuario industrial diferentes del desarrollo de la actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado.

¹⁸⁹ En este sentido, parece, a simple vista, que el plan que se debe presentar es más un plan de ventas que un PI, pues el proyecto indica que este debe contener objetivos "máximos" de ingreso netos por operaciones en el TAN y los demás ingresos diferentes del desarrollo de la actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, pero no ingresos por "exportaciones".

¹⁹⁰ Sin embargo, se entendería que el acápite de internacionalización del

plan debería estar enfocado en demostrar las estrategias para obtener los ingresos diferentes de ventas en el TAN y los demás ingresos por actividades diferentes para las que fue calificado el usuario, las cuales no son otras que las que provengan de exportaciones, en los términos del inciso 1º de la norma.

¹⁹¹ Lo anterior nos sugiere que el PIAV no necesariamente es un plan que deba incluir exclusivamente estrategias para exportar, en los términos del régimen aduanero o del Acuerdo de Servicios de la OMC, sino que el gobierno podría incluir otro tipo de operaciones indirectas, entre las que se pueden enumerar:

1. Las operaciones que terminen en una exportación definitiva por parte de otro usuario de ZF o de una empresa o persona en el TAN, que fomenten o hagan parte de un encadenamiento productivo.
2. Las ventas por Plan Vallejo y Comercializadora Internacional.
3. Encadenamientos entre usuarios de ZF.
4. Ventas a empresas en el TAN que posteriormente exportan a terceros países.
5. Aportes de servicios y de servicios asociados a la mercancía.

¹⁹² Así las cosas, consideramos que la exposición de motivos y la manera en la cual la ley regula la forma como los usuarios podrían utilizar la tarifa diferencial en el impuesto sobre la renta sientan las bases para que, en la reglamentación, el Gobierno nacional pueda incluir en los planes de internacionalización otras operaciones comerciales que coadyuven a la exportación de bienes y servicios de forma directa o indirecta, para fomentar encadenamientos productivos o inserción en las cadenas globales de valor.

¹⁹³ En este sentido, es importante resaltar los siguientes aspectos consagrados por el legislador, respecto de este reto enorme que tendrán el Gobierno y el aparato productivo ubicado y por ubicarse en ZF, así:

- Para poder acceder a la tarifa del 20% por ingresos provenientes de la exportación de bienes y servicios, se requiere cumplir cuatro condiciones:
 - **Primera:** Acordar un PI.
 - **Segunda:** Acordar un plan anual de ventas (PAV).
 - **Tercera:** Que dicho PAV establezca objetivos máximos de ingresos netos por operaciones de cualquier naturaleza en el TAN.
 - **Cuarta:** Que dicho PAV establezca objetivos máximos de los demás ingresos que obtenga el usuario industrial, diferentes del desarrollo de la actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, durante el año gravable correspondiente.

El PAV se realiza con MinCIT para cada uno de los años gravables. Se perderá la opción de la tarifa de renta líquida al 20% por ingresos provenientes de la exportación de bienes y servicios y quedarán gravados al 35%, cuando:

- **Primero:** No se suscriba el acuerdo de PIAV.
- **Segundo:** Se incumpla el máximo de ingresos, entendiendo como *máximo de ingresos* los "objetivos máximos de ingresos netos" provenientes de TAN definidos anualmente en el PIAV.
- **Tercera:** Se incumpla el máximo de ingresos, entendiendo como objetivos máximos de los demás ingresos los definidos anualmente en el PIAV.
- Estas reglas para acceder al beneficio y no perderlo se aplicarán de conformidad con la reglamentación por parte del Gobierno nacional.
- Premisas para corroborar entre el Gobierno nacional y el sector privado.

¹⁹⁴ En este sentido, consideramos que hay unas premisas que se deberán confirmar rápidamente por parte del Gobierno nacional y el sector privado, que son propias de la interpretación del parágrafo 6 del artículo 11° de la ley 2277/22 y se dejan plasmados de manera expresa, pues constituyen un *sine qua non* para plantear un verdadero plan de internacionalización que sirva para romper las tendencias históricas del desempeño exportador colombiano. Estas premisas son:

1. El legislador determina de manera expresa, que se deberá contar con un PIAV. Se trata de un concepto que deberá reglamentar el Gobierno nacional.
2. El concepto PIAV, que dejó expreso el legislador, hace que se pueda entrar en la concepción amplia que traen la teoría y la práctica.
3. Incumplir el PIAV en lo que se refiere a lo que son ingresos máximos por operaciones con el TAN o provenientes de ingresos de fuentes distintas de aquellas para lo que el UIZF fue aprobado. Un punto claro es que trae consecuencias solo en el manejo de la tarifa aplicable a la renta líquida y no tiene, ni puede tener, otra consecuencia.
4. Incumplir el máximo de ingresos es la causal para ir a la tarifa del 35%. En ese sentido, preocupa que en la reglamentación sea muy superficial la concepción de internacionalización y se centre en umbrales de ingresos máximos.
5. Incumplir el PIAV tampoco tiene consecuencias aduaneras, ni cambiarias ni respecto de cualquier otro "estímulo" a ZF.

 LA MANERA EN LA CUAL LA LEY REGULA LA FORMA COMO LOS USUARIOS PODRÍAN UTILIZAR LA TARIFA DIFERENCIAL EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA SIENTA LAS BASES PARA QUE, EN LA REGLAMENTACIÓN, EL GOBIERNO NACIONAL PUEDA INCLUIR EN LOS PLANES DE INTERNACIONALIZACIÓN OTRAS OPERACIONES COMERCIALES QUE COADYUVEN A LA EXPORTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DE FORMA DIRECTA O INDIRECTA, PARA FOMENTAR ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS O INSERCIÓN EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR.

 EL GOBIERNO DEBE
REGLAMENTAR LA FORMA
Y EL ALCANCE
DEL PIAV, LO CUAL SE
CONVIERTE EN UNA
OPORTUNIDAD HISTÓRICA
PARA DEFINIR
PLANES AMBICIOSOS,
ARRIESGADOS,
DISRUPTIVOS
Y RETADORES PARA LA
INICIATIVA PRIVADA.

6. Para el caso de aquellos usuarios de ZF a quienes les sea posible aumentar sus exportaciones, se recomienda establecer un objetivo realizable para sus límites de ventas al mercado interno, que implique gradualidad en el tiempo; dicho objetivo podría plantearse de acuerdo con el promedio de ventas al mercado interno de las ZF en Latinoamérica u otras fórmulas consensuadas con el Gobierno nacional, que permitan fijar un límite factible para las empresas usuarias de ZF en Colombia.
7. Así, por ejemplo, en otros países las ZF están enfocadas en la exportación y venden muy poco al TAN. En la medida en que el legislador no impuso umbrales e hizo referencia a “acuerdos”, cada caso debería ser individual y la regulación no debería ocuparse de los compromisos de ingresos por operaciones con el TAN.
8. El Gobierno nacional parece avanzar en esa dirección propuesta. Según dijo Gonzalo Hernández, viceministro técnico de Hacienda, durante audiencia pública en el Congreso de la República, donde señaló que la evaluación de las ZF se enfoca en si
[...] están cumpliendo con un objetivo para el que fueron conformadas esas zonas francas, y ese objetivo tiene que ver con un plan de internacionalización, que puede ser entendido en primer lugar por la capacidad exportadora que por supuesto se va desarrollando con el paso del tiempo, y por el otro lado con la capacidad, y aquí quiero ser enfático con esto, de sustitución de importaciones, esto atiende por ejemplo las preocupaciones de algunas refinerías [...] se está revisando también el hecho de que hay empresas que ofrecen servicios como parte de la cadena logística de exportación [...] hace una internacionalización indirecta, porque permite con sus capacidades que otras empresas puedan exportar. Casos concretos, el caso de los puertos, por ejemplo [...].

¹⁹⁵ De acuerdo con el análisis anterior, se concluye que el legislador quiso que se le diera la mayor importancia al PIAV que deberá acordarse por cada UIZF y que el Gobierno debe reglamentar la forma y el alcance de dicho plan, lo cual se convierte en una oportunidad histórica para que se puedan definir PIAV ambiciosos, arriesgados, disruptivos y especialmente retadores para la iniciativa privada y apoyada por instrumentos de política pública y de internacionalización que el Gobierno nacional deberá fortalecer o desarrollar, apalancado en la cuádruple hélice (academia, empresa, Estado y sociedad).



Para aquellos usuarios de ZF a quienes les sea posible aumentar sus exportaciones, se recomienda establecer un objetivo realizable para sus límites de ventas al mercado interno, que implique gradualidad en el tiempo; dicho objetivo podría plantearse de acuerdo con el promedio de ventas al mercado interno de las ZF en Latinoamérica u otras fórmulas consensuadas con el Gobierno nacional.

¹⁹⁶ De la premisa anterior y alineado ello con las definiciones más modernas de internacionalización citadas a lo largo de este documento, el contenido del PIAV deberá contemplar aspectos que se profundizan en las conclusiones y que pueden ser desarrollados luego de un intercambio de visiones entre las partes involucradas.

¹⁹⁷ El marco legal para esta reglamentación lo da no solo la Ley de reforma tributaria, sino que podría, incluso, hacerse por resolución de MinCIT, como desarrollo del Decreto 2147/16 modificado por el Decreto 278/21, facilitaría su implementación y atendería la dinámica propia de lo que será este nuevo enfoque hacia la internacionalización de las ZF.

¹⁹⁸ Así mismo, se tendrá un reto enorme en la medida en que el nivel de internacionalización de las empresas calificadas en ZF, tiene, a su vez, diferentes niveles de desarrollo para la internacionalización. Por lo anterior, es importante que no se pierda de vista que, como se resalta en el presente documento, la internacionalización y su nivel de logro están asociados a un conjunto de operaciones que se deberán ir planeando, implementando, ajustando y corrigiendo en el tiempo.



7

LA CANASTA EXPORTADORA COLOMBIANA: REFLEXIÓN SOBRE SU CONTENIDO. TENDENCIAS Y *DRIVERS* DEL COMERCIO INTERNACIONAL PARA COLOMBIA. INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS EN ZONAS FRANCAS²⁵

¹⁹⁹ Esta parte del documento contiene un acercamiento a nuevas tendencias y *drivers* que deben tener presentes el Gobierno nacional y las empresas ubicadas en ZF para implementar, optimizar y hacer crecer su estrategia y su PI.

Cada una de dichas estrategias puede, en sí misma, generar un documento de ampliación y detalle para ser adaptado a cada modelo de negocio y, sin duda, para cada PI. A estas alturas, pretendemos resaltar las que consideramos más importantes, para que se las tenga presentes al momento de ser adaptadas o implementadas en un PI.

²⁰⁰ Por otra parte, es claro que, dado lo dinámico de las circunstancias políticas, económicas y sociales que, de manera permanente, afectan el mundo de los negocios, se trata de un aspecto que debe actualizarse en los PI, en la medida en que estos se vayan madurando y materializando.

²⁰¹ Los temas de este numeral están distribuidos de la siguiente manera: Diagnóstico del nivel de internacionalización de Colombia y

25 El numeral 4.6 fue liderado por Juan Carlos Rondón, MBA.

 ES CLARO QUE LA INTERNACIONALIZACIÓN ES UN MEDIO A TRAVÉS DEL CUAL SE PUEDE CERRAR LA BRECHA TECNOLÓGICA, EN UN SENTIDO AMPLIO, Y UNA ESTRATEGIA A LARGO PLAZO QUE CONTRIBUYE AL CRECIMIENTO.

ZF (4.6.1); Tendencias y *drivers* para la internacionalización (4.6.2), el cual, a su vez, se divide en: Líneas orientadoras de la política industrial y de comercio colombianas. (4.6.2.1); Tendencias del consumidor final (4.6.2.2); Tendencias en modelos de negocio (4.6.2.3) y Tendencias internacionales de política pública según mercados priorizados (4.6.2.4).

7.1. DIAGNÓSTICO DEL NIVEL DE INTERNACIONALIZACIÓN DE COLOMBIA Y ZONAS FRANCAS

7.1.1. Motivación y nuevo entorno de los escenarios globales-Misión de Internacionalización 2021

²⁰² Si bien es cierto que en este mismo módulo ya nos referimos al informe de la Misión de Internacionalización 2021, desde el enfoque documentos de política gubernamental, ahora lo abordaremos como un importante insumo, no solo para conocer el diagnóstico histórico de la reducida capacidad de internacionalización y exportación colombiana, sino también, para apropiarse y dimensionar, en cada caso concreto, las recomendaciones para mejorar las exportaciones colombianas. El informe, así como sus anexos, se encuentra en la página web del DNP (www.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion).

²⁰³ Uno de los valores adicionales de esta Misión de Internacionalización radica en el hecho de que fue liderada por el profesor Ricardo Hausmann (Harvard) y un grupo de expertos internacionales y nacionales sin un interés particular, más allá de aportar a la internacionalización del país.

²⁰⁴ El informe resalta las oportunidades y las fortalezas colombianas para su internacionalización, como puede ser el hecho de que somos el segundo país más biodiverso del mundo, pero también identifica las debilidades y las amenazas que se evidencian en las nuevas realidades pospandemia, como el hecho de que "el mercado global ha demostrado un crecimiento superior a la capacidad exportadora de Colombia" (DNP, 2021a, p. 4), así como las realidades que se vienen estructurando bajo las nuevas tensiones geopolíticas que rondan la internacionalización de las economías.

