



# Inversión extranjera: ¿qué pasó? Un relato en primera persona

Por Julio José Prado

Profesor de Competitividad del IDE Business School  
Exministro de Producción y Comercio Exterior del Ecuador

Una pregunta que siempre me hago y le hago a quienes comentan respecto al proceso de atracción de inversiones es: “¿Qué hubieran hecho diferente?”. En esa línea, en este artículo hago un recuento breve sobre el proceso de atracción de inversiones que se puso en marcha en los últimos tres años, y las lecciones que podemos sacar mirando hacia atrás, pero en especial mirando hacia adelante.

## LA EXPECTATIVA

En mayo de 2021, iniciando el gobierno del presidente Lasso, bajo una visión liberal en lo económico y productivo, se definió desde muy temprano que uno de los desencadenantes del desarrollo económico tenía que ser la atracción de inversiones. Para ello se definió una estrategia en las primeras semanas de gobierno que involucraba, no solo la promoción de proyectos públicos y privados, sino también el reposicionamiento del Ecuador

como un destino de inversión, además de una serie de reformas legales y normativas que buscaban dar mayor agilidad y seguridad jurídica a las inversiones locales y, en especial, a las internacionales.

A pocos meses de gobierno se logró un hito importante: hacer que el Ecuador retorne al centro de arbitraje internacional del Banco Mundial, CIADI, tema no menor ni fácil de lograr, que requirió una estrategia legal, política y diplomática bien afinada. Después vino el Ecuador Open For Business (EOFB), que comenzó como una frase dicha en medios, se convirtió en un imponente evento realizado en tiempo récord y, finalmente, en la política pública de atracción de inversiones.

El día del evento en Quito había una algarabía generalizada. Más de 1200 empresarios se habían dado cita. La mitad eran extranjeros y muchos con gran calibre de inversionistas globales que venían por primera vez al Ecuador en sus jets privados, lo que generó uno que

otro divertido meme en redes sociales. El presidente de la república y 10 ministros atendieron en conjunto más de 300 reuniones en dos días. Respondieron preguntas, presentaron proyectos y se comprometieron a darles seguimiento. La algarabía no solo se dio por el evento en sí, sino que después del COVID-19 y la campaña de vacunación en Ecuador, este era el primer encuentro de este estilo en América Latina en casi dos años, el cual fue posible entre la pausa que nos dieron las variantes Ómicron y Delta en noviembre 2021, antes de volvernos a encerrar.

La expectativa positiva se complementaba con la fuerte reducción del riesgo país que cayó a 700 puntos pocas semanas después de la elección —por debajo del promedio de la década que estaba en 1012 puntos—, la posibilidad de pasar una ley de inversiones y zonas francas muy moderna, y con un catálogo de proyectos públicos en concesiones y alianzas público-privadas, auditado por multilaterales, que llegaba a los 40.000 millones de dólares en potenciales inversiones. Había razones para el positivismo que se sentía, “había algo diferente en el aire” durante esos dos días.

## LA REALIDAD

Durante los seis meses que siguieron al evento Ecuador Open For Business, algunos hitos positivos se mantuvieron y varios negativos se fueron gestando.

En lo positivo, por ejemplo, se concretó la creación de la Secretaría Técnica de Alianzas Público Privadas (APP) que, siguiendo el modelo de República Dominicana y Costa Rica, sería la encargada de coordinar y gestionar la estructuración del complejo entramado que se requiere para concretar uno de estos megaproyectos, hacerlos financieramente viables y encontrar el match de inversionistas adecuado. ProEcuador fortaleció sus capacidades para promoción de inversiones en sus oficinas comerciales en el exterior y se iniciaron eventos internacionales Ecuador Open For Business fuera del país (China, USA, Chile, España y Perú fueron algunos de los destinos iniciales). Se afianzó la estrategia de negociaciones comerciales que buscaban tener un capítulo de inversiones para no solo abrir mercados, sino atraer empresas y capitales. Comenzó a cumplirse la oferta de campaña de bajar el impuesto a la salida de



Fuente: Banco Central del Ecuador

capitales hasta eventualmente llegar al 0% en 4 años. Y, en general, se comenzaron a vislumbrar áreas de avance en la estrategia de competitividad planteada.

