

LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, ANÁLISIS DEL CASO COLOMBIANO BAJO UNA COMPARATIVA CON SINGAPUR

2

Teniendo claro el estudio conceptual de la IED del primer capítulo, a continuación se procede a efectuar una disertación sobre el tratamiento que recibe la IED en Colombia, identificando los aciertos y equívocos más destacables; y se realiza una comparación con el caso de Singapur, ya que este país asiático constituye un ejemplo de éxito de los beneficios que podría traer a la economía colombiana el correcto manejo de la IED.

Desde el período de la posguerra en el siglo XX y la posterior aparición de la globalización en mercados extranjeros —la cual facilitó el establecimiento y expansión de las grandes corporaciones de países desarrollados, especialmente de Estados Unidos y Europa— (Dinkar & Choydhury, 2014), académicos y planificadores económicos de diferentes países del mundo han debatido acerca de los efectos de la llegada de flujos de inversión extranjera en los sistemas económicos y de producción menos desarrollados.

Como es lógico, Colombia, un país que ha optado por seguir el modelo económico de libre mercado, también ha estado involucrado en este debate, principalmente debido a que se han evidenciado importantes avances económicos y sociales en los últimos años, como el crecimiento del PIB que a precios constantes (del año 2005), desde el año 2000 hasta el 2015 ha aumentado en un 187 %, de \$284 billones de pesos a los \$531 billones; o el descenso de la tasa de desempleo,

que según el Departamento Nacional de Planeación (DANE, 2016) ha venido disminuyendo en un proceso continuo a cifras inferiores de dos dígitos.

Estos cambios se han dado en gran medida gracias al incremento sustancial en los flujos de inversión extranjera directa desde la apertura económica en los noventa, en donde se ha pasado de USD\$1446,5 millones en 1994, hasta USD\$12.107,9 en el año 2015 (Banco de la República, 2016); lo que ha significado un impulso de capital significativo para la economía nacional.

Sin embargo, el impacto positivo de dichos flujos no ha sido del todo claro en indicadores claves para el desarrollo y el crecimiento autosostenible del país. Por ejemplo, la productividad laboral que, según datos del Consejo Privado de Competitividad —CPC— (SNCCTI, 2016), se ha mantenido casi constante durante los últimos años.

Pero no es el impacto en la productividad el único rubro en donde los potenciales efectos de la IED se han puesto en duda en Colombia. Al analizar el Índice de Desarrollo Humano (IDH), un indicador multidimensional que mide el nivel de desarrollo de un país en términos económicos (PIB *per capita*), de calidad de vida (esperanza media de vida) y de educación (años de escolaridad esperada y observada promedio), se encuentra que Colombia, desde 1990, si bien ha aumentado su puntaje en el ranking (pasando de 0,596 a 0,72 en 2014), su posición en el mismo ha disminuido, pues se ha pasado del puesto 80 al 97 en los últimos 24 años. En este mismo sentido, Singapur, gracias a la IED en ese mismo periodo de tiempo, ha avanzado del puesto 30 al 11 en el IDH, con una ponderación de 0,912. De esto se deriva una conclusión inequívoca: Singapur está teniendo más éxito en sus políticas de desarrollo gracias a que ha estado basándose en la IED.

Surge entonces la preguntas por si para mejorar los índices de crecimiento y de desarrollo económico en Colombia podría utilizarse de mejor manera la recepción de IED como un motor de crecimiento, así como se ha hecho en Singapur; o, por ejemplo, si la IED es tan beneficiosa para los países receptores, tal como lo plantea la teoría; o si acaso Colombia es un país que tiene falencias institucionales, políticas o estructurales que no le permiten ver los beneficios reales de la IED.

Con el fin de responder a estas preguntas, a continuación se hace un abordaje basado en lo propuesto por Boyd y Smith (1992), en donde se sostiene que la IED *per se* no necesariamente es positiva para el país receptor, ya que por sí sola no

genera un efecto de *spillover* o de externalidades positivas sobre el crecimiento económico, en la productividad de las empresas domésticas y, en general, en la calidad de vida de las personas; ya que se requieren ciertas condiciones de mercado y políticas específicas para que los beneficios sean realmente relevantes (Carkovic & Levine, 2002).

El primer cuestionamiento sería: ¿Colombia requiere de una reingeniería normativa, económica y de planeación en sus políticas públicas para que se pueda desarrollar el potencial de los flujos de IED recibidos?, y, exactamente, ¿en qué aspectos específicos deben hacerse dichos cambios?

Para responder este interrogante, a comparación se compara a Colombia con el caso de Singapur, país que pasó de ser un lugar recóndito en el sudeste asiático sin recursos naturales, a ser una de las potencias económicas más grandes del mundo y ejemplo de prosperidad y desarrollo para sus habitantes.

Si bien es cierto que Singapur y Colombia son geográfica, demográfica y culturalmente muy diferentes, al analizar el modelo de desarrollo singapurense pueden dilucidarse ciertos principios fundamentales para que Colombia eventualmente pueda desarrollar el potencial de los flujos de inversión que llegan al país y, así mismo, encuentre un camino más eficaz hacia el crecimiento.

Impacto de la IED: *spillovers* sobre la generación de empleo, crecimiento del PIB, productividad, balanza comercial y balanza de pagos

Antes de abordar las diferencias institucionales que han marcado la IED tanto en Colombia como en Singapur, es necesario precisar y profundizar en los resultados económicos y de desarrollo obtenidos por ambos países con el fin de conocer a ciencia cierta por qué Colombia podría incluir en su política económica varias de las acciones practicadas por Singapur.

Para esto, se hace un análisis de los resultados observados en cinco aspectos que debido a su importancia macroeconómica, su relevancia como variables diagnosticas de todo el sistema económico, su fácil comparación entre distintos países y por ser los aspectos que según la teoría son los más beneficiados de la llegada de flujos de IED a cualquier sistema productivo, son considerados como fundamentales para establecer la potencialidad de la IED en el éxito económico y social de un país. Estos cinco aspectos se describen a continuación.

Crecimiento del PIB

El comportamiento del PIB en los últimos años ha sido muy positivo, pues ha crecido, en términos reales, un 187 % entre el año 2000 y el 2015; y el PIB per cápita del país se ha comportado del mismo modo, pues ha aumentado de \$3.045 dólares en el año 2000 a \$4.859 dólares para el 2015, lo que representa un incremento del 60 % en década y media, como se puede observar en la Tabla 2.

Tabla 2. Producto interno bruto total y por habitante (a precios constantes de 2005)

Fin de:	Total			Por habitante		
	Miles de Millones de pesos	Variación anual %	Millones de dólares de 2005	Pesos	Variación anual %	Dólares de 2005
2000	284.761	-	122.701	7.066.808	-	3.045
2001	289.539	1,68	124.760	7.094.190	0,39	3.057
2002	296.789	2,50	127.884	7.181.162	1,23	3.094
2003	308.418	3,92	132.895	7.369.789	2,63	3.176
2004	324.866	5,33	139.982	7.667.632	4,04	3.304
2005	340.156	4,71	146.570	7.931.153	3,44	3.417
2006	362.938	6,70	156.387	8.361.479	5,43	3.603
2007	387.983	6,90	167.179	8.832.464	5,63	3.806
2008	401.744	3,55	173.108	9.037.877	2,33	3.894
2009	408.379	1,65	175.967	9.079.360	0,46	3.912
2010	424.599	3,97	182.956	9.329.881	2,76	4.020
2011 (p)	452.578	6,59	195.012	9.829.122	5,35	4.235
2012 (p)	470.880	4,04	202.898	10.108.664	2,84	4.356
2013 (p)	493.831	4,87	212.788	10.480.837	3,68	4.516
2014 (p)	515.489	4,39	222.120	10.815.562	3,19	4.660
2015 (p)	531.376	3,08	228.965	11.277.308	4,27	4.859

Nota. Tomado Banco de la República (2016).

Como se ha visto anteriormente, los sectores económicos que mayor inversión extranjera directa atraen son los sectores de hidrocarburos y minería, los cuales, según estadísticas del Banco de la República, para 2015, y combinados, alcanzan una concentración cercana al 30 % del total de la IED, seguidos del sector manufacturero (19,9 %), servicios financieros y empresariales (17,4 %) y comercio (15,4 %), como se evidencia en la Tabla 3.