²⁰⁵ De los diagnósticos y las recomendaciones de la Misión, se puede resaltar lo siguiente:

- **La internacionalización de Colombia es limitada y se ha estancado por décadas:** Cabe resaltar dicho aspecto como una constante en todos los sectores, sin que las ZF

hayan sido ajenas a esta realidad. Toda la economía —no obstante los innumerables modelos y las políticas para la internacionalización— ha evidenciado un bajísimo nivel de internacionalización; comparativamente con el tamaño de su economía y salvo contadas excepciones empresariales, su crecimiento ha sido especialmente orientado al mercado interno. Las empresas siguen viendo el mercado local como su principal y casi único mercado para soportar el crecimiento.

- **Objetivo de la internacionalización:** El enfoque de la Misión no es que la internacionalización sea un objetivo en sí mismo, sino que sea un medio a través del cual se cierre la brecha tecnológica, en un sentido amplio, y que sea una estrategia a largo plazo que contribuya al crecimiento.
- **El cambio climático como nueva tendencia:** Transportar energías limpias es más costoso y favorecerá la reubicación de actividades. Es claro que las empresas deberán acercarse a las nuevas energías limpias y, por lo tanto, Colombia debe ser un destino de inversión que se debe tener en cuenta para las estrategias de *nearshoring* que se estarán dando en los próximos años.
- **La digitalización es una nueva tendencia:** Y una nueva tendencia que, por la pandemia, se ha acelerado en el mundo entero; por eso mismo, adquiere mayor relevancia entenderla desde una perspectiva de internacionalización, en la medida en que será cada vez más común ver alternativas como el *Home office* desde el mundo.
- **Tensiones geopolíticas en aumento:** Dichas tensiones se hacen evidentes tanto en el ámbito multilateral —así es en el caso de la OMC— como a lo largo de todas las relaciones comerciales —incluso, entre aliados—, sumado ello a los efectos de la pandemia en las cadenas de suministro, y evidencian un aumento de la polarización del comercio, lo que hará cambiar la arquitectura de las CGV.
- **Aumento de la demanda:** Se prevé, y la evidencia así lo demuestra, que está en aumento la demanda creciente de alimentos, agua y tierra.
- **Brecha de desarrollo:** En Colombia, la brecha de desarrollo —entendida esta como la diferencia del PIB per cápita— no se ha reducido, lo que, a su vez, lleva a que la brecha del ingreso tampoco se haya reducido.
- **Brecha tecnológica:** La brecha tecnológica de Colombia sigue en aumento con respecto al resto del mundo, toda vez que este

 LA BRECHA TECNOLÓGICA DE COLOMBIA SIGUE EN AUMENTO CON RESPECTO AL RESTO DEL MUNDO, TODA VEZ QUE ESTE AVANZA TECNOLÓGICAMENTE MÁS RÁPIDO QUE COLOMBIA.

avanza tecnológicamente más rápido que Colombia.

- **Baja productividad:** Los diferentes indicadores señalan que la productividad se mantiene persistentemente baja y la brecha en la frontera tecnológica se amplía.
- **Volumen de las exportaciones colombianas:** Las proyecciones concluyen que está en el 70% debajo de lo esperado por el tamaño de la economía del país.
- **Canasta exportadora:** La canasta exportadora colombiana sigue evidenciando una baja intensidad en el sector tecnológico.
- **Inmigración:** Los niveles de inmigración en Colombia son bajos y ello tiene consecuencias en varios indicadores.
- **Participación en las CGV:** En términos generales, se evidencia una baja participación en las CGV, lo que implica un bajo nivel de valor extranjero añadido en las exportaciones colombianas.
- **Desempeño de la IED:** Uno de los indicadores optimistas es que se evidencia un buen desempeño de la IED. No obstante, una de las características de dicha inversión es que se focaliza en el sector extractivo, el cual no tiene tanto impacto como el que sería deseable, pues, por ejemplo, no genera volúmenes de empleo deseables.

- **Baja innovación patentada:** Es factible que en el sector productivo colombiano haya alto nivel de innovación, pero, por diferentes razones, tal innovación o no se lleva al estado de patentarla, o bien no cumple los estándares para lograrlo.
- **La adopción y la adaptación tecnológicas:** Se requieren un esfuerzo y complementariedades público-privadas en ambos aspectos. Los instrumentos para lograrlos pueden ser horizontales (no sectorizadas) o verticales (sectorizadas).
- **Distorsiones laborales:** Persisten altas distorsiones laborales en el crecimiento productivo, lo que hace ampliar las brechas de desarrollo y de distribución.

²⁰⁶ Como se puede apreciar, se trata de un análisis a fondo desde diferentes causas, las cuales deben atenderse de manera coordinada para lograr que se den las circunstancias propicias que permitan a las empresas iniciar y consolidar procesos de internacionalización en beneficio del país.

7.2. TENDENCIAS Y DRIVERS PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN (2023)

²⁰⁷ Las tendencias y los *drivers* del comercio internacional que marcan la pauta para 2023 y, muy posiblemente, para el resto de la década, las abordaremos y las explicaremos con base en la siguiente estructura:

- Líneas orientadoras de la política industrial y de comercio colombianas
 - Con base en el PND-bases 2022-2026
 - ▶ Internacionalización, transformación productiva para la vida y acción climática
 - ▶ Transformación del sector agropecuario
 - Con base en la política de Reindustrialización (MinCIT-presentación inicial para ser documento CONPES)
 - ▶ Apuestas estratégicas de la política
 - ▶ Instrumentos planteados desde los factores de producción
 - ▶ Medidas de intervención generales
 - Con base en *drivers* y tendencias contenidas en las recomendaciones de la Misión de Internacionalización 2021
 - ▶ Captar el *know-how* mediante individuos y sus redes
 - ▶ Empresas y CGV como un canal hacia el avance tecnológico
 - ▶ Acceder al conocimiento incorporado mediante bienes y servicios, y "aprender comerciando"
 - ▶ Instituciones para la internacionalización

- Tendencias del consumidor final
- Tendencias en modelos de negocio
 - Gestión del conocimiento
 - Gestión de la innovación
 - Modelos de negocio disruptivos en función de nuevas tendencias
- Tendencias internacionales de política pública según mercados priorizados

²⁰⁸ En este sentido, plantearemos a continuación algunas reflexiones generales para tener en cuenta en cualquier PI que se vaya a implementar por parte de empresas colombianas y, particularmente, por parte de empresas usuarias de ZF, que deberían tener en cuenta en sus estrategias de corto plazo, con respecto a la intención o la necesidad de estructurar un PI que les permita optimizar o diversificar su modelo de negocio.

7.2.1. Líneas orientadoras de la política industrial y de comercio colombianas

²⁰⁹ Al momento de finalizar el presente análisis no ha sido expedida la versión final de las bases del PND (2022-2026), por lo cual se realiza un conciso análisis del documento que contiene sus bases. Posteriormente se analiza el Informe de la Misión de Internacionalización 2021.

²¹⁰ Analizando los diferentes capítulos y las temáticas de lo que será el PND 2022-2026 que presentará el Gobierno nacional en la primera legislatura de 2023, consideramos relevante tomar en cuenta las siguientes líneas de acción, a las que se ha anunciado como prioridad en la estrategia gubernamental productiva y de desarrollo económico, toda vez que serán *drivers* y tendencias por tener en cuenta para definir las estrategias empresariales, pues se prevé que dichas líneas de acción contarán con políticas más direccionadas y darán oportunidades para las empresas que vean viable alinear su modelo de negocio con el PND.

²¹¹ A continuación, resaltamos algunas de las líneas orientadoras que se deberá monitorear en su desarrollo por parte del Gobierno nacional, para poder identificar la forma de alinearse con ellas: internacionalización, transformación productiva para la vida y acción climática.

²¹² Las siguientes pueden considerarse las líneas centrales expuestas, y cada una de ellas debe marcar una posibilidad para que las empresas hagan al menos un análisis de alineamiento del modelo de negocio, de las empresas en general y de las ubicadas en ZF en particular.

 LAS PROYECCIONES CONCLUYEN QUE EL VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS ESTÁ EN EL 70% DEBAJO DE LO ESPERADO POR EL TAMAÑO DE LA ECONOMÍA DEL PAÍS.

²¹³ Sin embargo, antes de esquematizar las líneas del PND que servirán de *drivers* para cualquier estrategia empresarial o sectorial, debemos resaltar que, para poder aprovechar todo su potencial, se debe trabajar en cuatro claves fundamentales, que se sintetizan en la siguiente tabla.

TABLA 28. CLAVES FUNDAMENTALES PARA LA ESTRATEGIA EMPRESARIAL DE INTERNACIONALIZACIÓN

Clave	Alcance
Proyectos ambiciosos, sin caer en la tentación de la fragmentación.	El ideal no puede ser que la implementación de la política caiga en pequeñas subvenciones empresariales dispersas y seguir en el mismo nivel de lentitud para impactar. Se necesita estructurar grandes proyectos que atraigan empresas colombianas y extranjeras a ser parte y su debida inserción en cadenas globales.
Colaboración público-privada para lograr proyectos ambiciosos.	Será importante en estos momentos, abrir un diálogo, que, basado en la confianza, construya estas propuestas ambiciosas. El reto será evitar la rigidez para la toma de decisiones públicas y aterrizar a su justa proporción la ambición empresarial. Esperemos que la innovación sea propicia para mejorar los estilos de relacionamiento público-privado.
Conexión con el sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación y el sistema educativo y en general con toda la sociedad interesada en aportar al desarrollo.	Atraer a los jóvenes que estén en Colombia o el exterior a construir la nueva estructura productiva que soportará el desarrollo sostenible.
Objetivos claros articulados con indicadores coherentes de corto, mediano y largo plazo.	No basar los objetivos en aspectos financieros asociados a recursos de apoyo nada más, sin lograr tener una visión mucho más allá de los dineros entregados.

Fuente: Elaboración propia (2023).

214 Así las cosas, a continuación, las líneas del PND:

- Productividad que propicie el desarrollo sostenible y la competitividad del país.
- Aumento de la riqueza, al tiempo que es incluyente.
- Nuevas actividades económicas que aprovechan las potencialidades territoriales en armonía con la naturaleza.
- Diversificar la economía a través de la reindustrialización, el uso sostenible de la biodiversidad, la economía circular (ciudades) y las prácticas intensivas en conocimiento e innovación.
- Financiamiento como mecanismos habilitantes.
- Transformación energética de manera progresiva, justa, segura, confiable y eficiente.
- Algunas líneas propias derivadas del nivel de integración colombiano al momento y que serán objeto de especial interés por el PND:
 - Aprovechar acuerdos multilaterales, Alianza Pacífico y Comunidad Andina (CAN).
 - Integrarse a cadenas regionales y globales de valor.
 - Complementariedad productiva.
 - Certificaciones de calidad.
 - Promoción de las reglas de origen.
- Contener la deforestación.
- Restaurar los ecosistemas.
- Diversificación productiva + reconversión laboral.
- Enfoque territorial.
- Pequeña minería con estándares. Cadenas de valor añadido para minerales. Creación de la Empresa Nacional de Minerales.
- Producción de hidrógeno como vector energético.
- Tecnologías de captura, utilización y almacenamiento de carbono.
- Metas de ahorro energético. Financiación de recambio.
- Movilidad de cero y bajas emisiones. Fortalecimiento del transporte sostenible.
- Economía circular y ciudades.
- Reducción del impacto ambiental residencial. Hábitat verde.
- Bienes públicos transversales y sectoriales al sector productivo.

215 Estas líneas serán enfocadas en las siguientes dimensiones:

- Apuestas sostenibles y basadas en conocimiento. Bioeconomía, transición energética, movilidad sostenible, circularidad en las cadenas productivas, desarrollo de medicamentos y de vacunas y agroindustria.



- Nuevos arreglos institucionales, para lograr mejor articulación privada, pública y popular e instrumentos de apoyo a procesos regionales de desarrollo, como fortalecimiento de las aglomeraciones productivas y de los programas de transferencia de conocimiento y tecnología.
- Diversificación exportadora, con énfasis en diversificar la matriz exportadora y productiva.
- Diferenciación regional reconociendo las diferencias y la heterogeneidad productiva y regional del país y sus oportunidades de especialización productiva.

²¹⁶ Complementando las líneas anteriores, se resaltan las siguientes, también como derrotero del PND y congruentes con lo que el Gobierno 2022-2026 ha resaltado:

- **Convergencia regional:** Encadenamientos y conglomerados productivos; integración de unidades de menor desarrollo en la cadena de proveeduría y la producción a escala local de insumos y de bienes finales.
- **Políticas claras:** Políticas modernas de competencia, consumidor e infraestructura de la calidad.
- **Industria de las tecnologías:** Impulso a la industria de las tecnologías de la información (TI).