Lastimosamente, varios aspectos negativos comenzaron a afectar la estrategia de atracción de inversiones. La Asamblea negó en dos ocasiones el proyecto de Ley de Atracción de Inversiones, que contemplaba un marco legal moderno para las zonas francas e incentivos a la inversión local. La conflictividad política comenzó a generar un riesgo real para las empresas y, eventualmente, se convirtió en una costosa paralización de tres semanas con pérdidas que superaron los 1000 millones de dólares, con un aumento vertiginoso del riesgo país. En las mesas de diálogo con el sector indígena después de la paralización, las posiciones anti-TLC, antinversión extranjera y, especialmente, opuestas a la minería, energía y petróleo, tomaban fuerza. Si bien se habían logrado firmar más de 200 nuevos contratos de protección de inversión (60% nacionales y 40% internacionales) por más de 5000 millones de dólares, la agilidad con la que se otorgaban permisos —en especial ambientales— o concesiones, no estaba mejorando.

## ¿QUÉ MODELO SEGUIR?

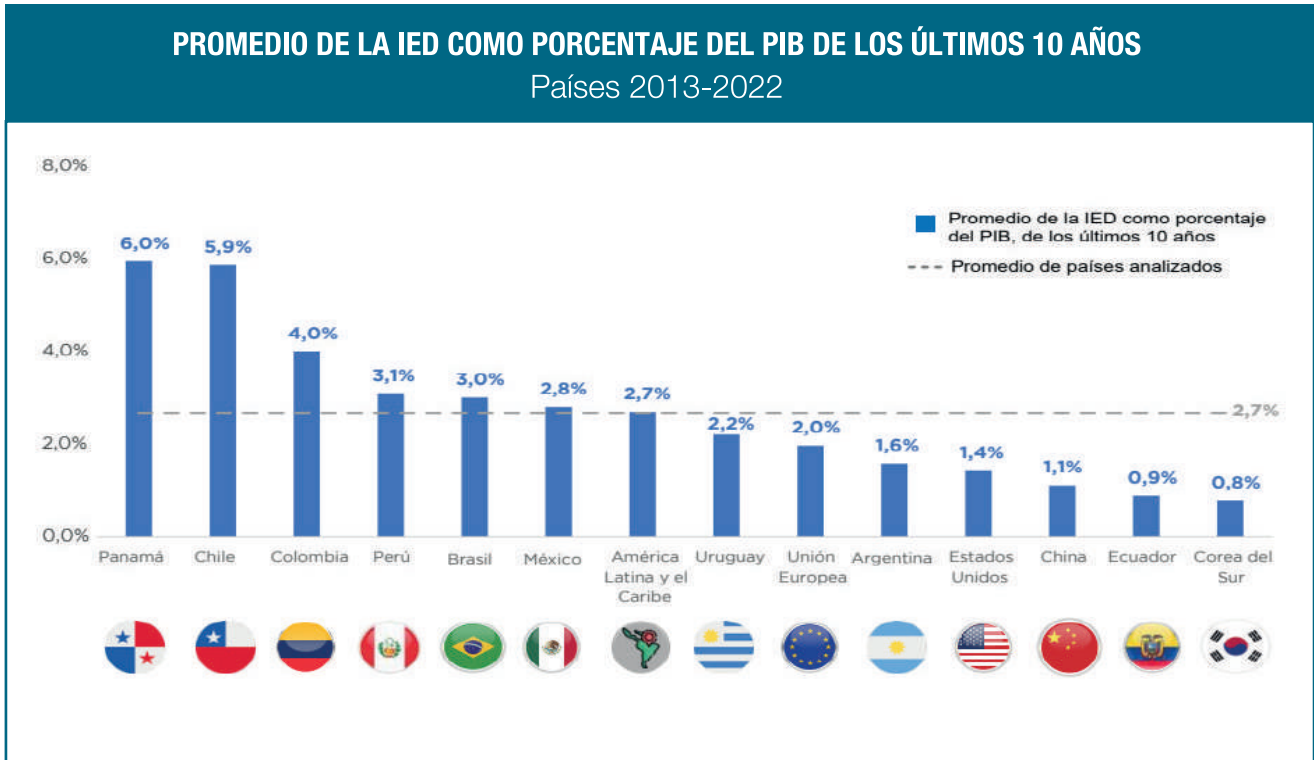
He tenido la oportunidad de estudiar con bastante profundidad los determinantes de la competitividad de los países y, de manera específica, entender qué han hecho algunos países a nivel global para lograr atraer inversiones extranjeras. Existen casos icónicos de atracción de inversiones en el mundo como los de Singapur, Irlanda, Vietnam y la propia China, que nacen —mayoritariamente— de transformaciones del entorno macroeconómico y la generación de incentivos fiscales. Existen casos como los de Finlandia y Estonia que, en una década, pese a estar catalogadas como países cercanos (o parte) de la ex URSS, lograron abrir su economía y atraer empresas multinacionales que, junto al talento local, crearon sectores con ventajas competitivas inmensas en comunicaciones móviles, electrónica, software y componentes.