Tabla 3. Flujos de inversión extranjera directa según Balanza de Pagos – Principales sectores 2012 a 2015 (US\$ Millones)

Rango	Sector	2012	2013	2014	2015	% Part. En 2015	% Var 2014-2015
1	Sector petrolero	5471	5112	4732	3063	25,5 %	-35,3 %
2	Manufactureras	1985	2481	2837	2412	19,9 %	-15,0 %
3	Servicios financieros y empresariales	1077	1606	2478	2103	17,4 %	-15,1 %
4	Comercio, restaurantes y hoteles	1339	1361	1122	1859	15,4 %	65,8 %
5	Construcción	401	354	669	760	6,3 %	13,7 %
6	Transportes, almacenamiento y comunicaciones	1245	1386	1994	668	5,5 %	-66,5 %
7	Minas y canteras (incluye carbón)	2474	2977	1582	533	4,4 %	-66,3 %
8	Electricidad, gas y agua	672	314	523	251	2,1 %	-51,9 %
9	Servicios comunales	349	324	185	238	2,0 %	28,4 %
10	Agricultura, caza, silvicultura y pesca	26	296	203	220	1,8 %	8,1 %
Total		15.039	16.209	16.325	12.108	100,0 %	-25,8 %

Nota. Tomado de Procolombia (2015), Estadísticas de IED en Colombia. Ordenado por valores de IED a 2015 (III trimestre). Fuente: Balanza de pagos. Banco de la República.

Para continuar el análisis, es necesario determinar qué tanta influencia tienen los sectores económicos mencionados en el crecimiento del PIB. Y en cuanto al sector de hidrocarburos, la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME, 2015) señala que

el sector de hidrocarburos ha crecido más rápido que el PIB total desde 2008. Mientras que la economía colombiana en los últimos 10 años lo hizo a un ritmo de 4,8 % (SIC), el sector de hidrocarburos logró el 7,1 % (SIC) anual, lo que ha llevado a un aumento paulatino de la participación de la actividad petrolera en el producto total de la economía colombiana, (igualmente) para 2013, el sector contribuyó con 5,6 % (SIC) del total del PIB real, lo que representa un incremento de 65 % (SIC) desde 2007, cuando registró una participación de 3,4 % (SIC); el crecimiento es más significativo si se toman como referencia pesos corrientes, dado que a partir de 2011 el sector superó la barrera del 8% (SIC), generando para 2013 un valor agregado de \$59,7 billones de pesos (US\$ 32 mil millones) (p.8).

Como bien lo establece el UPME (2015), el sector hidrocarburos, a diferencia de lo que se pudo establecer en el nivel de desempleo, sí aporta una relevancia

preponderante en el crecimiento económico que Colombia ha experimentado en los últimos años; algo que se ha amplificado debido al elevado precio del crudo que se venía presentando en los últimos años, donde el precio promedio del barril de petróleo entre enero del 2010 y diciembre del 2013 era de USD\$95 (Investing, 2016)

En cuanto a lo relacionado con la relevancia del sector financiero y de servicios empresariales en el crecimiento del PIB, se ha encontrado que, según información del Banco de la República (2016), durante los últimos 15 años la actividad de este ramo de la economía ha representado en promedio un 19 % del PIB real, presentando un crecimiento promedio en este mismo lapso de tiempo de 4,57 % anual, un valor muy similar al 4,8 % del crecimiento del PIB en los últimos 10 años y en lo referente a la industria manufacturera; que aunque mantiene una participación considerable en el PIB nacional del 13 % en promedio en los últimos 15 años, su dinamismo es mucho más lento que el de la economía en general, ya que tan solo ha aumentado en un 2,82 % en promedio en la última década y media.

Como puede establecerse en los párrafos anteriores, a diferencia de lo concluido en la relación de generación de empleo e IED en el caso del crecimiento del PIB, la IED sí ha mostrado beneficios de una forma más contundente. Los tres principales sectores económicos del país son también los principales receptores de flujo de inversión extranjera, aunque llama la atención que el sector petrolero, a pesar de que tiene una mayor participación en el total de IED recibida por el Colombia, es el que menor incremento económico le ha representado al país (5,6 %), mientras que el sector de servicios financieros (19 %) ha sido el más representativo para la economía del país, seguido de cerca por la industria manufacturera (13 %) (véase Tabla 3).

El caso de Singapur, en cuanto a crecimiento del PIB se refiere, es un ejemplo que desde hace años ha sido motivo de estudio por parte de académicos y de definidores de políticas económicas de distintos países, gracias a las increíbles tasas de crecimiento anual que este país ha mostrado desde su independencia en 1963. Según datos del Banco Mundial (2017a) y el Departamento de Estadísticas de Singapur (*Singapore Department of Statistics*, 2017a), al analizar el incremento económico por décadas se encuentra que en los setenta, el país logró crecer a un ritmo de 53 % anual en promedio; en los ochenta, su aumento del PIB fue de 23 %

aproximadamente por año; y para los años de 1990 y la primera década del milenio, se registró un crecimiento de 15 % en promedio. De igual manera, ocurrió un efecto semejante en el PIB per cápita, el cual aumentó a una tasa del 44 % entre 1970 y 1980, para después crecer en los ochenta un ritmo de 15 % y estandarizar su crecimiento entre 1990 y el 2000 a una tasa cercana al 9 %.

Tabla 4. Datos del Banco Mundial y el departamento de estadística de Singapur, cálculos propios

	Crecimiento % PIB nominal por década	Crecimiento % anual promedio
1970-1980	529 %	52,94 %
1980-1990	222 %	22,21 %
1990-2000	146 %	14,64 %
2000-2010	147 %	14,67 %

Tabla 5. Datos del banco mundial y el departamento de estadística de Singapur, cálculos propios

	Crecimiento % PIB per cápita de la década	Crecimiento % PIB per cápita anual promedio
1970-1980	440,97 %	44,10 %
1980-1990	155,12 %	15,51 %
1990-2000	86,39 %	8,64 %
2000-2010	95,72 %	9,57 %

El expuesto es un crecimiento a ritmo extraordinariamente rápido, muy superior al de cualquier otro país en el mundo. Mientras que el crecimiento de Colombia en los últimos 15 años ha sido, en promedio, 4.8 % anual; muy lejos del 9.57 % de la última década singapurense.

Pero, ¿este nivel de crecimiento económico puede realmente ser explicado por la IED? Lo que puede inferirse es que sí, ya que al analizar los datos del Figura 1, en donde se detallan los sectores que concentran la mayoría de la IED que llega al país, estos coinciden con los sectores que más peso representativo tienen en el crecimiento económico del PIB. Por ejemplo, en la última medición del PIB reportada se encontró que el primer sector en participación en el aparato económico es el de servicios empresariales, financieros y aseguradoras que representan el 29 % del PIB total (sector que concentra cerca del 50 % de la IED),

seguido por el sector de manufacturas que corresponde al 21 % del PIB (mientras que este mismo gremio ocupa el tercer puesto en la participación de la IED con el 14 %) y, por último, el sector de comercio y ventas, que tiene el 18 % de participación en todo el PIB (misma participación que en la IED) (véase Tabla 2).

Por lo anterior, puede decirse que Singapur sí ha logrado obtener un impulso pleno en su crecimiento económico basado en la IED durante los últimos años, a diferencia de Colombia, en donde el sector que más porcentaje de IED concentra (sector de hidrocarburos) no aporta en esa misma proporción al crecimiento económico (que a pesar que aportar el 5.6 % del PIB, no es una cifra despreciable). Es decir, para el capital con el que cuenta, no se ha logrado retribuir al país de la misma manera en términos de crecimiento económico.

Generación de empleo

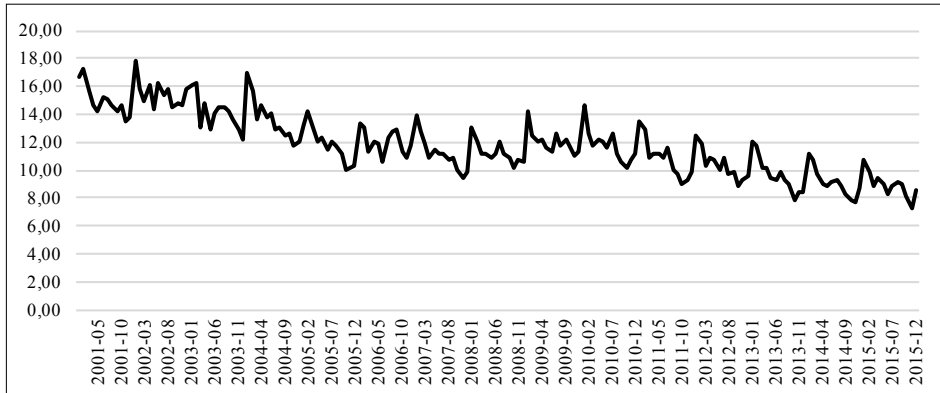
Uno de los *spillovers* o beneficios fundamentales que los defensores de la IED argumentan es que la llegada de empresas o financiamiento extranjero a un país inevitablemente va a generar empleo, bien porque las nuevas corporaciones multinacionales contratarán mano de obra local para sus procesos productivos, o en la medida en que con el financiamiento proveniente de los flujos de capitales se le permite a los productores nacionales emprender nuevos proyectos e iniciativas para los cuales necesariamente deberán contratar nuevos empleados. Teniendo esto presente, a continuación se analiza la generación de empleo en Colombia y Singapur (véase Figura 1).