- **Reindustrialización:** En actividades conducentes a la sociedad del conocimiento. Se duplicará la inversión en investigación y desarrollo (I + D).
- **Investigación e innovación:** Actualizar el marco regulatorio para la investigación y la innovación, con el fin de sofisticar el aparato productivo.
- **Concurrencia de recursos en torno a inversiones estratégicas en ciencia, tecnología e innovación:** Esto llevará a una reestructuración y al desarrollo de sistemas nacionales y regionales de productividad, competitividad e innovación:
 - Bioeconomía, ecosistemas naturales y territorios sostenibles.
 - Derecho humano a la alimentación.
 - Energía sostenible, eficiente y asequible.
 - Autonomía sanitaria y bienestar social.
- **Marco de inversión en ciencia, tecnología e innovación:** Se optimizará el proceso de acceso a beneficios tributarios, regalías y demás recursos orientados a CTI. Dicho marco estará orientado al cierre de brechas tecnológicas en el sector productivo. Así mismo, se generarán condiciones y servicios de extensión tecnológica.
- **Propiedad intelectual:** Capacidades gerenciales y servicios de asesoría sobre propiedad intelectual y vigilancia tecnológica. Se hará énfasis en el sector agroindustrial, en las mipymes y en la economía popular.
- **Inversión extranjera directa:** Se promoverá la IED intensiva en la transferencia de conocimiento y tecnología al sector productivo. Su principal enfoque estará en el encadenamiento productivo y la generación de empleo.
- **Sector privado y capitales de riesgo:** Movilizar inversión del sector privado y capitales de riesgo hacia investigación, desarrollo e innovación habilitando el emprendimiento de base tecnológica y la adopción de tecnologías. Habrá un nuevo marco regulatorio para investigar e innovar.
- **Educación:** Desarrollo científico y fortalecimiento del talento en tecnologías convergentes. STEAM y doctores en la industria. Convalidación de títulos.
- **Apoyo a encadenamientos productivos:** De alto valor agregado en los sectores agropecuario, forestal, pesquero, farmacéutico, textil, de turismo de la naturaleza y otros sectores de la bioeconomía dirigidos a los mercados nacionales y extranjeros.
- **Turismo como base:** Turismo sostenible e incluyente.
- **Economía forestal y bioproductos:** Basados en los recursos

- biológicos, genéticos y productos derivados de la biodiversidad.
- **Cadenas de valor:** Cadenas de valor de productos maderables y no maderables del bosque.
- **Bioproductos:** Se priorizarán diez bioproductos. Promoción de la IED.
- **Economía circular:** Basada en la producción y el consumo responsables.
- **Financiamiento neto para el desarrollo sostenible:** Líneas de crédito más amplias y con tasas compensadas, fondos de financiamiento combinado y tecnología *blockchain*. Flujo de inversión positiva y que reduzca su riesgo en implementación.
- **Emprendimiento:** Destinación de recursos a incubadoras y aceleradoras.
- **Reindustrialización:** Banca de desarrollo para la reindustrialización.
- **Carbono justo:** Creación de mercado de carbono justo.
- **Capacitación institucional:** Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y las comunidades para la toma de decisiones.
- **Democratización de las tecnologías de la información y las comunicaciones:** Para desarrollar una sociedad del conocimiento y la tecnología, conectada con el saber y los circuitos globales. Mentalidad y cultura digital. Economía digital en forma de emprendimientos, industria, información y conocimiento.
- **Transformación del sector agropecuario.**

²¹⁷ Uno de los pilares del PND será la transformación del sector agropecuario, que estará orientada a producir más y mejores alimentos, para lo cual se han anunciado los siguientes lineamientos:

- Mejoramiento de la productividad y la competitividad del sector agropecuario: Desarrollando cadenas de valor agregado intensivas en innovación y conocimiento. Se priorizará el desarrollo de procesos agroindustriales.
- Consolidar una oferta agropecuaria exportable: Como parámetro fundamental, se espera que sea competitiva y permita reducir de manera significativa la importación de alimentos básicos.
- Énfasis en sistemas agroalimentarios: Que incluyen el fortalecimiento de circuitos cortos de producción, comercialización, servicios logísticos y transporte.

²¹⁸ Los catalizadores de la transformación del sector agropecuario contenidos en las líneas del PND serán los siguientes:

- Producir más y mejores alimentos: Ordenar la producción, el acceso a factores productivos, los sistemas territoriales de innovación agropecuaria (SNIA), la extensión tecnológica, la producción nacional de insumos y la transición de insumos químicos a biológicos.
- Cadenas de suministro eficientes: Redes agrologísticas, tecnologías emergentes, cadenas logísticas.
- Infraestructura para el transporte eficiente: Carreteros, marítimos y fluviales.
- Menos intermediación y mayor rentabilidad en la comercialización: Reducir los intermediarios, apalancarse en las denominaciones de origen y alto enfoque en el comercio exterior.

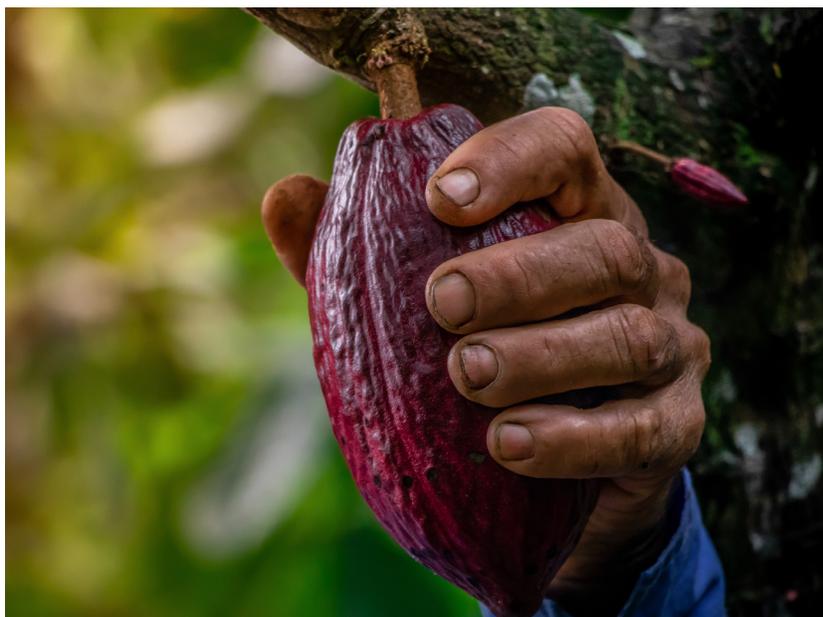
²¹⁹ Con base en la política de Reindustrialización (MinCIT-presentación inicial para ser documento CONPES).

Como desarrollo a mayor nivel de detalle, MinCIT llevará a documento CONPES una política denominada de reindustrialización, que guarda coherencia con lo establecido en las bases del PND y contiene unas apuestas estratégicas, unos instrumentos y unas medidas de intervención transversales para apalancar la transformación esperada.

220 De manera sintética y basados en los documentos disponibles por MinCIT, se entra a ampliar cada uno de estos tres grandes componentes:

- **Apuestas estratégicas de la política:** Los sectores en los que se quiere lograr un énfasis por el potencial que tiene Colombia están orientados a cinco apuestas:
 - **Transición energética:** Eliminando la dependencia del petróleo y del carbón, para avanzar en la producción de bienes y servicios basados en fuentes alternativas.
 - **Agroindustrialización y soberanía alimentaria:** Énfasis en las minicadenas rurales, la agricultura digital y la restauración ecológica.
 - **Reindustrialización del sector salud:** Generar capacidad de producción en bienes y servicios asociados muy específicamente a excipientes activos para su mezcla con principios activos de medicamentos, medicamentos, vacunas y dispositivos médicos y sus partes.
 - **Reindustrialización para la defensa y la vida:** Se resaltan especialmente el sector astillero y el aeronáutico.
 - **Territorio y su tejido empresarial:** La apuesta reconoce la necesidad de apoyar las iniciativas desde el tejido empresarial de los territorios.

Instrumentos planteados desde los factores de producción:



 Agroindustrialización y soberanía alimentaria: Énfasis en las minicadenas rurales.

- **Capital y financiamiento:** Se contemplan varios instrumentos complementarios como: 1) empresas públicas y de economía mixta invirtiendo en nuevas tecnologías, 2) banca de desarrollo orientada a proyectos de infraestructura, 3) financiamiento para emprendimiento y 4) inclusión financiera para economía popular.
- **Capacidades humanas:** Mejorar la formación alineada con la demanda usando mecanismos de dualidad y con énfasis en el bilingüismo para el trabajo.
- **Tecnología:** Se hará énfasis en: 1) alianzas para transferencia tecnológica a encadenamientos productivos hacia dentro, 2) TI para fortalecer a los proveedores, 3) TI para eslabonarse a cadenas globales, 4) desarrollar los centros de reindustrialización ZASCAS (Centros de infraestructura compartida para la economía popular) y 5) fortalecer el extensionismo agropecuario.
- **Infraestructura funcional y conectividad:** Se contará con: 1) estrategias para incrementar la participación de empresas y unidades productivas, 2) mejorar la integración con regiones fronterizas, 3) fomentar instrumentos para la internacionalización donde se resalta el Plan Vallejo) y 4) fortalecimiento de ZF para la exportación.
- **Medidas de intervención generales:** Se resaltan iniciativas transversales orientadas a:

- Compras públicas para la reindustrialización: Con énfasis en micro y pequeñas empresas y en economía popular.
- Se reitera el esfuerzo financiero de empresas públicas y de economía mixta en tecnologías de punta.
- Agenda regulatoria para simplificar y promover la libre competencia.
- Fortalecer la infraestructura de la calidad.
- Fortalecimiento de la política de comercio exterior inclusiva y sostenible derivada de los TLC y de los socios comerciales.
- Buscar mayor IED sostenible y con transferencia tecnológica.
- Con base en *drivers* y tendencias contenidas en las recomendaciones de la Misión de Internacionalización 2021.

²²¹ Aunque muchas de estas recomendaciones requerirán su apropiación por parte del Gobierno nacional para su adecuada implementación, sin duda es necesario tenerlas presente y acompañar su implementación por parte del sector productivo colombiano, en la medida en que sus modelos de negocio lo requieran y potencien el sector productivo.

²²² A continuación, se reseñan dichas recomendaciones de la Misión de Internacionalización. Su implementación en los modelos de negocio podrá ser viable incluso si no se cuenta con una política productiva expresa para algunas de estas tendencias, o *drivers*, para tener en cuenta.

- Captar el *know-how* mediante individuos y sus redes:

Migración con conocimiento: En sus conclusiones, la Misión reitera que traer conocimiento al país es más fácil y rápido que crear ese conocimiento. “Trasladar los cerebros que contienen el *know-how*, o conectarnos con ellos, es un proceso mucho más rápido y económico” (DNP, 2021a, p. 21). Por lo anterior, se espera una reducción de los obstáculos para captar talento global. Se recomienda lograr la captura de más inmigración de talento que complemente el talento local para la productividad y generar transferencia de conocimiento.

Diáspora colombiana: Puede ser un importante apalancamiento de adopción tecnológica y de desarrollo empresarial para su país de origen; “la diáspora puede conectar empresas a través de las fronteras, promover comercio e inversión, crear nuevas empresas, estimular el emprendimiento, y transferir valiosos nuevos conocimientos y

 SE ESPERA UNA REDUCCIÓN DE LOS OBSTÁCULOS PARA CAPTAR TALENTO GLOBAL. SE RECOMIENDA LOGRAR LA CAPTURA DE MÁS INMIGRACIÓN DE TALENTO QUE COMPLEMENTE EL TALENTO LOCAL PARA LA PRODUCTIVIDAD Y GENERAR TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTO.

competencias" (DNP, 2021a, pp. 26-27). El aporte de la diáspora colombiana a la internacionalización va mucho más allá de las remesas.

- Empresas y CGV como un canal hacia el avance tecnológico.
 - **Participar en cadenas globales de valor de mejora tecnológica, donde las empresas son interdependientes:** Se debe mirar países ubicados en el Pacífico. Adherir al CPTPP o acuerdos nuevos. CGV-ZEE como mecanismo de captura de inversión, integración y crecimiento, toda vez que tienen reglas especiales que corrigen distorsiones del resto del país, y no crean problemas con el resto de industria local. También se recomiendan CGV y fortalecimiento del Plan Vallejo que permiten la reducción de costos.
 - **Cadenas globales de valor en manufacturas:** Colombia se especializa en CGV de materias primas, pero no ha sido capaz de entrar en CGV de manufacturas.
 - **Costos y barreras en importación:** Impacto negativo de los costos y las barreras de importación para integrarse a CGV.
 - **Acuerdos comerciales:** Acuerdos comerciales profundos para mejor integración a CGV complejas.

- **Inversión extranjera directa:** En esta materia se proponen varias acciones:
 - ▶ Captar empresas que tengan la tecnología y el conocimiento requeridos.
 - ▶ Diversificar hacia sectores de mejoramiento tecnológico y hacia industrias que promuevan vínculos regresivos y progresivos.
 - ▶ Mejorar la planeación y la información relacionadas con inversión.
 - ▶ La otra cara de la moneda: explotar la presencia empresarial de Colombia en el Exterior-OFDI (*outbound foreign direct investment*) y de esta manera, apoyar a las empresas para mejorar su rol en internacionalización.
- Acceder al conocimiento incorporado mediante bienes y servicios, y "aprender comerciando".
 - **Medidas arancelarias y no arancelarias:** Revisión de barreras arancelarias y no arancelarias.
 - Esta revisión debe tener en cuenta diferentes elementos. Por ejemplo, en cuanto a comercio de servicios, Colombia no es tan restrictiva; en cuanto a servicios modernos, se deben monitorear y focalizar esfuerzos en "servicios modernos" (telemigración y teletrabajo transfronterizo) e involucrarse más en el mercado del comercio de tareas.
- Instituciones para la internacionalización:
 - **Investigación y desarrollo.** En esta materia se proponen varias acciones:
 - ▶ Mayor inversión en investigación y desarrollo (I&D).
 - ▶ Financiación; alianzas academia-privados; beneficios tributarios.
 - ▶ Compra pública para la innovación.
 - ▶ Instituciones de modernización tecnológica. Se requiere un rediseño, toda vez que existe duplicidad de funciones, que implica ineficiencia en la asignación de los escasos recursos.
 - ▶ Instituciones para el comercio internacional. Fortalecer el liderazgo de MinCIT y disminuir la dependencia directa bajo liderazgo del presidente.
 - ▶ Integración. Monitorear el desempeño de las instituciones en comercio internacional. Institucionalidad para integrarse a Asia y África. Penetración a grandes bloques de comercio.