En América Latina existen cuatro países que se ven como ejemplos de una política exitosa de atracción de inversiones. Chile, con las reformas liberales de los ochenta y noventa, sentó las bases para ser la estrella de la región durante varias décadas. Perú, con sus reformas macroeconómicas y su envidiable estabilidad

económica e independencia del Banco Central, pese a las recurrentes crisis políticas. Panamá, con la ventaja geográfica inigualable de su canal, la liberalización de su sistema financiero y la estabilidad otorgada por el dólar. Y Costa Rica, con una imagen muy bien construida a nivel internacional de democracia, protección de ambiente, neutralidad ante la inversión extranjera, combinada con políticas de competitividad industrial.

¿Qué modelo podía servir para el Ecuador? Por supuesto, no existe uno solo: es una combinación de elementos que, sabemos, funcionan bien en muchos países, como la estabilidad económica y normativa. Además, se debía evitar aquellos modelos que sabemos que ahuyentan a la inversión (denunciar los tratados internacionales de inversión o poner impuestos a la salida de capitales) o que pueden generar más problemas en el largo plazo (como los subsidios a la inversión). Si bien los modelos que funcionaron en un país no son 100% replicables en otro, hay cosas que sabemos desde la teoría y la práctica que se deben hacer:

- Mejorar el entorno para hacer negocios.
- Eliminar control estatal a la inversión y eliminar discrecionalidad.
- No direccionar la inversión artificialmente a ciertas zonas o sectores.
- Mantener la estabilidad económica.
- Abrir mercados y firmar TLC para robustecer la institucionalidad.
- Mantener costos de producción competitivos con la región.
- Reducir la discrecionalidad y corrupción en trámites.
- Fomentar activamente la promoción del país y sus sectores.
- No promocionar quimeras o proyectos irreales, trabajar sobre el potencial real y aprovechar a la inversión extranjera como ancla de desarrollo de clústeres e industrias.
- Institucionalizar el proceso de atracción y servicios al inversionista.
- Pensar a la inversión extranjera como transferencia de conocimientos y encadenamientos, no una suma y resta de dólares.
- Crear incentivos tributarios temporales —por ley— que atraigan inversiones.



Fuente: UNCTAD y Banco Mundial

Y esto fue lo que se hizo. La visión estratégica de lo que se debía hacer y de lo que no se debía hacer estaba clara: no inventar el agua tibia, usar las mejores prácticas internacionales y adaptarlas a lo que era posible hacer en ese momento en Ecuador. Ese fue un primer paso importante. Una vez trazada la estrategia, se fue ejecutando el proceso. Sin duda faltó tiempo. Hubo resultados muy buenos como los eventos EOFB, el récord de contratos (reales) de inversión firmados, el fortalecimiento de ProEcuador hacia las inversiones, la puesta en marcha de la Secretaría APP y la negociación de TLC. Pero no podemos desconocer que el resultado final —en el valor de inversión extranjera directa (IED) que ha llegado al país— sigue siendo tan decepcionante ahora como lo ha sido en los últimos 15 años. Por ello, mirando hacia atrás y hacia adelante, vale la pena reflexionar sobre algunas lecciones aprendidas en el proceso.