En el caso colombiano, como se mencionó en la sección introductoria, el desempleo en el país se ha venido disminuyendo en los últimos años, aunque de forma lenta, pero a un ritmo constante.

Esto en términos absolutos significa que de mayo de 2001 a diciembre de 2015, la tasa de personas desempleadas ha disminuido en un 49 %, es decir que en solo 15 años el país ha logrado disminuir el número de personas en paro a la mitad, esto según las proyecciones del último censo del DANE en el año 2005 representa aproximadamente a dos millones de personas (Banco de la República, 2017)⁸.

8 Según la tasa de crecimiento poblacional calculada en el 2005 para el 2010 era de 9.74%, y si se utiliza ese valor tanto para el periodo del 2015 y como del 2000, se encuentra que para el 2000 se estimaba que había una población de 37.172.881 colombianos, de los cuales, según la tasa de desempleo a diciembre de dicho año, cerca de

Figura 1. Evolución Tasa de Desempleo en Colombia 2001-2015. Datos tomados de Banco de la República (2017).



Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados y los avances alcanzados en esta materia, hoy en día se calcula que cerca de 4 millones de personas aún están desempleadas, lo cual sigue siendo una magnitud considerable. Por esta razón, es necesario cuestionarse ¿por qué si la IED ha aumentado en el país, la tasa de desempleo continúa siendo de las más altas del continente?⁹ Para dar respuesta a esta interrogante es necesario analizar qué impacto directo ha tenido la IED en la generación de empleo y en qué sectores se ha concentrado la misma. Y para dilucidar este efecto en el empleo, es necesario considerar la encuesta de opinión del Centro de Investigación Económico y Social (Fedesarrollo, 2007), en la cual se tomó una población de 1575 empresas del sector manufacturero y de servicios a las cuales se les pide su opinión sobre temas como empleo, productividad y avance tecnológico, entre otros. A continuación se muestran los datos que esta encuesta arrojó sobre empleo tomando una muestra poblacional representativa de 264 de las empresas encuestadas.

6.207.553 personas estaban sin empleo, y para el año 2015 bajo ese mismo parámetro se estimaba una población de 49.793.708 personas, de las cuales 4.276.740 no contaban con un empleo u ocupación (DANE, 2010).

9 Los países que registraron un mayor desempleo en el primer semestre de 2015 fueron Jamaica (13,7 %), Bahamas (12,2 %), Colombia (10,3 %), Belice (10,1 %) y Costa Rica (10,0 %). Seguidos por Paraguay (7,6 %), Uruguay (7,6 %), Perú (6,9 %), Argentina (6,9 %), Chile (6,3 %), Brasil (6,2 %), Panamá (6,0 %), Ecuador (5,2 %) y México (5,1 %). Por su parte países como Bolivia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua o Venezuela no publicaron las cifras para la elaboración del informe (Dataifx, 2015).

Tabla 6. Impacto de la inversión extranjera en Colombia: situación actual y perspectivas

Característica	Número de empresas		
	Con IED	Sin IED	Total
Número de empresas	116	148	264
Exportadoras	80	103	183
No exportadoras	36	45	81
Distribución de empresas por sectores			
Hidrocarburos y minerales	6	0	6
Manufactura	84	147	231
Servicios	26	1	27
Distribución de empresas por número de empleados			
Menos de 200 empleados	50	96	146
Entre 200 y 500 empleados	22	21	43
Más de 500 empleados	38	26	64
Distribución de empresas por ciudades			
Bogotá			144
Medellín			44
Cali			33
Barranquilla y Cartagena			13
Manizales y Pereira			11
Bucaramanga			12

Nota. Tomado de Fedesarrollo (2007).

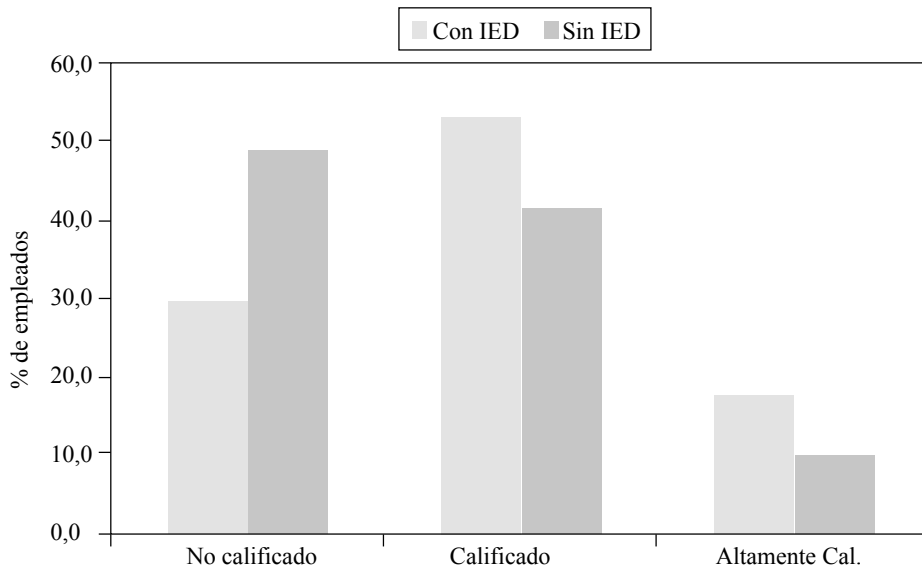
De la anterior tabla se extraen los siguientes resultados:

- La muestra poblacional da cuenta de que el 44 % de las empresas encuestadas tiene algún grado de IED.
- El 87 % de las empresas encuestadas se dedica a una actividad manufacturera, mientras que el 10 % se dedica a actividades de servicios y solo el 3 % a actividades vinculadas a hidrocarburos y minerales.
- El 55 % de las empresas que hicieron parte de este estudio cuentan con una nómina inferior a 200 empleados y solo el 24 % cuenta con una planta de trabajadores mayor a 500, en este punto, también cabe resaltar que, en las empresas con menos de 200 empleados, el 65 % de las mismas no cuentan con IED; mientras que el 45 % restante sí tiene alguna participación de capital extranjero. Por otro lado, en el segmento de empresas con más de 500 trabajadores la proporción cambia y son las empresas con IED las que acaparan el 60 % de la mano de obra, contra el 40 % de las empresas que no cuentan con IED.

De lo arriba expuesto, llama la atención que las empresas con IED involucrada en su operación son las únicas que se encuentran operando en el sector de hidrocarburos y minería, así como en el sector de servicios. Es decir, las empresas que son totalmente locales, prácticamente están desarrollando actividades manufactureras, lo cual resulta lógico si se tiene en cuenta que actividades como la exploración, explotación o refinamiento de productos mineros o petroleros requieren grandes inversiones de capital y necesitan una nómina de empleados mucho más tecnificada, al igual que en el sector de servicios, principalmente si son servicios de asesoría empresarial o de servicios financieros.

Teniendo esto en cuenta, Fedesarrollo (2007) realizó el siguiente gráfico de distribución de empleados no calificados, calificados y altamente calificados en empresas con y sin IED:

Figura 2. Distribución del total de empleados por nivel de calificación. Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial (EOE), Fedesarrollo (2007).



La Figura 2 es muy ilustrativa y confirma lo que ya se vislumbraba en el resultado de la encuesta realizada, y es que las empresas con IED, debido al sector económico en el que participan —principalmente hidrocarburos y servicios—, requieren contratar personas con un mayor grado de calificación, lo cual

per se no es algo negativo. Sin embargo, para Colombia, un país que según los resultados del censo realizado en 2005

revelan que el 36,6 por ciento de la población ha alcanzado el nivel básica primaria, el 32,6 por ciento básica secundaria o media académica y el 7,5 por ciento tiene un nivel profesional. [...] El 3,9 por ciento de la población es tecnólogo y sólo el 1,4 por ciento ha realizado estudios de especialización, maestría o doctorado y que la población de Colombia sin ningún nivel educativo es del 9,2 por ciento (Ministerio de Educación, s.f.)