 **Automatización auténtica:** Será necesario invertir en inteligencia artificial (funciones predictivas), robótica y automatización.

7.2.2. Tendencias del consumidor final

²²³ Acerca del consumidor final, se han modificado algunas de las tendencias, lo cual se atribuye, esencialmente, pero no de manera exclusiva, a la pandemia y sus incidencias en los hábitos de consumo. Tomando como base *Euromonitor Internacional* (EI), se identifican las siguientes tendencias de consumidor final que deberían tenerse en cuenta en la presente década:

- **Presupuesto limitado (EI):** Reducción del presupuesto de consumo en la medida que se vuelve estrategia de precio como constante (EI). Ya la lealtad de marca no será la prioridad, siempre que se garantice una buena relación entre calidad y precio, lo que incluso podrá poner las marcas propias (marca privada, marca blanca) por encima de las marcas reconocidas.
- **Alternativas de consumo:** Se empezarán a fortalecer iniciativas alternas de consumo, orientadas por esa tendencia de reducción de gastos, pero que pueden ser una oportunidad en las estrategias de empresas. Dichas tendencias empiezan a orientar a los consumidores

a contemplar opciones como: compartir, reparar, reutilizar, hacer bricolaje y lograr un balance de sostenibilidad y economías en sus hogares.

- Sin duda, todo ello impactará la estrategia de *marketing* de las empresas y, en especial, el *marketing mix* que tenga diseñado o piense estructurar la empresa.
- **Tiendas de descuento:** En la medida en que se han venido posicionando como primera parada, serán canales importantes para tener en cuenta en el modelo de internacionalización (EI).
- **Automatización auténtica:** Será necesario invertir en inteligencia artificial (funciones predictivas), robótica y automatización. Sin embargo, luego de la pandemia se valora y se genera satisfacción al comunicarse con otro ser humano, lo cual será más relevante en función de la edad del consumidor.
- **Controlar el *scroll*:** Es necesario pensar en estrategias digitales consistentes, permanentes, que impliquen realizarlo como una actividad diaria y recurrente, para lo cual se recomienda la renovación de aplicaciones acompañadas de un proceso de desintoxicación digital que conlleve la búsqueda de *apps* con valor agregado. Un típico ejemplo se presenta en el sector de alimentos en donde se pretende mantener más informada a la comunidad de las materias primas, ingredientes y compromiso ambiental de sus productos.

- **Consumo ecoeconómico:** De acuerdo con Euromonitor se debe replantear el compromiso de muchas marcas con el medioambiente, combinando simultáneamente que se ayude a ahorrar dinero y crear impacto ambiental positivo (Ahorro y Sostenibilidad). Otros enfoques de este consumo ecoeconómico son: reducción de desperdicios alimentos, de consumo energía, de consumo agua y de emisión de carbono.
- **Juegos en internet:** En la última década los videojuegos continúan al alza convirtiéndose de esta manera un mecanismo de venta de las marcas, que según la generación las calcula de la siguiente manera: *millennials* (55 %), generación Z (52 %), generación X (38 %), *baby boomers* (22 %).
- **Marketing emocional:** El consumidor contemporáneo quiere darse algunos gustos, incluso gastar dinero para ahorrar tiempo. En este sentido, el *marketing* emocional implica promocionar el valor adicional o percibido y de esta manera se diferencia el consumir como un premio de consumir como un lujo.
- **Mentalidad del yo:** Al retomar la presencialidad se retoma el ritmo de vida, regresando conceptos como: diversión, confianza, experiencia y entusiasmo de compra. De esta manera, se pasa del consumo en masa durante la pandemia a volver a la individualidad del consumidor.
- **Ascensión femenina:** Uno de los factores que resalta Euromonitor es la autonomía e inclusión de la mujer, promoviendo de esta manera la equidad de género y generando una imagen justa y real de la mujer.
- **Hiperfatiga:** Una de las paradojas de la sociedad contemporánea consiste en el deseo de vivir con tranquilidad, regresando en algunos aspectos a lo básico, con productos que mejoren el estado de ánimo y generen confort; pero de otra parte ese objetivo no es fácilmente alcanzable por aspectos internos o externos entre los que se destacan el agotamiento mental, los conflictos sociales, el estrés y la ansiedad, que en parte son generados por los mismos avances tecnológicos, al punto de diagnosticarse nuevas patologías, como la denominada FOMO (Fear of Missing Out), consistente en tener miedo a perderse algo. Un ejemplo, es la ansiedad de estar leyendo noticias en red de manera constante por creer que se está perdiendo una información importante.
- **Joven y disruptivo:** Las nuevas generaciones se caracterizan por defender su marca personal y también defienden las marcas con las que se identifican y de esa misma manera atacan a aquellas que consideran dañinas o que no los representan. En ese sentido creen más en la voz del consumidor independiente que en las campañas institucionales y por ello exigen transparencia en el discurso y lo que la gente puede decir a través de su voz sobre un producto o servicio.
- **Localismo internacional:** Los compradores perciben que hacer compras locales es una forma de contribuir con su entorno. Además, puede ser más económico. Parecer local y ser más transparentes-sustentabilidad. Actividades más hogareñas. Igualdad, equidad y transparencia-no mentiras. Trazabilidad para facilitar la comprobación.

7.2.3. Tendencias en modelos de negocio

²²⁴ Lo que hace referencia a tendencias en modelos de negocio se analizará desde la perspectiva de la gestión del conocimiento y la gestión de la innovación.

7.2.3.1. Gestión del conocimiento

²²⁵ Las empresas deben gestionar el conocimiento adquirido para mejorar sus modelos y sus cifras de negocio. Las empresas generan permanentemente información, que, sumada a la que genera su

entorno digital, debe ser aprovechada para innovar, teniendo presente que los ciclos de producto y estrategias son cada vez más cortos (Mercedes Hernández, Club excelencia en gestión). Algunas acciones que implementan las empresas, conscientes de esta necesidad son:

- **Conectar a las personas:** Crear comunidades de aprendizaje y práctica. Estamos frente a una economía cada vez más colaborativa para generar conocimiento. En el mundo digital, esta comunicación es indirecta y, muchas veces, involuntaria, pero las empresas deben complementar con espacios de comunicación directa y práctica para resolver un problema o construir prácticas comunes.
- **Experiencia:** Aprender de la experiencia para la mejora continua.
- **Valorar los datos:** Mejorar el acceso a los documentos clave y desarrollar el valor de los datos. Hay que realizar inversiones tecnológicas para capturar y almacenar datos, pero también, para compartirlos con el equipo, darles sentido y convertirlos en conocimiento y nuevas habilidades en la toma de decisiones.
- **Blindar el conocimiento:** Proteger el *know-how* y retener el recurso. No depender de individualidades o de equipos.
- **Compartir las buenas prácticas:** Generar todos los espacios necesarios para hacer disponible el conocimiento entre iguales, incluso si proviene de la competencia o de modelos disruptivos aplicables.
- **El conocimiento como orientador:** El conocimiento debe orientar la inversión y la innovación.

7.2.3.2. Gestión de la innovación

²²⁶ Estrategia indispensable para mantenerse al ritmo de los cambios de mercado. Ser relevantes para no quedarse atrás es la constante en el mundo de la internacionalización.

²²⁷ La innovación, en sentido amplio, no es un concepto asociado tan solo a temas de innovación tecnológica. Se puede y se debe tratar siempre de innovar en varios frentes. La innovación empresarial es un mecanismo para balancear las tendencias del mercado debido a disrupciones o tendencias de consumo y para propiciar cambios en la organización. Estos cambios pueden ser creados internamente, con la motivación y la atracción adecuadas desde el equipo interno, o puede ser adquirida u obtenida mediante alianzas estratégicas gana-gana, siempre teniendo claro el problema, la necesidad o el objetivo por desarrollar para optimizar los recursos y el tiempo que se dedica a la innovación.

 LA INNOVACIÓN EMPRESARIAL ES UN MECANISMO PARA BALANCEAR LAS TENDENCIAS DEL MERCADO DEBIDO A DISRUPCIONES O TENDENCIAS DE CONSUMO Y PARA PROPICIAR CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN.

- **Novedad:** Mantenimiento de nuevos productos o servicios.
- **Eficiencia:** Mayor eficiencia en los procesos.
- **Capital humano:** Retención de capital humano con esquemas de atracción y motivación.
- **Marca:** Fortalecimiento de marca para reflejar nuevos valores que el mercado reconoce y compra.
- **Modelos comerciales:** Optimización de los modelos comerciales y de servicio posventa.

²²⁸ En conclusión, "Una innovación es la introducción al uso de un producto (bien o servicio) o de un proceso, nuevo o significativamente mejorado, o la introducción de un método de comercialización o de organización nuevo aplicado a las prácticas de negocio, a la organización del trabajo o a las relaciones externas" (Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación). Adicionalmente, existen recursos públicos, beneficios tributarios y programas académicos para la inversión en I + D + i.

7.2.3.3. Modelos de negocio disruptivos en función de nuevas tendencias

²²⁹ Diseñar o repensar el modelo de negocio es una estrategia clave y que debe ser incorporada como una buena práctica en cualquier modelo para la internacionalización. Pensar en generar espacios internos para crear los nuevos modelos de negocio que luego deben ser piloteados y validados es una necesidad hoy en día cada vez más necesaria en las organizaciones que deben pensar global, así se apalanquen en un negocio local.

²³⁰ Utilizar o apoyarse en el diseño de nuevos modelos de negocio, como CANVAS, es una recomendación para las nuevas estrategias de internacionalización.

7.2.4. Tendencias internacionales de política pública según mercados priorizados

²³¹ Independientemente de las políticas proteccionistas que varios países han comenzado a implementar, siguen existiendo, en el mundo entero, tendencias macro de las que difícilmente se puede escapar la política pública, como las que se mencionan a continuación, y que, por lo tanto, deberá tener en cuenta el empresario ubicado en ZF:

- **Inflación en el mundo:** Los precios de la energía y de los alimentos seguirán propiciando tasas de inflación elevadas.
- **Geoestrategia y política económica global:** Federico Steinberg, investigador principal del Real Instituto Elcano, señala que la economía mundial se verá expuesta a la policrisis. La incertidumbre y la volatilidad son crecientes; es mucho más difícil diseñar políticas



económicas y la probabilidad de cometer errores que los mercados penalicen es elevada.

- **Aumento de las cargas financieras:** Se percibe a nivel mundial, por diferentes causas, un aumento en el costo de materias primas, que generalmente lleva a una disminución de los márgenes de rentabilidad, porque no siempre es posible trasladarlo vía precio, en la medida que los productos se promocionan con base en estrategia de precio, si bien en contextos como el venidero aumenta la aversión al riesgo y la gestión debe ser, en especial, responsable y prudente.
- **Más responsabilidad empresarial y más innovación pública:** Uno de los efectos del fortalecimiento digital en el sector público, particularmente impulsado por la pandemia, ha sido el fortalecimiento de los canales de servicio a los ciudadanos y el mejoramiento de la productividad en el empleo. Estos mismos hechos han impulsado de manera particular, la innovación en el sector público, que en muchos casos se encontraba reservada para el sector privado, pasando en algunos casos de consumidor de innovación, a proveedor de esta.
- **Suministro y precios de energía:** "Garantizar un correcto funcionamiento de los mercados energéticos en un contexto de transición energética, para evitar dañar la confianza, la inversión y el crecimiento" (María Fernández Pérez, consultora principal de Etali'a Consultoría Estratégica y Regulatoria).
- **Integración regional:** Los intercambios se intensifican en el seno de grandes bloques comerciales, lo cual debilita el multilateralismo. *Desglobalización*, como "un riesgo evidente de encarecimiento de los costes de producción y de volatilidad de los mercados internacionales", "también surgen oportunidades, habida cuenta del posicionamiento competitivo de las empresas españolas ante la reorganización de las cadenas de suministro" (Torres, 2023).
- **Reducción de emisiones del transporte marítimo:** Uno de los grandes retos que cada vez se avecina más es, la total implementación de los protocolos para el control de las emisiones de CO₂ por parte de las compañías navieras que, según la UNCTAD, subió en el 4,7% entre 2020 y 2021. En ese sentido considera que "las navieras para el 2023 van a tener que controlar la eficiencia en el consumo del combustible. Este año será de pruebas y en el 2024 lo hacen aplicable con lo que se estudió. Los barcos y navieras que no estén cumpliendo tendrán que ajustarse" (Moreira, 2023, citado por *Portafolio*). "Es muy probable que las navieras terminen reduciendo la velocidad de los barcos para cumplir con los estándares solicitados" (Soren Skou, CEO de Maersk, 2023, citado por *Portafolio*).