### LECCIONES: ¿QUÉ SE PODÍA Y SE PUEDE HACER DIFERENTE?

Atraer inversiones en cualquier parte del mundo es un proceso de largo plazo, sostenido en varios

gobiernos. Los resultados de la promoción, reuniones o gestiones que se hicieron dos o tres años atrás, recién se comienzan a ver uno o dos años después. Al igual que los acuerdos comerciales, esta debe ser una política de Estado, no de gobiernos. Sin embargo, la presión por conseguir resultados genera expectativas difíciles de cumplir cuando las condiciones básicas no existen. Por ejemplo, el promedio para lograr un buen proyecto APP es de 2 años; forzarlo o saltarse pasos importantes en alguna etapa solo genera que fracase más adelante o no sea “bancarizable”. Para esto se debe educar a la prensa, la opinión pública y los propios miembros del gabinete, pero tampoco se puede esperar a que todo esté perfecto en el entorno económico y político del Ecuador. El timing y entorno perfecto no van a existir nunca.

Cómo decía al inicio de este artículo, una pregunta que siempre me hago y le hago a quienes comentan respecto al proceso de atracción de inversiones es “¿Qué hubieran hecho diferente?”. Y me encuentro con que, desde el punto de vista estratégico, la ruta era la adecuada, se hizo todo “by the book”, siguiendo las mejores prácticas internacionales descritas en la sección anterior. Sin embargo, siempre hay cosas que mejorar,

cambiar y acelerar. A continuación, una lista de algunas reflexiones preliminares que pueden ayudar a pensar sobre cómo sostener y mejorar el proceso de atracción de inversiones que tanto requiere el Ecuador.

Estos son los elementos que recomiendo tener en cuenta para afinar la estrategia de atracción de inversiones:

- 1. La imagen internacional y la institucionalidad:** Es muy difícil que un solo gobierno, en un periodo de 4 años —peor si dura menos—, logre mantener los diálogos y seguimiento internacional que se requiere para atraer una sola empresa multinacional grande. Por ejemplo, al CINDE de Costa Rica —Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo— le tomó 10 años poner al país en la lista corta de inversiones de Intel, y después casi todos los 4 años del Gobierno de José María Figueres se dedicaron a lograr que esa empresa se instale. Sin instituciones profesionales y bien financiadas es imposible lograr “milagros” como el de Costa Rica.
- 2. Fortalecer a ProEcuador:** ProEcuador pasó de ser una institución independiente, con autonomía presupuestaria y ejecutiva, a convertirse en un viceministerio (VM), junto con los otros tres VM que existen en el Ministerio de Producción. Si bien esa decisión no fue muy estratégica ni planificada, volver atrás no es lo adecuado. Existen sinergias esenciales entre producción, comercio exterior y promoción de exportaciones e inversiones, pero se debe dar mucha más fuerza a la parte de inversiones. Al menos en una primera etapa, tener un especialista en inversiones en las 5 o 6 ciudades más relevantes para traer inversiones (NY, Madrid, UK, China, Corea, Canadá).
- 3. Presupuesto para promoción:** Cuando arrancó esta institución, tenía más de 12 millones de presupuesto para proyectos de inversión y promoción. Durante casi toda la gestión del 2021 se la manejó con 200.000 dólares, distribuido para 24 oficinas comerciales en todo el mundo. ¡Imposible hacer promoción de tipo comercial, menos aún de inversiones! Para 2022 y 2023 se logró aumentar el presupuesto a 1,2 millones: algo mejor. Pero recordemos que ProEcuador, bajo la tutela del Ministerio de Producción, debe usar este presupuesto para promocionar todos los productos e inversiones de Ecuador. Las comparaciones son odiosas, pero Turismo tiene 10 y hasta 15 veces ese presupuesto (para un solo sector).

“

La visión estratégica de lo que se debía hacer y de lo que no se debía hacer estaba clara: no inventar el agua tibia, usar las mejores prácticas internacionales y adaptarlas a lo que era posible hacer en ese momento en Ecuador.