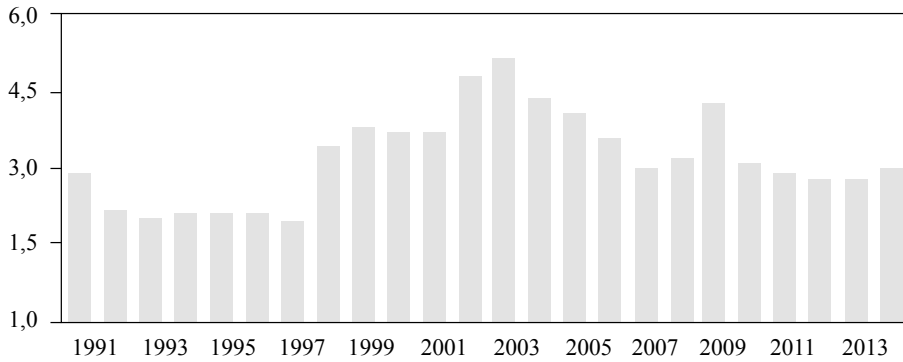
Este es un resultado más que preocupante y tal vez sea la explicación del porqué la generación de empleo no se ha visto completamente beneficiada de los efectos de la IED. Y es que los capitales extranjeros que están llegando aterrizan en sectores en los que los colombianos no tienen la formación suficiente para ser competitivos en comparación con trabajadores extranjeros que sí cuentan con la tecnificación necesaria para desarrollar los procesos que necesitan dichas empresas.

Ahora bien, no es solo la generación de empleo la que se ve perjudicada por esta problemática, sino también los niveles de ingreso que la población nacional recibe de los flujos de IED. Según la literatura disponible, la variable de *mayor nivel de educación* influye positivamente en el nivel salarial (Becker, 1964; Chamberlein, 1978; Willis, 1986) y, por tanto, siguiendo estos modelos, los ingresos por actividades con un menor nivel educativo recibirán menores pagos que los devengados por personas con más años de educación y tecnificación, lo cual significa, en nuestro caso de estudio, que, según la teoría macroeconómica, cuando una mayor proporción de colombianos tiene un menor margen de ingreso para ahorrar, disminuye el potencial de inversión nacional, la productividad y el crecimiento económico (Samuelson & Nordhaus, 2001).

Relación entre el empleo y la IED en Singapur

Singapur es un estado que se ha caracterizado históricamente por tener una baja tasa de desempleo, la cual de 1999 a 2014, según datos de The Global Economy, (2017), fue en promedio del 3,24 %, con un registro mínimo del 2 % en 1997 y un máximo de 5,2 % en 2003, tal como se puede ver en la Figura 3.

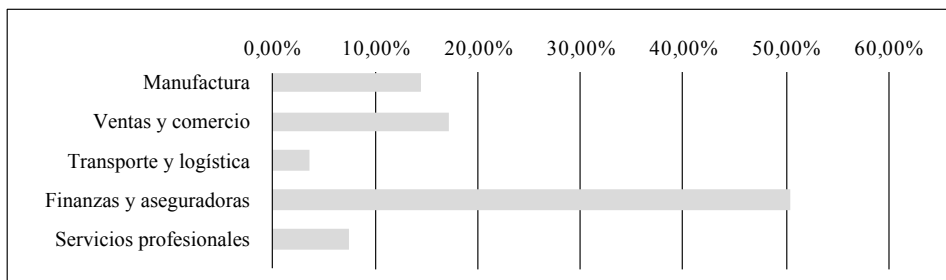
Figura 3. Desempleo en Singapur. Tomado de The Global Economy (2017).



Como puede observarse, el nivel de desempleo en Singapur es ostensiblemente más bajo que el registrado en Colombia, el cual, para los últimos 15 años, en promedio se ubica en el 11,87 %. Pero, ¿esta diferencia es realmente causada por un mejor provecho en los flujos de IED? Para responder esto, al igual que en el caso de Colombia, se analizan los sectores y los componentes de la IED que llega a Singapur.

Según los datos disponibles en el Departamento de Estadística de Singapur (*Singapore Department of Statistics, 2017b*), el *stock* total de inversión extranjera directa en 2014 llegó a \$1.024.585,7 millones de dólares singapurenses, lo que equivale actualmente a USD\$747.948 millones. Este monto de *stock* de inversión se divide principalmente en los sectores de servicios financieros y aseguradoras (50,32 %), ventas y comercio (17,23 %) y manufacturas (14,40 %), tal como se ve en la Figura 4.

Figura 4. IED en Singapur por sectores 2014. Datos tomados de *Singapore Department of Statistics, (2017b)*.



Partiendo de estos datos se encuentra que la IED en Singapur se concentra principalmente en el sector de servicios financieros, lo que lleva a una conclusión similar a la encontrada al analizar los datos en Colombia, y es que si bien Singapur no cuenta con un sector petrolero o minero representativo, los servicios financieros y de seguros también son sectores económicos de moderada y alta calificación. Sin embargo, y aquí es donde aparece la diferencia con Colombia, esto para Singapur no es un problema, ya que a diferencia de Colombia, los estándares de investigación y tecnificación son significativamente altos.

Por ejemplo, Singapur tiene un ratio de publicación de artículos tecnológicos y científicos de aproximadamente 2000 por cada millón de habitantes, mientras que Colombia apenas alcanza 92 artículos por millón de habitantes (Banco Mundial, 2017b); una diferencia abismal que nos muestra que Singapur ha logrado de forma más exitosa que Colombia tecnificar su sistema productivo y así ofrecer mano de obra mucho más competitiva y mejores soluciones de innovación a las empresas extranjeras que deciden invertir en su país. Tal como lo expresa la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2002) en sus recomendaciones para los países en condición de subdesarrollo

[e]l beneficio de las IED no se da sin más, y su magnitud varía según país receptor y circunstancias. Los factores que impiden el pleno beneficio de una IED en algunos países en vías de desarrollo son, entre otros, el nivel general de educación y sanidad, el nivel tecnológico de sus empresas, una insuficiente apertura a los mercados, una competencia débil y unos marcos reguladores inadecuados. Por otro lado, un nivel satisfactorio desde el punto de vista tecnológico, de educación y de infraestructuras en un país en vías de desarrollo sí que lo dispone mejor, con igualdad de otras condiciones, para beneficiarse de la presencia extranjera en sus mercados (p.19).

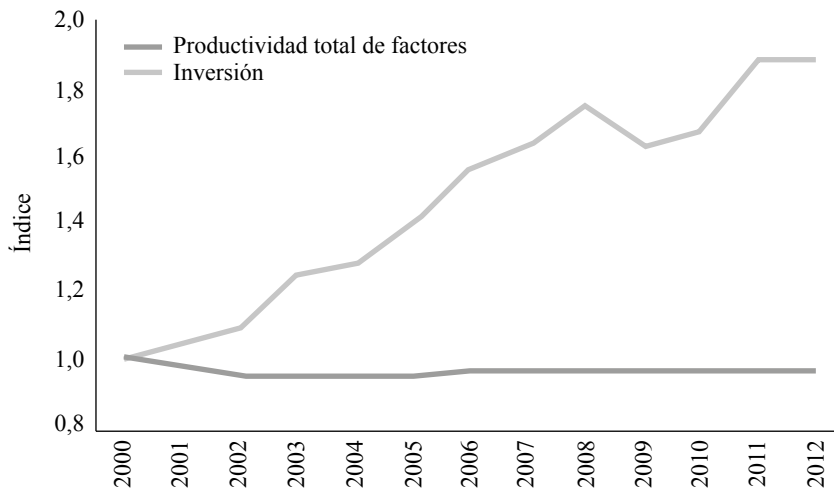
Esta diferencia en el nivel de avance tecnológico puede explicarse si se analiza el gasto público que Singapur para incentivar la investigación y mantener competitivo su sistema económico. Según cifras del Singapore Department of Statistics (2017c) este país asiático invierte cerca del 2 % de su PIB en programas investigativos, lo que equivaldría, según datos del 2013, a \$6.770 millones de dólares, mientras que Colombia, según esta misma fuente, invierte el 0,23 % de su PIB en este rubro: aproximadamente \$786 millones de dólares para el año 2015. Para resumir, Singapur invierte ocho veces más en innovación e investigación que Colombia, razón por la cual se puede empezar a dilucidar por qué

Singapur ha logrado multiplicar los beneficios económicos y sociales que la IED ha dejado en su territorio.

Relación entre la productividad y el IED

La situación para Colombia en lo que respecta a los resultados de la productividad, a diferencia de lo observado en la disminución del desempleo y decrecimiento del PIB, no son alentadores, ya que según lo afirma el Consejo Privado de Competitividad (SNCCTI, 2016), el índice de productividad de los recursos productivos colombianos se ha mantenido constante en los últimos 15 años (véase Figura 5).

Figura 5. Informe Mensual del Mercado Laboral Diciembre del 2014.
 Tomado de Fedesarrollo (2007).