 **TENDENCIAS: SE PERCIBE A ESCALA GLOBAL, POR DIFERENTES CAUSAS, UN AUMENTO EN EL COSTO DE MATERIAS PRIMAS, QUE GENERALMENTE LLEVA A UNA DISMINUCIÓN DE LOS MÁRGENES DE RENTABILIDAD.**



8

CRITERIOS PARA REGLAMENTAR LA INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS

²³² A continuación, se prestan los respectivos criterios y recomendaciones para la reglamentación sobre el plan de internacionalización de empresas. En este sentido, se recomienda atender y reconocer criterios diferenciados, orientados por:

- El tamaño de las empresas.
- El sector económico al que pertenecen.
- El nivel de internacionalización que tienen actualmente la empresa y el sector económico.
- Los criterios deseables de modelo de negocio.
- Los criterios de modelo de internacionalización existentes y promovidos históricamente.

233 De acuerdo con lo anterior, se explica cada uno de estos criterios:

TABLA 29. CRITERIO 1. TAMAÑO DE LAS EMPRESAS UBICADAS EN ZONA FRANCA

Tema	Tamaño de las empresas ubicadas en zona franca
Objetivo	Caracterizar de manera efectiva, en cuanto al sector económico (productivo), a las empresas ubicadas en zona franca, con el fin de planear y desarrollar un efectivo plan estratégico de internacionalización, con base en un criterio objetivo.
Justificación	Acerca del tamaño de las empresas, el sustento legal comienza con la Ley 590 de 2000 y sus modificaciones*, reglamentada por el Decreto 957 de 2019**. El objetivo general de estas leyes y decretos es apoyar el desarrollo integral de las mipymes empresas en consideración a sus aptitudes para la generación de empleo, el desarrollo regional, la integración entre sectores económicos, el aprovechamiento productivo de pequeños capitales y teniendo en cuenta la capacidad empresarial.
Acciones sugeridas	Tener en cuenta que de acuerdo con con la información de Confecámaras de un total de 852 empresas; 343 son micro, 216 son pequeñas, 170 medianas y 123 grandes.
Resultado esperado	Insumo para programa. Tener en cuenta los resultados del Sondeo de Internacionalización 2023 de la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, como uno de los parámetros que sirvan de base para la reglamentación sobre internacionalización de empresas ubicadas en zona franca.

* Modificada sucesivamente por: Ley 905 de 2004 (art. 2), Ley 1151 de 2007 (art. 75); Ley 1450 de 2011. (art. 43).

**1. Para el sector manufacturero:

Microempresa: Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean inferiores o iguales a 23.563 UVT.

Pequeña empresa: Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a 23.563 UVT e inferiores o iguales a 204.995 UVT.

Mediana empresa: Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a 204.995 UVT e inferiores o iguales a 1.736.565 UVT.

2. Para el sector servicios:

Microempresa: Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean inferiores o iguales a 32.988 UVT.

Pequeña empresa: Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a 32.988 UVT e inferiores o iguales a 131.951 UVT

Mediana empresa: Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a 131.951 UVT e inferiores o iguales a 483.34 UVT.

3. Para el sector comercio:

Microempresa: Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean inferiores o iguales a 44.769 UVT.

Pequeña empresa: Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a 44.769 UVT e inferiores o iguales a 431.196 UVT.

Mediana empresa: Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a 431.196 UVT e inferiores o iguales a 2.160.692 UVT.

TABLA 30. CRITERIO 2. SECTOR ECONÓMICO (PRODUCTIVO) DE LAS EMPRESAS UBICADAS EN ZONA FRANCA

Tema	Sector económico (productivo) de las empresas ubicadas en zona franca
Objetivo	Caracterizar de manera efectiva, en cuanto al sector económico (productivo), a las empresas ubicadas en zona franca, con el fin de planear y desarrollar un efectivo plan estratégico de internacionalización, con base en un criterio objetivo.
Justificación	Dentro de las expectativas de crecimiento para el periodo 2022-2026 de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, para el Gobierno es una prioridad estimular las exportaciones diferentes a las que tienen origen en los hidrocarburos, esperando que representen el 51,3 % de los ingresos totales de las exportaciones. Esta estrategia será complementada con una inserción más eficiente de la industria, la agricultura y los servicios en las cadenas globales de valor.
Acciones sugeridas	Se sugiere hacer un profundo análisis para lograr diferenciar la reglamentación de un PIAV en función de la complejidad y la generación de valor agregado que el sector productivo en particular aporta en la internacionalización. Así, por ejemplo, no deberían ser iguales los criterios de una empresa de sector primario con una empresa del sector terciario, que tiene un mayor valor agregado. Así mismo, indagar si hay empresas que produzcan o pretendan producir en aquellos sectores donde el país priorizará esfuerzos y recursos en investigación e innovación alrededor de misiones estratégicas en: (a) bioeconomía, ecosistemas naturales y territorios sostenibles; (b) derecho humano a la alimentación; (c) energía sostenible, eficiente y asequible; (d) autonomía sanitaria y bienestar social.
Resultado esperado	Insumo para programa. Tener en cuenta los resultados del Sondeo de Internacionalización 2023 de la ANDI como uno de los parámetros que sirvan de base para la reglamentación sobre internacionalización de empresas ubicadas en zona franca.

TABLA 31. CRITERIO 3. NIVEL DE INTERNACIONALIZACIÓN ACTUAL DE LAS EMPRESAS UBICADAS EN ZONA FRANCA

Tema	Nivel de internacionalización actual de las empresas ubicadas en zona franca
Objetivo	Cuantificar el valor de las exportaciones realizadas por las empresas usuarias de zona franca para el periodo 2017-2021 (de ser posible 2022).
Justificación	Si bien es cierto con la legislación vigente, no hay un criterio de desempeño exportador, el conocer el desempeño exportador realizado por las empresas en los últimos cinco años permite tener una idea clara del tipo de programa y esfuerzo exportador que se requiere para lograr internacionalizar de manera sostenible y permanente a las empresas ubicadas en zona franca. El análisis de las empresas debe ser autónomo. Por lo tanto, se proponen criterios de clasificación, calificación y evaluación de los procesos de internacionalización, que aporten a que estos sean permanentes y exitosos.
Acciones sugeridas	Así, por ejemplo, se debería tener en cuenta la información suministrada por Confecámaras donde se resalta que el 31 % del total de empresas ubicadas en zonas francas según esta fuente, reportan ser exportadoras al menos en 2021. Por tamaño el 47 % de las grandes y el 40 % de las medianas, el 29 % de las pequeñas y el 21 % de las micro vendieron al resto del mundo en 2021.
Resultado esperado	Indicador de cantidad de exportaciones realizado por empresas ubicadas en zona franca. Dependiendo de la respuesta obtenida y el tipo de indicador, se decidirá qué tratamiento se le da dentro del informe al resultado.

TABLA 32. CRITERIO 4. CRITERIOS DESEABLES EN LA REGLAMENTACIÓN DEL “PLAN ANUAL DE INTERNACIONALIZACIÓN Y VENTAS”

Tema	Criterios de modelo de negocio deseables en la reglamentación del “plan anual de internacionalización y ventas”
Objetivo	Ilustrar que el alcance que tiene el concepto “plan de internacionalización”, con miras a una reglamentación sobre ese tema, deberá tener en cuenta el modelo de negocio de la empresa con la que se concertará el PIAV.
Justificación	Para considerar un plan de internacionalización eficiente se debe buscar que cada uno de los objetivos sean específicos, medibles, alcanzables, pertinentes y con plazos establecidos, pero siempre entendiendo que las empresas cuentan con un modelo de negocio que los llevó a realizar la inversión y que se debe buscar que este modelo de negocio incorpore la internacionalización en su estructura. Por lo anterior se presenta de manera propositiva para abrir el análisis, un índice de los elementos que se debería tener en cuenta del modelo de negocio del usuario industrial y con esto se puede calificar y asignar un valor de acuerdo con las condiciones de la empresa. Posteriormente se suman y se dividen por la cantidad de ítems, en este caso doce, para asignar un valor de 1 a 100 y con esto identificar el nivel en el cual se encuentra la empresa (mirar criterio 3) y así tener insumos individuales con cada empresa que se va a concertar el PIAV, pero identificados en la reglamentación general que se haga.
Acciones sugeridas	Indagar con respecto a las empresas ubicadas en zona franca, el nivel de internacionalización, teniendo siempre en cuenta que es distinto al de exportación.
Resultado esperado	Indicador del grado de internacionalización de las empresas ubicadas en zona franca. Dependiendo de la respuesta obtenida y el tipo de indicador, se decidirá qué tratamiento se le da en el informe al resultado.

TABLA 33. CRITERIO 5. CRITERIOS DESEABLES EN LA REGLAMENTACIÓN DEL “PLAN ANUAL DE VENTAS”

Tema	Criterios asociados al modelo de internacionalización existentes y promovidos históricamente, deseables en la reglamentación del “plan anual de ventas”
Objetivo	Ilustrar sobre el alcance que tiene el concepto “plan de ventas”, con miras a una reglamentación sobre ese tema.
Justificación	El plan de ventas, al igual de internacionalización deben ser medibles. Es por esto por lo que para este criterio se pide que se indiquen las cifras en cada uno de los elementos y de acuerdo con el análisis puede llegar a hacer un capítulo final del plan de internacionalización. Gran parte de las ventas al TAN desde zona franca, pueden estar asociadas directa o indirectamente a internacionalización en sentido amplio o a exportaciones en sentido concreto.
Acciones sugeridas	De manera propositiva se resaltan ejemplos y se sugiere tener claridad en el Plan de Ventas al TAN, cuáles están asociadas a internacionalización o exportaciones y que deberían afectar el umbral de ventas al TAN y apoyen las cifras de exportación en el plan de internacionalización: <ol style="list-style-type: none"> 1. Ingresos por exportaciones (se debería clasificar en producto para el consumo, intermedio o materia prima) <ul style="list-style-type: none"> • Ventas directas • Ventas de servicios • Transformación pasiva • Exportaciones indirectas vía empresas en el TAN • Exportaciones indirectas vía empresas de zonas francas 2. Otros ingresos (se debería clasificar en producto para el consumo, intermedio o materia prima) <ul style="list-style-type: none"> • TAN • Demás

9

RECOMENDACIONES PARA LA REGLAMENTACIÓN SOBRE INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS

» Para dar mayor ampliación a cada uno de los índices de los criterios de la reglamentación del Plan de Internacionalización Anual de Ventas, se presentan unas recomendaciones, descritas de manera individual.



TABLA 34. RECOMENDACIÓN 1

Tema	Plan de Internacionalización anual de ventas
Idea	Definición del "Plan de Internacionalización anual de ventas" en adelante PIAV.
Justificación	En la ley 2277/22, art. 11 párrafo 6*, se menciona el término Plan de Internacionalización anual de ventas, y no se define su alcance ni su contenido, excepto que deberá contener un capítulo o aparte donde se establezcan "objetivos máximos de ingresos netos por operaciones de cualquier naturaleza en el territorio aduanero nacional y los demás ingresos que obtenga el usuario industrial diferentes al desarrollo de su actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, durante el año gravable correspondiente".
Observaciones	<p>El PIAV, en cuanto a su contenido y alcance podría interpretarse, por lo menos, de dos maneras:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Interpretación 1. Amplia.</i> Se trata de un documento lo suficientemente robusto, que haga un análisis interno de las capacidades y retos de la empresa para internacionalizarse, y externo que contenga además del estudio de mercado, un análisis integral de las estrategias y destinos seleccionados para el proceso de internacionalización, incluido el plan exportador, que le permita establecer metas de corto, mediano y largo plazo, incluyendo metas exportadoras, pero sin que sea esa la única variable para medir el proceso de internacionalización. • <i>Interpretación 2. Restringida.</i> Se trata de un documento que esencialmente se reduce a un archivo en Excel, en donde se incluye la información básica y específica de destino y metas de exportación.
Acciones sugeridas	Teniendo en cuenta lo analizado a lo largo de este documento, se concluye que lo más conveniente para el país es la interpretación amplia, en la medida que el concepto de internacionalización es más complejo y, por ende, incluye un mayor número de actividades que el concepto de exportación.
Resultado esperado	<p>Adopción de una definición del alcance y contenido que debería tener el PIAV donde se abra la discusión en el proceso de reglamentación, para que se incluyan temas como:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Salidas de bienes al exterior 2. Servicios prestados al exterior 3. Venta de bienes o servicios a terceras empresas en ZF <ol style="list-style-type: none"> a. Ventas exportables b. Ventas no exportables 4. Salidas de bienes al TAN <ol style="list-style-type: none"> a. Ventas exportables b. Ventas no exportables 5. Servicios prestados al TAN <ol style="list-style-type: none"> a. Servicios exportables b. Servicios no exportables

* PARÁGRAFO 6. Únicamente podrían aplicar lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo, los usuarios industriales de zona franca que, en el 2023 o 2024, acuerden su plan de internacionalización anual de ventas, en el cual se establezcan objetivos máximos de ingresos netos por operaciones de cualquier naturaleza en el territorio aduanero nacional y los demás ingresos que obtenga el usuario industrial diferentes al desarrollo de su actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, durante el año gravable correspondiente.

Para tal fin deberán suscribir el acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada uno de los años gravables.

En caso de no suscribir el acuerdo o incumplir los objetivos máximos de ingresos, la tarifa del impuesto de renta será la tarifa general indicada en el inciso 1 del artículo 240 del Estatuto Tributario.

Lo dispuesto en el presente párrafo aplicará de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

Los usuarios industriales de zona franca que se califiquen, autoricen o aprueben a partir del 2025 deberán suscribir su plan de internacionalización y anual de ventas, para cada uno de los años gravables, a efectos de aplicar lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo.