”

- 4. Rol del sector privado:** Las empresas y gremios del sector privado deben participar activamente del proceso de promoción de inversiones. En los eventos internacionales del Ecuador, siempre que un funcionario público estaba acompañado por un privado, se notaba mejor receptividad de la contraparte. Genera confianza ver unidad y a los “dolientes” sentados en la misma mesa, promocionando juntos las oportunidades

del país. Todos los gremios grandes y los clústeres deberían tener dentro de sus líneas estratégicas un componente relacionado con el fomento y atracción de inversiones (ir a ferias de inversión, no solo comerciales, y generar proyectos público-privados, etc.).

#### 5. **Contratos de inversión (¡Cuidado con los abusos!):**

En una entrevista dije que los contratos de inversión no deberían existir en un país con buena reputación legal y entorno de negocios. Lo ratifico: no deberían existir. Pero esto es el Ecuador. Y mientras caminamos hacia tener un mejor entorno para invertir y una estabilidad jurídica mínima, estos contratos son una de las pocas herramientas para atraer inversiones. Pero atención: esta herramienta se puede fácilmente prestar para abusos de empresas (la gran mayoría locales) que igual iban a invertir y que solo buscan esta figura como un escudo fiscal.

6. **TBI y TLC:** Las relaciones comerciales fuertes y abiertas son indispensables para atraer inversiones. El Ecuador tiene excelentes productos, pero muy mal acceso a mercados, porque tenemos pocos TLC firmados con nuestros principales socios comerciales. Los inversionistas buscan países abiertos para traer insumos y maquinaria a menor costo y exportar sin barreras. Por eso, Perú y Chile atraen tanta inversión (su índice de apertura comercial es el doble que la del Ecuador). Hay que negociar y firmar más TLC y, de paso, esos acuerdos deben incluir cláusulas de arbitraje internacional y capítulos para facilitar inversiones (lastimosamente todavía hay limitaciones constitucionales para ello). Otro tema a retomar son los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) que los debería negociar Cancillería. Pero están sumamente

atrasados, desde que en el año 2016 el gobierno de ese entonces los denunció como “herramientas de control de la hegemonía capitalista, que nos hace perder soberanía”.

7. **El sistema financiero:** La atracción de inversiones requiere un sistema financiero más amplio, con mejores conexiones internacionales y especializado en *Project Finance*, APP y negocios internacionales. El sistema bancario ecuatoriano debe ser parte integral de la estrategia de atracción de inversiones, pero pocas veces es incluido en el proceso y en las ferias internacionales. Las grandes compañías multinacionales son imanes para los capitales extranjeros y la banca internacional, pero en Ecuador la normativa, el riesgo país, político y legal sigue ahuyentando a esos financistas internacionales. Sin financiamiento y “bancabilidad” local, los proyectos de atracción de inversión no se concretan.

8. **Rol de los municipios:** Los proyectos de inversión no se asientan en Ecuador, se instalan en una ciudad y zona específica. Por eso es que, cuando la política de atracción de inversiones se queda en lo nacional, después es difícil que realmente se concreten, porque muchos municipios ponen sus propias trabas o carecen de las capacidades técnicas para concretar esos proyectos. Esto hace que sea indispensable que los municipios sean participantes activos de la atracción de inversiones, generando proyectos que sean promocionados y quitando trabas. Pero muchos de ellos no tienen las instituciones ni las capacidades y, a veces, ni la voluntad de ser parte del proceso. Cambiar esa realidad puede ser difícil, pero es indispensable para ejecutar en la práctica todos esos compromisos de inversión.



### EL AUTOR

**Julio José Prado** tiene los grados de PhD en Management & Economics por Lancaster University Management School, Reino Unido, y MBA Máster en Dirección de Empresas por IDE Business School. Es economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador e ingeniero comercial por la Universidad de las Américas de Ecuador. Fue ministro de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca del Ecuador, y presidente ejecutivo de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador. Es miembro del Strategic Doing Network con sede en la Universidad de Purdue, Indiana, USA. Actualmente es director del área académica de Entorno Económico y Competitividad del IDE Business School.