Así mismo, continúa el CPC cuando afirma que de acuerdo con la Encuesta Mensual Manufacturera, el indicador de productividad laboral de la industria colombiana apenas presentó un incremento anual del 2% (SIC) entre el primer semestre de 2008 y su homólogo de 2013. Más aún, la productividad laboral en nuestro país es tan baja que se requieren 4,5 trabajadores para hacer la misma actividad que uno en Estados Unidos (SNCCTI, 2016).

De igual manera se pronuncia el Foro Económico Mundial (2015) en su ranking del Índice de Competitividad Global, en donde Colombia en los últimos 10 años solo ha avanzado dos escalafones, pasando del puesto 63 en el 2007 al 61 en

el 2015, lo que significa una mejora en el uso de sus recursos y la capacidad del país para generar prosperidad del 4,4 % (Datosmacro, 2016).

Para explicar este fenómeno que contradice la teoría de la IED, es necesario señalar que uno de sus principales externalidades en el mercado local es el incremento de la productividad de las firmas domésticas, por esto, es importante entender el medio por el cual la IED promueve la productividad, lo cual básicamente es explicado por el efecto de imitación en el proceso productivo que las empresas nacionales puedan copiar de las grandes empresas multinacionales; sin embargo, en Colombia esto no se evidencia con claridad, ya que la IED se concentra principalmente en el sector de hidrocarburos y minería que, como se observa en la Tabla 3, es un campo en el que por su alta tecnificación solo participan firmas extranjeras y, por tanto, las empresas locales emplean un mayor número de mano de obra que está poco o nada calificada (principalmente del sector manufacturero) y no pueden imitar las prácticas y los procesos de firmas extranjeras que se dedican a la explotación minera o petrolera, ya que sus sectores económicos difieren ostensiblemente.

En el caso de Singapur, la situación es completamente contraria. Según el Foro Económico Mundial (2015, citado por Datosmacro, 2016), este país es uno de los más productivos del mundo. Específicamente el segundo de mayor productividad del planeta según el Índice de Competitividad Global desarrollado por el Foro Económico Mundial, que mide el uso de los factores productivos de cada nación con el fin de poder brindar prosperidad a su población.

Pero, ¿qué políticas se han aplicado en Singapur para lograr mantener y aumentar la productividad de su economía? Principalmente, la estrategia de Singapur puede identificarse en cinco pilares básicos:

- Alto nivel de implicación y compromiso por parte del gobierno para promover la alta tecnificación de su mano de obra mediante programas de capacitación, proveyendo caminos de progresión laboral complementarios a la formación académica, incentivando la adquisición de competencias necesarias en el mercado laboral que no cubren las universidades en sus programas profesionales, y gracias a que las compañías reciben apoyos financieros para apoyar e incentivar en entrenamiento laboral mediante fondos estatales (Lee, Goh, Birger & Tan, 2008).

- La creación de organizaciones nacionales dedicadas a incentivar la productividad empresarial, como el Consejo Nacional de Productividad y Educación Continuada y el Fondo Nacional de Productividad, y la creación de créditos para la productividad e innovación, así mismo se establecieron agencias o ministerios sobre cada uno de los sectores económicos más representativos del país.
- La creación de la política pública en torno a la productividad involucra acuerdos y soluciones entre el gobierno, el sector empresarial y los trabajadores. Asimismo, las agencias estatales como el consejo nacional de productividad y los ministerios de gobierno realizan acercamientos multisectoriales y multifuncionales con los diferentes gremios económicos (Sum, 2000).
- El desarrollo de consultorías a cargo del Consejo Nacional de Productividad en el manejo de competencias en el sector privado para movilizar mano de obra calificada a lugares donde sus habilidades sean mejor aprovechadas (Izumi & Kitaw, 1996).

Todo esto ha logrado mermar las barreras que aún persisten en Colombia para que los trabajadores nacionales puedan aprender y replicar los cambios tecnológicos en los diferentes procesos productivos de compañías multinacionales, así como derribar los muros que las compañías nacionales tienen al momento de ingresar a sectores económicos en los cuales las barreras de capital evitan que los nacionales puedan desarrollar su actividad.

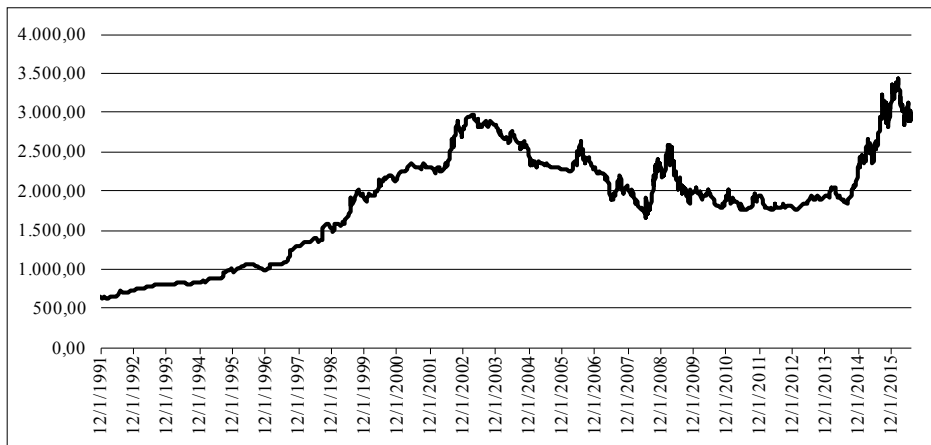
Relación entre la balanza de pagos y el IED

Desde principios de la década de 1990 hasta finales de la misma, los flujos de IED en Colombia han financiado holgadamente un creciente déficit corriente, permitiendo una continua acumulación de reservas internacionales y una moneda fuerte, a pesar de la liberación de importaciones introducida por la apertura de la economía (Fedesarrollo, 2007).

Sin embargo, debido a las crisis financieras internacionales de finales de siglo (incluida la crisis hipotecaria en Colombia) el flujo de Inversión Extranjera en Colombia se paralizó y permaneció así hasta ya entrado el año 2004, cuando

se reactivó la llegada de IED al país y se reanudó la senda de acumulación de reservas internacionales que se vio interrumpida en los noventa y que generó un proceso de revaluación del peso colombiano, el cual se mantuvo en una senda de fortaleza hasta que en el año 2015, debido a la coyuntura internacional de la caída del precio del petróleo y demás materias primas, el peso colombiano bajó a niveles históricos para el país (véase Figura 6).

Figura 6. Histórico TRM. Datos tomados de la Superintendencia Financiera de Colombia (2015).



En conclusión, el principal papel de la IED en el país ha sido mitigar el creciente déficit en cuenta corriente ocasionado por el aumento en el nivel de importaciones y la disminución paulatina de las exportaciones.

Una vez analizado el papel de la IED en los flujos de la balanza de pagos, es necesario estudiar qué papel ha jugado la IED en el comercio exterior del país. Para tal fin, se han analizado los datos de comercio exterior disponibles en el DANE, en donde se encontró que desde principios de 1990, en concordancia con la concentración de flujos de IED, el sector minero energético ha empezado a obtener una mayor relevancia en el total de la canasta de exportaciones nacionales, pasando de un promedio de participación del 29 % en la década de los noventa, a un 35 % en la primera década del 2000 y a un promedio del 52 % en el último quinquenio (2010-2015). Lo anterior puede explicarse teniendo en cuenta que cada vez llega más IED a este sector y que hasta hace poco más de un año los precios internacionales del crudo se cotizaban a más de \$100 dólares por barril.

Para finalizar, en el caso del comercio internacional para Colombia se observa que la IED desempeña un papel importante, ya que el sector que más flujos extranjeros recibe es el que predomina en la canasta de bienes exportables del país; aunque cabe resaltar que a pesar del crecimiento en las exportaciones petroleras desde 1990 hasta la fecha, la balanza comercial en promedio presenta un déficit de \$500 millones de dólares, el cual en el último año debido a la baja en la cotización del crudo se ha disparado ha sido de \$15.000 de dólares (Banco de la República, 2015).

En el caso de Singapur, al igual que en Colombia, la IED tiene un papel preponderante en su balanza de pagos y su comercio internacional, aunque con una enorme diferencia. Y es que el sector externo es el motor fundamental de la economía Singapurense, tanto así que según datos del Banco Mundial (2015) las exportaciones de Singapur equivalen al 187 % del PIB, mientras que en Colombia solo llegan al 16 % para el 2014, caso muy similar al que se presenta en las importaciones, que para Singapur representan el 163 % de su PIB y para Colombia tan solo el 21 %.