TABLA 35. RECOMENDACIÓN 2

Tema	Plan de Internacionalización Anual de Ventas (PIAV)
Idea	Contenido en el PIAV de ventas con valor agregado al TAN.
Justificación	<p>Uno de los factores que se deben considerar y se debe reflejar en la reglamentación, es cómo tener en cuenta las ventas con valor agregado al TAN para beneficiar consumo local y encadenamientos productivos. Entendiendo que la reforma tributaria faculta al Gobierno nacional para reglamentar lo relacionado con el PIAV que deberá concertar el MinCIT con cada usuario industrial y alineado con lo que se quiere en el PND y las líneas básicas de la Política de Reindustrialización, es importante no castigar el beneficio tributario por exportaciones cuando el usuario industrial también está realizando ventas al TAN, orientadas a sustituir importaciones, aporten a la competitividad de un encadenamiento productivo o apoyen alguna de las cinco apuestas estratégicas de la Política de Reindustrialización.</p>
Observaciones	De acuerdo con las instancias de política pública actualmente vigentes, se debe entender que el Gobierno nacional primero deberá expedir las políticas de desarrollo productivo, para que luego la Comisión Intersectorial de Zonas Francas pueda emitir conceptos de viabilidad (art. 20, Decreto 2147/16 modificado por el art. 5 Decreto 278/21).
Acciones sugeridas	<p>Proponer en la reglamentación de la ley que se excluya en los topes de ventas al TAN, aquellas operaciones que tienen efecto como sustitución de importaciones y las que forman parte de encadenamientos productivos, incluyendo exportaciones.</p> <p>La otra alternativa es que las ventas al TAN o ventas no realizadas al exterior, asociadas con sustitución de importaciones, competitividad de un encadenamiento productivo o apoyen apuestas estratégicas, no serán consideradas como incumplimiento al máximo concertado de ventas al TAN, incluidas en el PIAV.</p>

TABLA 36. RECOMENDACIÓN 3

Tema	Plan de Promoción del Usuario Operador de ZF
Idea	Alineamiento con el Plan de Promoción para la internacionalización de la ZF presentado por el Usuario Operador.
Justificación	<p>De acuerdo con el Decreto 2147/2016, art. 1º. modificado por el Decreto 278/2021, establece que el Plan Maestro "contiene la iniciativa de nueva inversión que se pretende desarrollar en la zona franca, y que debe estar encaminada a asegurar la generación, construcción y transformación de la infraestructura física, <i>generación de empleo, promoción de economías de escala, y desarrollo de procesos industriales de bienes y de servicios</i>, con el fin de generar impactos o beneficios económicos y sociales, mediante el uso de buenas prácticas de gestión empresarial, y <i>ser un polo de desarrollo que promueva la competitividad en las regiones donde se establezca</i>".</p> <p>Se recomienda que se haga un ejercicio de alineación entre este Plan Maestro y los PI de los UIZF y los UISZF, en la medida que se tiene nuevas reglas de juego desde lo tributario, pero más importante, que se cuenta con una nueva y retadora política pública de internacionalización y desarrollo industrial.</p> <p>Reviste especial cuidado para efectos de este alineamiento, el hecho que el usuario operador debió presentar una proyección de ventas al mercado nacional y mercado extranjero, sin que en el momento de la solicitud para ZF o su prórroga, existiera la diferenciación en el tratamiento tributario que impactará desde 2024 a los UIZF.</p>
Observaciones	<p>Para lograr la declaratoria de ZF o su renovación, según sea el caso, se debe presentar un Plan Maestro de Desarrollo General, presentado por el Usuario Operador y el mismo deberá incluir un "plan de promoción para la internacionalización" de la ZF, pero realmente se trata más de un "plan de promoción" para atraer empresas con el perfil identificado por cada ZF.</p> <p>De allí que se recomienda que el PAIV se revise y se alinee con el plan de promoción por parte de la ZF y al mismo tiempo, lograr que los PI de los UIZF se identifiquen y apoyen el logro de ese plan de promoción. Importante tener presente que la Comisión Intersectorial de ZF permite modificaciones al Plan Maestro en varios de sus componentes, especialmente lo relacionado con su modelo de negocio y que el alineamiento de este es importante tenerlo claro y presente, pues no se quisiera caer en un desvío sustancial de lo aprobado en el Plan frente a una nueva realidad de internacionalización.</p> <p>De la misma manera, en la medida que este plan maestro debe contener alineamiento con las finalidades de la Ley 1004/05, lo que en la práctica podría involucrar un componente de reconversión industrial, de transferencia tecnológica o de servicios, presentado por el usuario operador, sin que sea este un profesional en el tema pero que debió contemplar para buscar y atraer inversión de UIZF, debe contemplarse un alineamiento del PAIV a estos retos u objetivos que el plan maestro debió haber incorporado.</p> <p>Es importante resaltar que la gran mayoría de los planes maestros fueron contemplados bajo el Decreto 2147/16. Ahora con el Decreto 278/21 y la relevancia al plan de internacionalización que dio la reforma tributaria, se tendrá que lograr una armonización.</p> <p>» Sigue pág. 125</p>

<p>Observaciones</p>	<p>Se identifica la necesidad de diferenciar el nivel de lineamiento y complementariedad que debería existir entre el Plan Maestro de una nueva ZF y el de una ZF existente o que está solicitando prórroga. En general, el nivel de madurez de una ZF marcará el mayor nivel de encadenamiento y eficiencia hacia la internacionalización.</p>
<p>Acciones sugeridas</p>	<p>Proponer a los usuarios operadores de ZF y a los usuarios industriales y comerciales de ZF, que trabajen de manera alineada de manera que el plan de internacionalización de cada uno de ellos refleje una alineación que contribuya al cumplimiento de las metas de ambos tipos de usuario. Es estratégico mostrar cada vez más alineamiento entre usuarios operadores y usuarios industriales para la internacionalización y encadenamiento productivo y territorial, así los Usuarios Operadores no tengan metas de internacionalización que comprometan sus beneficios tributarios. El hecho que los usuarios operadores no tengan presión exportadora para mantener sus ventajas tributarias hace de ello una oportunidad para ser más protagonistas y pilar de apoyo para la internacionalización de los usuarios que han aprobado en sus zonas francas.</p> <p>Por lo anterior, se debe buscar que la reglamentación del PIAV vea positivamente el alineamiento de un usuario industrial con el usuario operador.</p> <p>Los usuarios operadores podrían incluso ser canalizadores o vigilantes de los programas de apoyo a internacionalización de sus usuarios industriales y así desarrollar una nueva línea de actividad, generando valor al propósito de internacionalización.</p>
<p>Resultado esperado</p>	<p>Ejercicio de alineación descrito, que se convierte en una parte de PIAV.</p>

TABLA 37. RECOMENDACIÓN 4

Tema	Políticas de Desarrollo Productivo
Idea	Alineamiento con las apuestas de las políticas de desarrollo productivo.
Justificación	<p>Para efectos de plantear los lineamientos para realizar el PIAV, se considera indispensable que el Gobierno nacional defina las apuestas productivas del cuatrienio 2023-2027.</p> <p>Sin perjuicio de la importancia de la definición anterior, crucial para conocer los sectores donde el Gobierno nacional focalizará sus esfuerzos, es indispensable que se mantenga una ventana de tolerancia en caso de que en 2027 se realice un cambio o complementación de dichas apuestas.</p> <p>Como se ha resaltado en este documento, un PIAV requiere más de cuatro años para lograr frutos importantes para la empresa que lo define y para Colombia. Cerrar su cumplimiento a las apuestas productivas sectoriales de cada cambio de gobierno, genera una imposibilidad técnica para la planeación de mediano y largo plazo que requiere esta nueva estrategia de internacionalización.</p>
Observaciones	Así mismo, al caracterizar por parte del Gobierno estas apuestas, es indispensable que se piense de manera encadenada, pues el aporte a la internacionalización de estas apuestas, podrá provenir de acciones que directamente apoyan el logro y que sin duda deberían estar en la reglamentación de un PIAV, pero también acciones que de manera indirecta acompañan en logro de objetivos de internacionalización de estas apuestas y que sin duda los UIZF pueden ser apalancadores indirectos de estos logros u objetivos.
Acciones sugeridas	Incidir como gremio, en las Políticas de Desarrollo Productivo del gobierno, de manera tal que se tengan en cuenta los sectores económicos que actualmente son desarrollados por la ZF y de los que potencialmente puedan tener hacia futuro.
Resultado esperado	Alineación de PIAV con apuestas productivas.

TABLA 38. RECOMENDACIÓN 5.

Tema	Política industrial
Idea	Estrategia de integración con megaproyectos de interés estratégico
Justificación	<p>Con el fin de unificar esfuerzos y sumar en las iniciativas de alto impacto, el Gobierno nacional ha dado señales de querer focalizar la mayoría de los esfuerzos en su política industrial y de internacionalización, en sectores estratégicos que traerán para el país un importante posicionamiento y liderazgo en el mediano plazo.</p> <p>En este sentido, valorar en la estructuración de un PIAV, su nivel de alineamiento y "succión" en su encadenamiento productivo con estos sectores, será sin duda un "ítem" que se valorará positivamente en la definición de lineamientos para acordar ese PI por cada UIZF.</p>
Observaciones	Megaproyectos descritos, se hace necesario que el gobierno defina las reglas del PIAV, con unos criterios que reflejen los aportes que pueden realizar los UIZF de manera directa o indirecta para acompañar o apalancar el éxito de lograr estas mega inversiones.
Acciones sugeridas	Formulación de megaproyectos de interés estratégico, de manera tal que se tengan en cuenta los sectores económicos que actualmente son desarrollados por la ZF y de los que potencialmente puedan tener hacia futuro.
Resultado esperado	Formulación de megaproyectos de interés estratégico.

TABLA 39. RECOMENDACIÓN 6

Tema	Comercio electrónico
Idea	Estrategia de comercio electrónico y ventas al detal en el PIAV*.
Justificación	Se hace necesario que el Gobierno nacional en su reglamentación mantenga la postura del art. 40 del Decreto 278/21, que expresamente considera que las ventas bajo la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes no se entenderán como ventas al detal, lo que sin duda representa una adecuación a las modalidades existentes en el mundo del comercio electrónico y sin duda deberá ser parte de metas en el PIAV. Esta flexibilidad ya hoy es una realidad para los UIZF, las ZFPE de servicios turísticos, para las ZFPE de servicios de salud y para las ZFPE de eventos feriales o transitorias.
Acciones sugeridas	Apoyar la interpretación que las ventas por internet no se entienden como ventas al detal, para continuar esta flexibilidad ya hoy es una realidad para los UIZF, las ZFPE de servicios turísticos, para las ZFPE de servicios de salud y para las ZFPE de eventos feriales o transitorias.
Resultado esperado	Expedición de la reglamentación de los aspectos aduaneros relacionados con la operación, de tal suerte que operativamente se haga viable.

* Esta recomendación se debe entender en concordancia con lo analizado en este mismo documento sobre comercio electrónico.

TABLA 40. RECOMENDACIÓN 7

Tema	Encadenamiento productivo
Idea	Estrategias de encadenamientos de UIZF con empresas del TAN beneficiarias de instrumentos de promoción al comercio exterior
Justificación	Sin duda uno de los retos más demandantes al momento de reglamentar lo que se quiere sean lo PIAV y sus objetivos, está asociado en la forma como se diseñarán, promoverán, implementarán y controlarán los encadenamientos de UIZF con empresas o procesos productivos en TAN.
Observaciones	Es muy importante reconocer que en todo PIAV se involucran estrategias directas de internacionalización, pero también aquellas indirectas donde el UIZF transforma para que una empresa en el TAN exporte o internacionalice su operación.
Acciones sugeridas	Identificar cadenas productivas actuales y potenciales para UIZF y promover estos procesos.
Resultado esperado	Creación de un programa por parte del Gobierno Nacional de identificación de encadenamiento productivos e incluir esta posibilidad en la reglamentación.

TABLA 41. RECOMENDACIÓN 8

Tema	Cadenas Globales de Valor (CGV)
Idea	Inclusión en cadenas globales.
Justificación	<p>Será igualmente retador identificar la forma como en los PIAV los UIZF se están involucrando en las CGV, para lo cual será importante definir aspectos asociado con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entradas de mercancías del exterior para ser transformadas y sacadas nuevamente a destinos en el exterior. • Salidas al exterior como ventas definitivas de productos o servicios intermedios. • Salidas al exterior como ventas definitivas de productos o servicios para el consumo. • Ingreso de bienes o servicios del TAN para luego del procesamiento sacarlos al exterior. • Salidas de mercancías o servicios al TAN, que luego la empresa del TAN exportará al exterior como bien intermedio o para el consumo.
Observaciones	Todo esto implicará un reto para los usuarios operadores en la expedición de los certificados de integración, donde muy probablemente hoy ya se cuenta con la tecnología e información para lograr un adecuado <i>accountability</i> de esta integración con CGV.
Acciones sugeridas	Identificar CGV, a las que puedan encadenarse los UIZF en el corto plazo o potenciales para el mediano y largo plazo.
Resultado esperado	Documento con recomendaciones a UIZF sobre CGV a las que potencialmente pueden unirse.