Como puede observarse, la importancia del comercio internacional entre ambos países es muy diferente, pero no solo esto, si se analizan las cifras anteriores es posible evidenciar un hecho muy relevante y es que, a diferencia de Colombia, Singapur en su balanza de pagos históricamente ha registrado un comportamiento superavitario en su cuenta corriente.

Pero, ¿es posible establecer que esta diferencia en el comercio internacional entre Singapur y Colombia sea explicada por el uso de los flujos de inversión extranjera? Actualmente, los principales productos de importación en Singapur son el petróleo refinado —aunque no extrae petróleo, tiene una industria de refinamiento muy desarrollada—, los circuitos integrados, computadores y productos médicos, es decir, productos de un alto valor agregado y de tecnificación; mientras que en Colombia, el petróleo crudo, las manufacturas sencillas y productos agrícolas y *commodities* son la primer fuente de exportaciones. De lo anterior se puede afirmar que Singapur vende productos más costosos que los colombianos debido a su alto grado de complejidad, lo cual no sería posible si ellos no hubieran tenido un exitoso proceso de industrialización.

¿Y qué provocó que Singapur lograra este nivel de desarrollo industrial?, como ya se ha mencionado, los flujos de capital provenientes del extranjero le

permitieron al gobierno singapurense acumular el capital requerido para tecnificar sus procesos de producción, y así mismo su política de atracción de empresas y de trabajadores extranjeros sirvió como base para que sus trabajadores nacionales tuvieran un proceso de continuo y rápido aprendizaje. Es decir, ellos ubicaron estratégicamente la IED en los sectores que mayor valor generan en una economía y así desarrollar productos altamente complejos y competitivos a nivel global (Oman, 2000).

Recomendaciones estratégicas

Partiendo del análisis de algunos indicadores y diferencias del impacto de la IED en el sistema económico de Colombia y Singapur, en esta sección se sugieren cinco posibles líneas de acción y recomendaciones para que la económica colombiana pueda mejorar el beneficio económico y de desarrollo obtenido por parte de los flujos recibidos a través de la IED.

Tecnificación de la mano de obra nacional e inversión en infraestructura

Como se pudo evidenciar en la sección de análisis de la productividad y la IED, Colombia no ha podido concretar un salto en su nivel de optimización de uso de su mano de obra y recursos disponibles a pesar de la llegada de nuevas corporaciones multinacionales al país. Los diferentes gobiernos nacionales no han tenido una política clara y a largo plazo para incentivar la tecnificación y la investigación en Colombia.

En Singapur ocurrió todo lo contrario, pues desde la década de los 60 el gobierno realizó un esfuerzo en tres grandes etapas para aumentar su nivel de productividad: la primera en los primeros años de independencia, que constó de una intensiva inversión en modernización de infraestructura, utilizando al alta tasa de ahorro de sus habitantes; la segunda en la década de los ochenta, que se denominó como la *segunda revolución industrial*, la cual fue posible gracias a la intensiva y exitosa implementación de políticas de tecnificación en su población y el incentivo a la llegada de trabajadores altamente capacitados al país con el fin de aumentar aún más su potencial productivo (Rigg, 1998), estrategia de tecnificación que funcionó muy bien, ya que para 1981 el sector manufacturero ocupaba la gran mayoría de la IED, seguida por los servicios financieros y empresariales (véase Tabla 7).

Tabla 7. Panorama del inversor extranjero en la economía de Singapur

Sector económico	US millones de dólares	Porcentajes
Manufactura	8203,1	48,9
Construcción	224,3	1,3
Comercio	2726,5	16,2
Servicios financieros	4904,2	29,2
Otros	727,1	4,4
Total	16.785,2	100

Nota. Agnieska Wojteria, 2013. Tomado de Formal y Wojtera (2013).

Y por último, la tercera fase de su plan de desarrollo, que sería la etapa que marcaría el gran salto hacia delante en Singapur, que se dio en la década de 1990 y consistió en extender su industria manufacturera a sectores de mayor valor agregado, como el desarrollo de productos y servicios de más alta tecnología y mayor potencial económico, como fueron las industrias de agro tecnología, biotecnología, robótica, microelectrónica y automatización (Soon & Stoever, 1996). Y, del mismo modo, se realizó una fuerte promoción en investigación en ingenierías, ciencia y en biomedicina (MTI, 2005).

Ha sido tanto el éxito de su política que en los últimos diez años Singapur ha pasado del octavo al segundo puesto en el ranking de competitividad global, en el cual se ha mantenido desde el año 2012 (véase Tabla 4), y no solo eso, Singapur también ha recibido el reconocimiento de la revista *Doing Business* en el año 2013 como el mejor país para hacer negocios en el mundo (Banco Mundial, 2013).

De todo lo señalado anteriormente se puede observar un objetivo básico al cual Singapur apuntó y al cual sería deseable que Colombia apuntara también: el Gobierno singapurense supo desde los años sesenta que al no contar con recursos naturales propios, debía ofrecer algo más al mercado internacional; ese algo fue un ambiente que permitiera el desarrollo de la competitividad, que solo podía ser logrado ofreciendo ventajas que las grandes corporaciones multinacionales pudieran encontrar en muy pocos países de la región.

Es por esto que desde este escrito se plantea la sugerencia de que el Gobierno Nacional realice un estudio en donde se identifiquen sectores productivos en los cuales Colombia pueda desarrollar una ventaja competitiva, y no solo una ventaja absoluta basada en riqueza de recursos naturales. Colombia, a pesar de ser un país con altas reservas mineras y petroleras, no tiene la fortaleza suficiente para poder

competir con las principales potencias del mundo en este sector. Podría pensarse en sectores económicos como la agroindustrial y agro tecnológica, o el desarrollo de combustibles renovables como biodiesel o etanol; o, incluso, en la prestación de servicios empresariales como logísticas de comercio exterior o turismo.

Una vez se identifiquen las industrias en las cuales se quiera competir, Colombia debería concentrar sus recursos para mejorar su nivel de infraestructura para disminuir los costos de inversión requeridos por parte de las compañías interesadas; y para que esas inversiones extranjeras mejoren los niveles de desarrollo del país, como objetivo fundamental se deben establecer estrategias para tecnificar el saber y las competencias de la mano de obra colombiana, y así desarrollar estas nuevas industrias. Todo lo anterior solo puede prosperar en un ambiente de fortaleza institucional con unos mínimos de seguridad jurídica y un país sin corrupción o con unos niveles de corrupción en retroceso constante.

Profundización y eliminación de restricciones de entrada al sistema financiero.

Un tema muy importante y fundamental para la consecución de recursos y la acumulación de capital necesarios para impulsar la llegada de la IED es la situación del sistema financiero colombiano, el cual, si bien tiene un importante peso relativo en el crecimiento económico del país, también lo es el acceso al mismo, que tiene todavía muchas dificultades por superar.

Colombia ha mejorado es su nivel de acceso a servicios financieros, ya que pasó de tener en 2009 el 45,1 % (SIC) de adultos con algún servicio financiero de ahorro o de crédito a un 67,1 % (SIC) en el 2012 y cerca del 56 % (SIC) de la población tenía una cuenta de ahorro finalizando el 2012; sin embargo, el 48 % (SIC) de estas no habían sido utilizadas en los últimos seis meses (Cano, Esguerra, Rueda & Velasco, 2014).

Tabla 8. Bancarización en Colombia 2007-2012

Año	Población adulta	Personas con al menos un producto financiero	Indicador de bancarización
2007	28.100.679	15.514.127	55 %
2008	28.665.007	15.921.080	56 %
2009	29.243.976	16.762.956	57 %
2010	29.834.750	18.558.773	62 %
2011	30.423.847	19.744.908	65 %
2012	31.006.092	20.827.472	67 %

Nota. Fuente: CIFIN y DANE. Cálculos Asobancaria. Tomado de Cano et al. (2014).

Por otro lado, el mercado de valores colombiano es un mercado en el cual, a pesar de su crecimiento en los últimos años, aún cuenta con barreras de entrada a nuevas empresas y nuevos inversores que puedan conseguir financiamiento en la Bolsa de Valores de Colombia, lo que, a su vez, restringe la llegada de flujos de capital, ya que no hay incentivos a invertir en un mercado pequeño de escasas opciones para hacerlo.

Lo anterior se puede ilustrar con una cita del artículo presentado en la revista *Dinero* por Miguel Ángel Cristancho titulado “Un mercado de valores que aún no conviene”:

si bien es cierto que más del 80 % (SIC) de las empresas listadas en el mercado colombiano son colombianas, es importante notar que alrededor del 25 % (SIC) corresponde a acciones preferenciales de las mismas compañías listadas y que en general dichas acciones corresponden a los conglomerados económicos más grandes del país. Esto no es en sí negativo, pero sí es algo preocupante cuando se hace un análisis más riguroso de las empresas colombianas pues según varias investigaciones alrededor del 90 % (SIC) del parque empresarial nacional, está conformado por pymes y microempresas que generan aproximadamente el 73 % (SIC) del empleo y cerca del 53 % (SIC) de la producción bruta de los sectores industrial, comercial y de servicios. El cuadro es impactante, pues aun cuando 8 de cada 10 empresas listadas en bolsa son colombianas lo cierto es que éstas no representan en conjunto más del 10 % (SIC) de entidades en funcionamiento en el país. El resultado de esta situación no solo se limita a que haya un número pequeño de emisores en el mercado de valores, sino que tiene consecuencias económicas más profundas en la medida en que estas otras empresas no listadas en bolsa deben buscar sus recursos en la banca tradicional en donde las tasas de interés para microcrédito están alrededor del 30 % (SIC) anual (Cristancho, 9 de septiembre de 2013, Revista Dinero).

Teniendo en cuenta esta realidad, se hace pertinente que el Gobierno Nacional actualice día a día la normativa propia del mercado financiero y de valores para lograr que estos mismos estén actualizados según los mercados internacionales y que ofrezcan un una mejor diversidad de productos que despierten el interés de los inversores nacionales e internacionales. Igualmente, se requiere la eliminación de las barreras que evitan la integración de la población y las Mipymes a productos financieros menos costosos y más rentables para invertir en mejorar sus procesos productivos y de innovación. Así mismo, es fundamental que se lleven a cabo políticas públicas para incentivar la inversión en proyectos de innovación

que aún no han encontrado su autosostenibilidad para evitar que se hundan antes de madurar o incluso antes de nacer.

Diversificación de la canasta de productos de exportación

Otro de los puntos cruciales en el análisis realizado es que Singapur utilizó el impulso de la IED no solo para producir bienes y servicios de mayor tecnificación para aumentar su competitividad, sino que también las autoridades económicas se preocuparon por diversificar los bienes y servicios ofrecidos al mercado internacional con el fin de minimizar el riesgo de que su principal producto de exportación se viera afectado por una coyuntura económica.

A continuación, en la Tabla 9 se presenta la canasta de principales productos exportados por Singapur en el 2015.

Tabla 9. Principales productos de exportación de Singapur en el 2015

Producto	Valor	% Participación en la canasta total
Equipos electrónicos	\$ 118,2	34,1 %
Máquinas, motores y bombas	\$ 51,0	14,7 %
Petróleo refinado	\$ 43,8	12,6 %
Químicos orgánicos	\$ 15,6	4,5 %
Plásticos	\$ 13,5	3,9 %
Productos farmacéuticos	\$ 6,8	2,0 %
Fuselajes aéreos y espaciales	\$ 6,4	1,9 %
Gemas y metales preciosos	\$ 6,7	1,9 %
Otros productos químicos	\$ 5,1	1,5 %

Nota. Información recuperada de Workman (2017).

Como se puede observar, Singapur cuenta con una gran variedad de bienes exportables, lo que le permite amortizar cualquier riesgo asociado a los precios de venta de dichos bienes. Teniendo esto en cuenta, es necesario recordar lo mencionado en la sección donde se analizó el sector de comercio exterior colombiano y donde se señaló que para los últimos cinco años, el principal producto de exportación colombiano es el petróleo: esto deja al país en una situación de riesgo importante teniendo en cuenta la volatilidad de los precios del crudo en el mercado internacional, lo que puede generar un gran shock en la economía de estos —como ocurre actualmente—.

Con el fin de dar un poco más de claridad a este punto es posible ver cómo, al no tener un aparato productivo competitivo, autosuficiente y de productos diversos, los flujos de IED del país pasan a depender de la coyuntura internacional de los precios de las principales exportaciones colombianas (petróleo y minería), lo cual frena el crecimiento económico y a su vez la posibilidad de mejorar la tecnificación del país.

El carbón, desde marzo del 2015 hasta el mismo mes del año 2016, ha registrado una caída promedio del 23 % en su precio; y en el caso del crudo, desde el 1 de Junio del año 2014 hasta el 1 de diciembre del año 2015, cayó de USD\$105 a USD\$33.62 por barril, un descenso acumulado del 68 % (Indexmundi, 2016) (véase Figuras 7 y 8). En tan solo año y medio, estos hechos explican por qué en este mismo periodo de tiempo disminuye la IED en Colombia, ya que la concentración de recursos extranjeros se utilizó en extraer un producto y cuando el precio de dicho bien cae, no se genera un incentivo para producirlo más.

Figura 7. Petróleo crudo: precio mensual en dólares americanos por barril. Promedio de tres precios: Brent Fechado, Intermedio de Texas Oeste y Dubai Fateh. Dólares americanos por barril. Tomado de Indexmundi (2016).

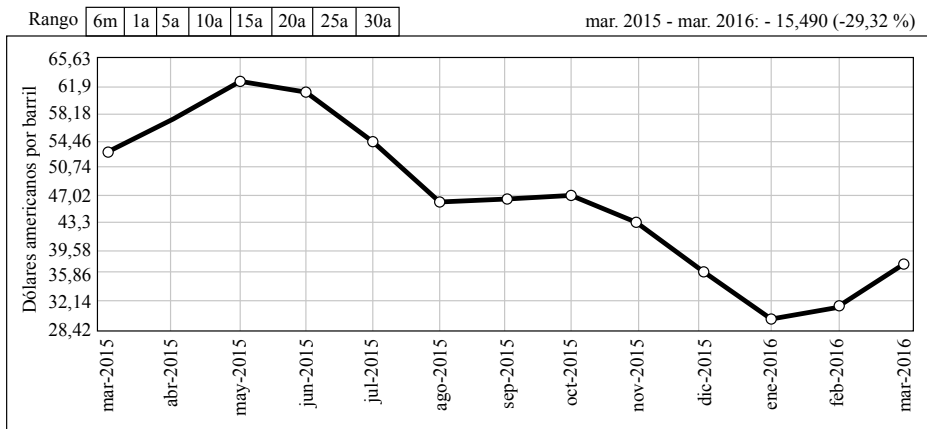
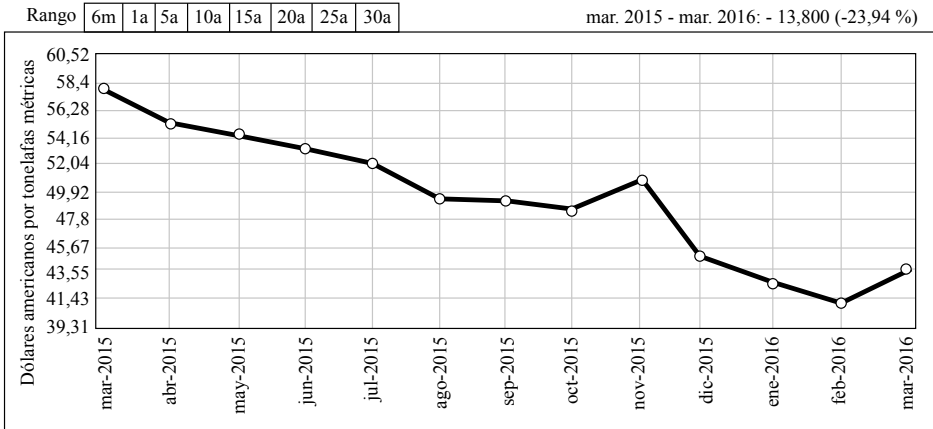


Figura 8. Carbón colombiano: precio mensual en dólares americanos por tonelada métrica. Tomado de Indexmundi (2016).



Pero este no es todo el problema; si se analiza más a fondo, se encuentra también que el gobierno colombiano planea su política presupuestal alrededor de sus ingresos tributarios, los cuales son posibles mientras que los contribuyentes obtengan utilidades; sin embargo, en este momento los grandes empresas petroleras, incluyendo Ecopetrol, no están obteniendo los niveles de utilidad que hace un par de años atrás, tal como lo dice la propia petrolera estatal: “[d]urante el tercer trimestre de 2015, Ecopetrol registró utilidades netas de \$654 mil millones, lo que la convierte en una de las pocas petroleras que no registró pérdidas en dicho periodo” (Ecopetrol, 2015), esto disminuirá los recursos que el Gobierno pueda obtener de esta fuente.

Adicionalmente, Ecopetrol ha decretado que no distribuirá dividendos del año 2016, afectando aún más el presupuesto del Gobierno vía dividendos no pagados (véase Tabla 10) y provocando así un inevitable recorte en el gasto e inversión gubernamental bastante considerable, teniendo en cuenta que el año pasado, por concepto de dividendos de Ecopetrol, el Gobierno recibió \$4.8 billones de pesos (Ecopetrol, 2016), lo que afectó la generación de empleo, los programas gubernamentales y consecuentemente el bienestar general del país.