TABLA 42. RECOMENDACIÓN 9

Tema	Política industrial
Idea	La innovación y competitividad en el PIAV.
Justificación	<p>Este sin duda será uno de los aspectos más disruptivos a incluir en la reglamentación de los PIAV por parte del gobierno y su implementación en cada uno de los PIAV por parte de los UIZF.</p> <p>La reciente creación del Comité Técnico de Zonas Francas y su vinculación con el Sistema Nacional de Competitividad e innovación deberá ser el gran generador de enlaces y aterrizaje de estos dos conceptos en los PIAV de los UIZF.</p> <p>Generar compromisos en la innovación requiere implementar aspectos tan concretos como lo señalados en este documento y derivados del CONPES 4085, asociados con:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación, priorización e inventario de las tecnologías; 2. Identificación de los lugares de orígenes de estas tecnologías; 3. Nivel de alineamiento con la identificación de los canales nacionales e internacionales vigentes para Colombia por medio de los cuales puede lograrse la atracción y transferencia de estas tecnologías al UIZF; 4. Plan de acción para activar los canales necesarios para atraer y transferir estas tecnologías.
Observaciones	<p>Estos retos sin duda deberán estar en cualquier PIAV, pero requiere un trabajo mancomunado para canalizar programas de apoyo desde el Gobierno nacional y sus agencias o entidades encaminadas al apoyo, así como la consolidación de incentivos para la identificación, adecuación, apropiación y explotación de esta innovación, no solo orientada a las ventas al exterior, sino también para mejorar el consumo interno a través de bienes y servicios provenientes de las ZF.</p> <p>» Sigue pág. 129</p>

Acciones sugeridas	<p>Diseñar reglamentación para que los factores de innovación y competitividad sean tenidos en cuenta en el contenido de los PIAV.</p> <p>Como se ha resaltado, la internacionalización no puede ser vista solo como ventas al exterior. Por lo anterior se recomienda incluir en la reglamentación de los PIAV, entre otros, aspectos como:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Innovación en producción más limpia por el UIZF. 2. Innovación por el UIZF que beneficia un encadenamiento o el tejido empresarial en la región en la que está la ZF y especialmente si esta innovación está asociada a micro y pequeñas empresas o economía popular, verificable en función de la transferencia de conocimiento. 3. Aporte a los procesos innovadores para la transformación productiva realizados por empresas en el TAN. 4. Inversión en nuevas tecnologías. 5. Estrategias de intraemprendimiento en el UIZF, con enfoque a las estrategias del PND y/o Política de Reindustrialización. 6. Inversiones o aportes de conocimiento en los ZASCAS. 7. Estrategias de extensionismo tecnológico en sectores de interés o en la infraestructura de la calidad del sector productivo donde opera el UIZF. <p>Un desempeño positivo en uno o varios de estos indicadores o criterios deberá ser visto positivamente en la reglamentación del PIAV para reducir posibilidades de incumplimiento al mismo y así apoyar o incentivar la inversión en innovación para la internacionalización que está haciendo el UIZF.</p>
Resultado esperado	<p>Inclusión de factores de innovación y competitividad en la reglamentación.</p>

TABLA 43. RECOMENDACIÓN 10

Tema	Política industrial
Idea	<p>Apropiación del conocimiento en un PIAV.</p>
Justificación	<p>Otro de los retos disruptivos de esta nueva estrategia asociada a tener PIAV viables y apoyados desde las instancias de Gobierno nacional y donde sin duda la academia también debe jugar un papel de apoyo y protagónico, es la gestión del conocimiento en su sentido amplio, tal como lo señaló la misión de expertos que se consolidó en el CONPES 4069 y que contiene la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.</p> <p>Así las cosas, un PIAV desde las empresas en ZF debe al menos contener aspectos como:</p> <p>Fortalecimiento del talento humano de sus empresas, de los clientes o proveedores con quien se encadena y del recurso humano de su zona de influencia asociado a las actividades para la cual fue autorizado. Esta inversión en fortalecimiento del Talento Humano debe traer incentivos y programas especiales desde el Gobierno nacional, para una adecuada apropiación social del conocimiento.</p> <p>Contemplar acciones para generación de conocimiento.</p>
Observaciones	<p>En este sentido, estarían dadas todas las condiciones para que los UIZF y los mismos usuarios operadores fueran receptores de financiación pública orientada a la implementación de ciencia, tecnología e innovación en los procesos de internacionalización, que dichos apoyos sean claramente contrastados con los resultados y que su mantenimiento o incremento dependa de este desempeño claro, directo y transparentemente cuantificable.</p>
Acciones sugeridas	<p>Generar un indicador que permita cuantificar la incidencia de los UIZF en la gestión de conocimiento.</p> <p>Se recomienda iniciar la gestión de medición de generación de conocimiento y transferencia de este por parte de los UIZF, con el fin de poder demostrar los aportes indirectos que generan a la internacionalización de su sector, región o del país. La medición y transferencia del conocimiento será la puerta de entrada para enlazar lo que quiere la política pública en la estrategia de articulación de sector público, privado, academia y comunidad.</p>
Resultado esperado	<p>Creación de un indicador de gestión de conocimiento de los UIZF.</p>

TABLA 44. RECOMENDACIÓN 11

Tema	Barreras
Idea	Superar barreras a la internacionalización.
Justificación	<p>Conscientes de que "la alta dispersión arancelaria y las barreras al comercio han limitado el desarrollo de la sofisticación de los productos y servicios exportados y la inserción en las cadenas globales de valor" es indispensable que se contemple esta realidad y lo propio haga el Gobierno nacional en su reglamentación del PIAV.</p> <p>Todo plan de internacionalización no solo debe enfocarse a las oportunidades y fortalezas que se tiene como país y como empresa, sino que sin duda debe contemplar la forma de contrarrestar las amenazas y debilidades que se debe afrontar. Lo que cualquier gerencia estratégica DOFA haría en estas circunstancias.</p>
Observaciones	<p>La reglamentación de estos PIAV por parte del MinCIT debe sincerarse en las acciones concretas que adoptará para cerrar las brechas identificadas en estas debilidades y amenazas y así poder solicitar de manera directa avance en el cierre de estas, por parte del sector productivo y en particular de los usuarios calificados, que es lo que ocupa el foco de este documento.</p>
Acciones sugeridas	<p>La reglamentación de los PIAV debe ver positivamente las estrategias que en la internacionalización expresamente plasmen los UIZF para superar barreras de acceso a mercados específicos, especialmente cuando se trata de incluir en su PIAV inversiones o acciones para superar barreras no arancelarias como pueden ser las derivadas de certificaciones en particular. Estas inversiones se pueden ver positivamente en una reglamentación de PIAV, cuando reconocen que sus efectos positivos en cifras de ventas tomarán un tiempo importante para materializarse y sostenerse.</p>
Resultado esperado	<p>Reconocer todas las inversiones en superar barreras de acceso a otros mercados, como atenuantes de cualquier menor valor en ventas al exterior, comparativamente con ventas al TAN. Este reconocimiento se puede ver atenuado en el tiempo, pero con un debido monitoreo.</p>

TABLA 45. RECOMENDACIÓN 12

Tema	Programas especiales
Idea	Programas especiales de apoyo para zonas francas.
Justificación	En la medida que se está repensando la continuidad o implementación de nuevos instrumentos de apoyo desde el Gobierno nacional, es el momento de abrir la conversación sobre aquellos que deben ser identificados especialmente para las empresas usuarios de ZF o si se trata de programas transversales pero focalizados, las empresas calificadas como usuarios de zonas francas que tengan un plan de internacionalización acordado con el MinCIT, tengan un rubro especial de destinación, contra claros medidores orientados a resultados.
Observaciones	Entidades como ProColombia podrían crear programas de internacionalización especializados para UIZF.
Acciones sugeridas	<p>Crear por lo menos un programa especial para la internacionalización de empresas UIZF. Las iniciativas pueden ser, entre otras, algunas o varias de las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> Fábricas de internacionalización para empresas UIZF (ProColombia-Colombia Productiva). Productividad para la internacionalización de UIZF (Colombia Productiva). Clúster de servicios basados en conocimiento para UIZF. Desarrollo comercial para micronegocios con UIZF como empresas ancla para la internacionalización. Programa de atracción de inversión extranjera directa hacia las ZF desde Procolombia. Líneas de créditos desde la banca de fomento para infraestructura en ZF con finalidades de internacionalización. Programa especial de apoyo a certificaciones para internacionalización para empresas de ZF (Colombia Productiva). Convocatoria desde el Ministerio de Ciencia orientada a innovación tecnológica en ZF para internacionalización. Rueda de negocios para encadenamientos productivos liderados desde ZF (Procolombia-Colombia Productiva). Proyecto ALDEA especial para ZF con el fin de escalar empresarialmente hacia la internacionalización (Innpulsa). 11) Misión empresarial especializada a ZF para exportación y/o atracción de inversión.
Resultado esperado	Creación de un programa especial para la internacionalización de empresas UIZF.

TABLA 46. RECOMENDACIÓN 13

Tema	Encadenamiento productivo
Idea	Estrategias de colaboración entre usuarios de zonas francas.
Justificación	En la medida que se está repensando la continuidad o implementación de nuevos instrumentos de apoyo desde el Gobierno nacional, es el momento de abrir la conversación sobre aquellos que deben ser identificados especialmente para las empresas, usuarios de zonas francas o si se trata de programas transversales pero focalizados, las empresas calificadas como usuarios de zonas francas que tengan un plan de internacionalización acordado con el MinCIT, tengan un rubro especial de destinación, contra claros medidores orientados a resultados.
Observaciones	Este será un aspecto determinante para lograr un mayor desarrollo y crecimiento de las ZF como parques industriales integrados que deben ser. El movimiento de bienes y servicios entre usuarios de ZF cada vez es más representativo y sin duda se convierte en un "item" a ser considerado en la implementación de los Acuerdos de PI que se llevarán a cabo a partir de esta reforma tributaria.
Acciones sugeridas	Identificar las cadenas de valor a las que puedan insertarse los UIZF.
Resultado esperado	Documento con recomendaciones a UIZF sobre CGV a las que potencialmente pueden unirse con UIZF ubicados en ZF.

TABLA 47. RECOMENDACIÓN 14

Tema	Plan de internacionalización
Idea	Estructuración del PIAV.
Justificación	<p>En la medida en que la condición para aplicar la tarifa diferencial en el impuesto sobre la renta es tener ingresos por internacionalización, el PIAV debe tener resultados durante el año gravable respectivo, por lo que no se podría pensar en planes a mediano o largo plazo o que no generen ingresos.</p> <p>Así, el plan podría contener operaciones como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ventas por exportación de bienes y/o servicios en forma directa. • Ventas de materias primas e insumos a exportadores que sean usuarios de zona franca o empresas en el TAN (algo similar a como funcionan las SCI). • Venta de servicios a empresas o personas que exporten bienes o servicios. • Prestación de Servicios en los cuatro modos señalados en el Acuerdo de servicios de la OMC (diferenciarlo claramente de la exportación de servicios para efectos de la exención de IVA). • Servicios de maquila a empresas extranjeras, aun cuando el producto se quede en el TAN. • Servicios en la nube a clientes del exterior, aun cuando los usuarios se encuentren en Colombia. • Servicios de centros de datos a empresas del exterior. • Ventas a través del comercio electrónico. • Licenciamiento de <i>software</i> a empresas del exterior.
Observaciones	Es claro que esta recomendación únicamente podrá implementarse de manera adecuada en la medida en que el Gobierno nacional expida la reglamentación con respecto a su entendimiento de lo que es el plan internacional y el plan anual de ventas.
Acciones sugeridas	Diseñar la reglamentación para que se tengan en cuenta los factores mencionados.
Resultado esperado	Artículos en la reglamentación en donde se tienen en cuenta los factores mencionados.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahokangas, P. (1998). *Internationalization and resources: an analysis of processes in Nordic SMSs* [Doctoral dissertation]. Vaasa, Universitas Wasaensis.
- Álvarez, I., Marín, R., & Albis, N. (2019). Innovación, internacionalización. En *Teoría de la innovación: evolución, tendencias y desafíos. Herramientas conceptuales para la enseñanza y el aprendizaje* (pp. 403-444). Ediciones UNGS.
- ANDI. (2005). *Estudio económico y de competitividad de las zonas francas colombianas*. ANDI.
- Arboleda, J. (2022). *El potencial rol de las zonas francas colombianas en el crecimiento del comercio electrónico*. Cámara Colombiana de Comercio Electrónico. <https://www.ccce.org.co/noticias/el-potencial-rol-de-las-zonas-francas-colombianas-en-el-crecimiento-del-comercio-electronico/>
- Arévalo, G., & Arévalo, G. (2019). Las zonas francas en Colombia: desarrollo empresarial y regional, 2009-2016. *Cenes*, 38(68).
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). *Worktech, Cómo la tecnología puede mejorar los empleos emergentes en América Latina y el Caribe*. <http://dx.doi.org/10.18235/0003668>
- Banco Mundial. (2019). *World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains*. BID.
- Banco Mundial. (2020). *El comercio al servicio del desarrollo en la era de las cadenas de valor mundiales*. BID.
- BBVA (s. f.). *¿Qué es una joint venture?* <https://www.bbva.es/finanzas-vistazo/ef/empresas/joint-venture.html>
- Brenes, G., & León, F. (2008). Las born global: empresas de acelerada internacionalización. *TEC Empresarial*, 2(2), 9-19.
- Canals, J. (1994). *La internacionalización de la empresa: Cómo evaluar la penetración en mercados exteriores*. McGraw Hill.
- Casson, M., & Cox, H. (1993). International Business Networks: Theory and History. *Business and Economic History*, 22(1), 42-53.
- Chang, T., & Grubb, P. (1992) Competitive strategies of Taiwanese PC firms in their internationalization process. *Journal of Global Marketing*, 6(3), 5-27.
- Colombia Productiva. (2022). *Bases del Programa de Fábricas de Productividad*. <https://www.colombiaproductiva.com/PTP/media/documentos/F%0c3%0a1bricas%20de%20Productividad/Bases-Fabricas-de-Productividad-Ciclo-4-25OCT2022.pdf>
- Confecámaras. (2023). *Encuesta a empresas ubicadas en zonas francas*. Confecámaras.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social & Departamento Nacional de Planeación. (2022). CONPES 4085 *Política de internacionalización para el desarrollo productivo regional*.
- Consejo Privado de Competitividad. (2022). *Informe nacional de competitividad 2022-2023*. <https://incp.org.co/wp-content/uploads/2023/01/Informe-Nacional-de-Competitividad-2022-2023.pdf>
- Consejo Privado de Competitividad. (2021). Informe nacional de competitividad 2021-2022. https://compite.com.co/wp-content/uploads/2021/12/CPC_INC_2021-2022-COMPLETO.pdf
- Correa, G., Durán, Y., & Segura, O. (2010). *Redes Empresariales para la Internacionalización, Serie Nuestra Experiencia 5, Marzo*. FUNDES.
- DANE. (2017). *Metodología general. Estadísticas de movimiento y comercio exterior de mercancías en zonas francas (ZF)*. Dirección de Metodología y Producción Estadística (DIMPE). DANE.
- DANE. (2023). *Metadatos y microdatos anonimizados*. <https://www.dane.gov.co/>
- Decreto 278 de 2021. Por el cual se modifica el Decreto 2147 de 2016. Marzo 15 de 2021. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30041448>
- Departamento Nacional de Planeación. (2022, 15 noviembre). *Bases del plan nacional de desarrollo 2022-2026*. Díaz, R. (2003). Las teorías de la localización de la inversión extranjera directa: Una aproximación. *Revista Galega de Economía*, 12(1), 1-12.
- Dirección de Gestión de Aduanas. (2021). *Estudio de tiempos de despacho de mercancías*. DIAN. <https://www.dian.gov.co/aduanas/Documents/Estudio-Tiempos-Despacho-Mercancias-2021.pdf>