Tabla 10. Histórico dividendos de acciones de Ecopetrol

	2015	2014	2013	2012	2011
No. Acciones en circulación	41.116.698.456	41.116.698.456	41.116.698.456	41.116.698.456	41.116.698.456
Valor nominal en COP	\$250,00	\$250,00	\$250,00	\$250,00	\$250,00
Valor intrínseco en COP	\$1054,28	\$1691,29	\$1746,12	\$1587,15	\$1337,92
Dividendo anual (COP/Acción)	-	113	260	291	300
Distribución de dividendos (%)	0,0 %	70,0 %	80,1 %	79,9 %	79,9 %
Fecha de pago accionistas (accionistas minoritarios)	N.A.	22-jun-15	28-abr-14	15-abr-13	25-abr-12
Fecha en que se decretaron los dividendos	31-mar-16	26-mar-15	26-mar-14	21-mar-13	22-mar-12

Nota. Tomado de Ecopetrol (2016).

Para evitar correr estos riesgos, es necesario que el gobierno nacional incentive la llegada de inversión extranjera en otros sectores menos volátiles ante las coyunturas de los mercados internacionales, y para cumplir con este propósito se hace vital cumplir con las dos recomendaciones ya expuestas para que la producción nacional no se concentre en la explotación minera y petrolera. También, es necesario que por medio de la creación de entidades e instituciones públicas o privadas se busquen mercados donde los productos colombianos no han podido incursionar, así como también prestar asesoría profesional al productor nacional para encontrar los contactos comerciales, logísticos o financieros que le abran paso a estos productos en el exterior.

En este aspecto, cabe resaltar que en los últimos años el Gobierno Nacional está intentando implementar esta estrategia con la creación de Proexport Colombia, actualmente ProColombia; una entidad dedicada a la asesoría y promoción de emprendedores y productos nacionales en los mercados internacionales, y si se invierten los recursos necesarios para fortalecer este tipo de entidades, esto permitirá empezar a dar pasos en la dirección correcta no solo para diversificar los productos y dinamizar el comercio exterior, sino también para crear y consolidar industrias productivas y autosuficientes.

Cambios normativos que simplifiquen las cargas tributarias y burocráticas

Una de las medidas iniciales que Singapur emprendió cuando decidió abrir sus puertas a la IED fue la de simplificar su sistema tributario; esto con la idea de ofrecer una ventaja económica a quien decidiera invertir en su país, y justamente es este punto en el que Colombia muestra grandes falencias, ya que no solo el sistema tributario es normativamente muy complejo, sino que es oneroso para los contribuyentes. Según la Asociación Nacional de Empresarios Colombianos, la tasa de tributación real de la economía colombiana oscila entre el 68.1 % y 64.9 % siendo una de las más altas del mundo. Lo curioso y preocupante de esta situación es que a pesar de la alta carga tributaria que recae sobre las empresas, la tributación alcanza únicamente el 17 % del PIB, lo cual indica que hay muy pocos contribuyentes que están soportando una gran carga fiscal, ya que los niveles de evasión de impuestos según el DANE están entre el 20 % y 25 % (Portafolio, 28 de octubre de 2014).

Entonces, el problema tributario en el país se reduce a que

el régimen vigente presenta grandes limitaciones. En efecto, el sistema tributario de nuestro país genera un bajo nivel de recaudo frente al potencial, dado el nivel de desarrollo del país; no contribuye a una mejor distribución del ingreso; es inequitativo horizontalmente pues aplica un tratamiento diferente a personas y empresas similares; es complejo y difícil de administrar, y castiga de manera importante la inversión, el empleo, el crecimiento y la competitividad. A ello se suma la debilidad de la administración tributaria, que, con faltantes en materia de recurso humano, tecnología y organización institucional, no logra sino involucrar a un número reducido de personas y empresas al sistema, presenta pocos resultados en la labor de combatir los elevados niveles de evasión, elusión y contrabando, lo cual agrava aún más la inequidad en materia tributaria (Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria, 2015).

Para esto, lo más indicado podría ser el diseño de una reforma integral al sistema tributario que aliviane las cargas del sector productivo y empiece a gravar las inversiones que por su naturaleza no aportan en mayor medida al crecimiento del país; por ejemplo los capitales especulativos o golondrina¹⁰ que solo buscan

.....
10 Los capitales golondrina son aquellos que buscan rentabilidad a corto plazo, generando desequilibrio en la balanza financiera de los países, la quiebra en las empresas nacionales especialmente en las Pymes, y, por lo tanto, el desajuste en las variables macroeconómicas de los países. El crecimiento de las tasas de interés por parte del Banco de la República se ha convertido en la mayor atracción para capitales golondrina, lo que ha aumentado de

una rentabilidad alta y rápida para después ser retirados del mercado nacional, y, adicionalmente, también se debe gravar en una mayor proporción a las industrias que tienen grandes márgenes de utilidad y cuya actividad no produce mayores beneficios sociales y económicos al país.

En relación a esto, en el año 2015 el Gobierno Nacional ordenó la creación de una junta de expertos tributarios que diseñarían la nueva estructura fiscal del país con el fin de llevar a cabo los cambios necesarios para incentivar la inversión, mejorar la competitividad nacional y reestructurar las responsabilidades fiscales.

Esta comisión de expertos realizó un análisis de la actual estructura impositiva del país y formuló recomendaciones específicas, la mayoría de las cuales fueron incorporadas en la Reforma Tributaria tramitada en el Congreso a finales del 2016, y en vigor desde el primero de febrero de 2017. A continuación se mencionan las principales recomendaciones, necesarias para un adecuado clima a la IED, teniendo en cuenta los aportes de la Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria (2015):

- *Unificación de un solo impuesto de renta:* Crear un impuesto a las utilidades empresariales que posea una tarifa única con el fin de eliminar los tratamientos diferenciales entre sectores económicos causados por beneficios tributarios actualmente existentes en cada tipo de industria.
- *Aumentar la base de contribuyentes del impuesto de renta:* En este punto, lo que la comisión de expertos argumenta es que es necesario que las personas naturales, sean empleados, trabajadores independiente o pensionados, contribuyan con una cuantía progresiva determinada por el monto de ingresos devengados, una menor tasa para quien gane menos y mayor para quien tenga mayores recursos.
- *Aumentar la tarifa general del Impuesto al Valor Agregado —IVA—:* En este aspecto, se busca que el IVA en Colombia aumente con el fin de repartir la responsabilidad tributaria con todos los ciudadanos, ya que este impuesto básicamente se paga en todos los lugares del país sin ningún tipo de discriminación o beneficio, igualmente, es un impuesto que puede ser fiscalizado más fácilmente, lo que permite minimizar su evasión.

manera descontrolada y rigurosa la revaluación de la moneda foránea frente a la doméstica y pone en riesgo un factor muy importante en la economía colombiana, como lo es el sector de las exportaciones (Paternina, 2011).

- *Obligar a declarar impuesto de renta a las entidades sin ánimo de lucro*: En Colombia, una persona jurídica que haya sido construida bajo la figura de entidad sin ánimo de lucro (como las cooperativas, fundaciones o asociaciones), son personas exentas de dicho gravamen, lo cual ha creado una ventana para que por medio de esta figura algunos contribuyentes evadan su obligación tributaria.
- *Hacer parte de la base gravable los ingresos obtenidos por dividendos*: Actualmente, en el país los dividendos generados por la actividad empresarial están excluidos de los ingresos gravables con impuesto de renta, por tanto, se propone que estos mismos sean tenidos en cuenta a la hora de determinar la base gravable que un contribuyente debe declarar. En la legislación actual este tipo de renta se considera que no está gravado, ya que se incurriría en una doble tributación (esto dado que para obtener los dividendos la empresa que los genera debe ya haberse descontado los impuestos para conseguir la utilidad neta final); sin embargo, la comisión de expertos argumenta que esos nuevos dividendos hacen parte de una nueva renta para quien los recibe, por lo tanto, deben ser sujetos de tributación (Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria, 2015).

Estas son las recomendaciones —algunas acogidas en la reforma tributaria y otras no— que son consideradas como más importantes, y aunque no son las únicas, contribuirían en mayor medida a la competitividad del país.

Lo anterior, sin contar con los graves índices de corrupción estatal que al perjudicar la transparencia institucional del país, aumenta la percepción del riesgo de invertir en Colombia, por lo cual se hace necesario que como política de Estado se generen compromisos sociales entre todos los sectores del país para que el sector externo vea en la nación una oportunidad para crecer y disminuir los riesgos de perder su inversión.