- DNP. (2021a). *Misión de Internacionalización*. Obtenido de <https://2022.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion/Paginas/default.aspx> https://www.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion/Documents/Informe_Espanol/Informe_Final_Mision_Internacionalizacion.pdf
- DNP. (2021b). CONPES 4085 *Política de Internacionalización para el desarrollo productivo regional*. Bogotá. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4085.pdf>
- DNP. (2021c). CONPES 4069. *Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022-2023*. <https://minciencias.gov.co/conpes-4069-nueva-politica-ciencia-tecnologia-e-innovacion-2022-2031> Bogotá: CONPES 4069.
- Dunning, J. (2000). The eclectic paradigm as an envelope for economic and business theories of MNE activity. *International Business Review*, 9, 163-190.
- Economik y Analítica. (2012). *Impacto económico y social de las zonas francas: una visión de 360 grados*. Adozona.
- El Tiempo. (2022). *Las zonas francas son una especie de arma secreta para atraer nuevas inversiones*. <https://www.araujoibarra.com/articulos-destacados/las-zonas-francas-son-una-especie-de-arma-secreta-para-atraer-nuevas-inversiones/>
- Ellis, P. (2000). Social ties and foreign market entry. *Journal of International Business Studies*, 31(3), 443-469.
- Eslava, M., & Reina, M. (2021). *Aprendizaje mediante el comercio de bienes en Colombia: análisis y recomendaciones*. En Misión de Internacionalización. DNP.
- Eurofound. (2012). *Born global: The potential of job creation in new international businesses*. Publications Office of the European Union.
- Fanjul, E. (2021). *Qué es la internacionalización de la empresa*. Escuela de Comercio Exterior. https://www.iberglobal.com/files/2021/Que_es_la_internacionalizacion_de_la_empresa-C.pdf
- Fuerst, S. (2010). Global value chains and local cluster development: A perspective on domestic small enterprises in Colombia. *Revista AD-MINISTER*, (16), 89-102.
- Galán, J., Galende, J., & González, J. (2000). *Factores determinantes del proceso de internacionalización El caso de Castilla y León comparado con la evidencia española*. Departamento de Análisis Económico y Contabilidad. Universidad de Salamanca. <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/333/07.J.I.GALAN.pdf>
- Galván, S. I. (2003). *La formación de la estrategia de selección de mercados exteriores en el proceso de internacionalización de las empresas* [Tesis doctoral]. Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España.
- Ghemawat, P. J. (2008). *Redefiniendo la globalización: la importancia de las diferencias en un mundo globalizado*. Ediciones Deusto.
- Gómez Restrepo, H. J., Mitchell-Restrepo, D., & Gallo, G. (2014). *Régimen de zona franca colombiano. Situación actual, perspectivas y recomendaciones de política*. ANDI.
- González, K. (2010). *Internet como herramienta para la internacionalización de pymes: estudio de casos* [Tesis doctoral]. Departamento de Economía y Empresa, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- Hymer, S. (1976). *The international operation of national firms: A study of direct foreign investment*. Cambridge University Press.
- Johanson, J., & Mattsson, L. G. (1993). Internationalization in industrial systems—a network approach, strategies in global competition. En P. J. Buckley & P. N. Ghauri (Eds.), *The Internationalization of the Firm: A Reader*. Academic Press.
- Johanson, J., & Mattsson, L. (1988). *Internationalization in industrial systems: a network approach. Strategies in global competition*. Croom Helm.
- Johanson, J., & Vahlne, J. (2009). The Uppsala internationalization process model revisited: From liability of foreignness to liability of outsidership. *Journal of International Business Studies*, 40(9), 1411-1431.

- Johanson, J., & Vahlne, J. (1977). The internationalization process of the firm. *Journal of international Business*, 8, 23-32.
- Johansson, J. K. (2000). *Global Marketing; Foreign Entry, Local Marketing, Global Management*. McGraw-Hill.
- La Nueva. (2020, 12 diciembre). Zonas francas en la OCDE: buenas prácticas para promover el desarrollo. <https://www.lanueva.com/nota/2020-12-12-6-30-23-zonas-francas-en-la-ocde-buenas-practicas-para-promover-el-desarrollo>
- Lehtinen, U., & Penttinen, H. (1999). *Definition of the internationalization of the firm. Perspectives on Internationalization*. Helsinki School of Economics and Business Administration.
- Ley 1004 de 2005. Por la cual se modifica un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones. Diciembre 30 de 2005. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=18704>
- McNamara, D. (2002). *Market and Society in Korea. Interest, Institution and Textile Industry*.
- Merubia, M. J. (2019). *Teorías de la internacionalización de empresas*. *Illustro*, 10, 21-51. <https://revistas.ucsp.edu.pe/index.php/illustro/article/view/220/433>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT). (2023). *Política de reindustrialización*. <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/industria/politica-reindustrializacion-presentacion-a-medios>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2020). *Economic Outlook 2020*. OCDE Publishing.
- Olaberria, E. (2017). *Reigniting growth through productivity-enhancing reforms in Colombia*. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/reigniting-growth-through-productivity-enhancing-reforms-in-colombia_dac4e274-en
- Patiño, M., Peñaranda, D., & García, J. (2021). Adopción y Transferencia de conocimiento y tecnología-Colombia. *En Misión de Internacionalización*. DNP.
- Persinger, E., Civi, E., & Walsh, S. (2007). The born global entrepreneur in emerging economies. *International Business and Economics Research Journal*, 6(3), 73-82.
- Poblete, C., & Amorós, J. E. (2013). Determinantes en la Estrategia de Internacionalización para las pymes: el Caso de Chile. *Journal of technology management & innovation*, 8 (1), 97-106.
- Portafolio. (2023). Sostenibilidad. El reto para el comercio en el 2023. <https://www.portafolio.co/internacional/sostenibilidad-el-reto-del-comercio-mundial-para-el-2023-575116>
- Procolombia. (2021). *Invitación a empresas para ser beneficiarios del programa fábricas de internacionalización*. <https://fabricas.colombiatrade.com.co/>
- PS-engage. (2019, 20 de marzo). *Breathing life into Malaysia's Digital Free Trade Zone (DFTZ)*. <https://ps-engage.com/breathing-life-into-malaysias-digital-free-trade-zone-dftz/>
- Ramírez Tello, A. M. (2018). Contexto Comercial de los Contratos de Licencia. Cuadernos de la Maestría en Derecho, (6), 149-173. <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/Cuadernos/article/view/1007>
- Real Academia Española. (2022). *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. <https://dpej.rae.es/lema/internacionalizaci%C3%B3n>
- Rialp, A. (2000). On the Determinants of export internalization: An Empirical Comparison Between Catalan and Spanish (non-Catalan) Exporting Firms. *Advances in International Marketing*, (10), 217-246.
- Rialp, A., Rialp, J., & Knight, G. A. (2005). The phenomenon of early internationalizing firms: what do we know after a decade (1993-2003) of scientific inquiry? *International Business Review*, 14 (2), 147-166.
- Rialp, A., & Rialp, J. (2001). Conceptual Frameworks on SMEs' Internationalization: Past, present, and future trends of research. *Advances en International Marketing*, (11), 49-78.

- Rialp, A., Stoian, C., & Rialp, J. (2012). International Marketing Strategy and Export Performance in Spanish SMEs: A Contingency Approach. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, 15 (2), 213-236.
- Rialp, A., Rialp, J., Urbano, D., & Vaillant, Y. (2005). The Born-global Phenomenon: A Comparative Case Study Research. *Journal of International Entrepreneurship*, 3 (2), 133-171.
- Rialp, A. (1999). Los enfoques micro-organizativos de la internacionalización de la empresa: una revisión y síntesis de la literatura. *Revista Información Comercial Española*, (781), 117-112.
- Saslavsky, D., & Checcucci, E. (2021). Mejora de la facilitación del comercio, la logística y la conectividad: En *Misión de Internacionalización*. DNP.
- Spencer, E. (2018). *Síntesis de teorías sobre la internacionalización de empresas: estudio en base a empresas de países desarrollados y emergentes*. Universidad de Chile.
- Surdu, I., Greve, H., & Benito, G. (2021). Back to basics: Behavioral theory and internationalization. *Journal of International Business Studies*, 52, 1047-1068.
- Torres Raymond. (2023). Estas serán las grandes tendencias económicas que vienen para 2023 según los expertos. En: *Diario La República*. Disponible en: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/estas-seran-las-grandes-tendencias-economicas-que-vienen-para-2023-segun-expertos-3517685>
- Trujillo Dávila, M., Rodríguez, D., Guzmán, A., & Becerra, G. (2006). *Perspectivas teóricas sobre internacionalización de empresas*. Documento de Investigación N.º 30. <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/2cd278c9-3973-44e7-80ce-8b5e672efb3d/content>
- Turnbull, P.W. (1987). A challenge to the stages theory of the internationalization process. En S. Reid & P. Rosson (Eds.), *Managing export entry and expansion*. Praeger.
- United Nations (UNCTAD). (2019). *World Investment Report 2019*. Special Economic Zones.
- Uribe, A., & Norman Acevedo, H. (2020). La internacionalización de la pequeña y mediana industria del software y de las tecnologías informáticas (SW & TI) a través del efecto trampolín del gremio. *Cuadernos Latinoamericanos de Administración*, 16 (30), 1-14.
- Vernon, R. (1966). International investment and international trade in the product cycle. *Quarterly Journal of economics*, 80 (2), 258-270.
- Villarreal Larrinaga, O. (2005). *La internacionalización de la empresa y la empresa multinacional: una revisión conceptual contemporánea*. Departamento de Economía Financiera II. UPV/EHU. <http://www.ehu.es/cuadernosdegestion/documentos/524.pdf>
- Villarreal Larrinaga, O. (2005). *La internacionalización de la empresa y la empresa multinacional: una revisión conceptual contemporánea*. <https://www.redalyc.org/pdf/2743/274320875003.pdf>
- Welch, D. E., & Welch, L. S. (1996). The internationalization process and networks: A strategic management perspective. *Journal of International Marketing*, 4 (3), 11-28.
- Welch, L., & Luostarinen, R. (1993). Internationalization: evolution of a concept. En P. Buckley & P. Ghauri (Eds.), *The internationalization of the firm: A Reader* (pp. 83-98). London Academic Press.
- Yoram, W., Douglas, S., & Perlmutter, H. (1973). Guidelines for Developing International Marketing Strategies. *Journal of Marketing*, 37 (2), 14-23.
- Young, S., Bell, J., & Crick, D. (2000). The resource-based perspective and small firm internationalisation: an exploratory approach. En *International Business* (pp. 79-101). Palgrave Macmillan.



 Puerto de Buenaventura (2015), Valle del Cauca



ANDI | **MÁS PAÍS**
CÁMARA DE USUARIOS
DE ZONAS FRANCAS

<https://www.andi.com.co/Home/Camara/1041-camara-de-usuarios-de-zonas-francas>

Contacto:

Mariana Briceño Romero: mbriceno@andi.com.co

Angélica Peña Preciado: apena@andi.com.co



@ZonaFrancaAndi



Producción e impresión: www.disenoeeditorial.com

Descargue y
comparta el estudio:
Internacionalización
de Zonas Francas
escaneando este código:

