

PROYECTO DE CAMBIO DE LA MATRIZ PRODUCTIVA – PROGRESAR FASE II

DICIEMBRE, 2023

Este informe fue realizado con base en la información disponible de la operación a la fecha del último desembolso y conforme a lo establecido en la Política de Acceso a la Información y Transparencia Institucional, de CAF- banco de desarrollo de América Latina y el Caribe, disponible en www.caf.com. En la elaboración de este informe se observaron las directrices adoptadas por CAF para evitar conflictos de interés en sus evaluaciones. Según el conocimiento de la Dirección de Aportes al Desarrollo y Medición de Impacto, no hubo conflictos de interés en la preparación, revisión o aprobación de este informe.

DATOS BÁSICOS DE LA OPERACIÓN

País
Ecuador

Número de operación
CFA010873

Estatus
Completamente
desembolsada

Producto - Sector
Proyecto y Programa de
Inversión (PPI)
Industria, comercio y
servicios

Cliente
Corporación Financiera
Nacional B.P. (CFN)

Organismo Ejecutor
Corporación Financiera
Nacional B.P. (CFN)

Soberano / No soberano
Soberano

Contacto
transparencia@caf.com

Objetivo del proyecto

Orientar la oferta de financiamiento de la CFN con productos dirigidos al desarrollo de sectores económicos de alto impacto, con énfasis en las PYMES, mediante el financiamiento, con condiciones crediticias mejoradas, para la adquisición de activos fijos y capital de trabajo.

Fuente de Financiación

Costo del proyecto (USD)	100.000.000
Préstamo CAF (USD)	50.000.000
Desembolsado CAF (USD)	50.000.000
Aporte local (USD)	50.000.000
Otros aportes (USD)	0
Detalle de otros aportes	N/A

Fechas de progreso

Fecha de aprobación
21 diciembre 2017

Fecha de último desembolso
14 octubre 2020

EVALUACIÓN

Tras el análisis realizado, la operación fue calificada con una pertinencia alta porque definió con claridad sus objetivos, los componentes y actividades previstas, así como los indicadores y metas esperadas. La efectividad fue media porque, si bien el objetivo específico asociado al componente más importante se cumplió en términos generales, el otro componente no se implementó. Además, la implementación del Programa se vio afectada por las capacidades de la unidad ejecutora. La eficiencia es calificada como muy alta porque no se evidenciaron demoras en los plazos establecidos ni cambios en los montos. La sostenibilidad esperada fue categorizada como media debido a la identificación de oportunidades de mejora en la unidad ejecutora que podrían contribuir a una mayor sostenibilidad. En general, el desempeño de la operación fue alto.

Tabla 1. Resultado de la evaluación por categoría

Criterios de evaluación	Cantidad total de preguntas	Cantidad de preguntas con información	Porcentaje de preguntas con información	Promedio	Valoración
Pertinencia	7	7	100%	3,43	Pertinencia alta
Efectividad	6	6	100%	3,33	Efectividad alta
Eficiencia	3	2	67%	4,00	Eficiencia muy alta
Sostenibilidad esperada	2	2	100%	2,50	Sostenibilidad media
Desempeño de la operación	18	17	94%	3,32	Alta
Desempeño ajustado por disponibilidad de información				2,98	Media

Fuente: elaboración propia. Ver anexo para detalles sobre la metodología.

Pertinencia

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Pertinencia	1	¿Hubo una adecuada identificación del problema que motivó la realización de la operación?	3

El proyecto apunta a un conjunto de problemas económicos que enfrenta Ecuador:

1. Dependencia económica de los hidrocarburos: la economía ecuatoriana depende significativamente de la producción y exportación del petróleo. Más del 50% de las exportaciones del país corresponden al petróleo crudo y sus derivados, y aproximadamente el 80% de las exportaciones se concentran en menos de cinco productos. A pesar de que la participación de las exportaciones no petroleras y no tradicionales en la actividad económica local ha aumentado desde la década de los ochenta hasta el año 2013, este incremento solo ha permitido que este tipo de exportaciones representen el 2,2% del PIB.

2. Necesidad de mejorar la productividad, la competitividad y el empleo: las empresas ecuatorianas poseen niveles de productividad y competitividad inferiores a diversos países del mundo y menores a algunos pares dentro de América Latina. El Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial refleja que, entre 2015 y 2016, Ecuador descendió 15 puestos en el ranking de competitividad mundial, pasando del puesto 76 al 91 de un total de 138 países, por debajo de pares regionales como Colombia y Perú. Por su parte, las condiciones de empleo en Ecuador son significativamente precarias. Se estima que el 43% de la población económicamente activa del país se encuentra en situación de subempleo.
3. Limitaciones en el acceso al financiamiento para las empresas: el acceso al financiamiento es una de las principales barreras que enfrentan las empresas ecuatorianas. Según un reporte de la Global Entrepreneurship Monitor (GEM)¹, la falta de financiamiento es la principal causa detrás del cierre de negocios en Ecuador. Adicionalmente, el reporte del Índice de Competitividad Global refleja que la dificultad que enfrentan los emprendedores y empresas para acceder al crédito es una de las principales razones que explican la posición del país dentro del ranking global.
4. Relevancia del segmento de las pequeñas y medianas empresas: se estima que existían 90.000 PYMES en 2016, las cuales generaban aproximadamente 975.000 empleos formales y ventas de alrededor de USD 45.000 millones. Estos datos muestran que el apoyo de este segmento empresarial representa un foco estratégico para lograr más y mejores empleos y potenciar el dinamismo de la economía ecuatoriana.

El Programa Progresar II plantea brindar financiamiento a empresas, con especial atención a las PYMES, en sectores económicos de alto impacto económico. Aunque el Programa se inserta muy bien en el marco de los desafíos identificados a nivel macroeconómico, sería pertinente precisar de manera más detallada los desafíos sectoriales de las pymes en Ecuador. Por ejemplo, los niveles de productividad relativa de las pymes ecuatorianas, los desafíos operativos más frecuentes en este tipo de empresas, los desafíos para exportar, las brechas de financiamiento que deben atenderse para procurar mejoras en la productividad.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Pertinencia	2	¿En qué medida los objetivos generales y específicos del proyecto se definieron con claridad?	4

El objetivo general del Programa es orientar la oferta de financiamiento de la CFN con productos dirigidos al desarrollo de sectores económicos de alto impacto, con énfasis en las PYMES, mediante el financiamiento, con condiciones crediticias mejoradas, para la adquisición de activos fijos y capital de trabajo. Este objetivo se encuentra alineado con la agenda de transformación de la matriz productiva trazada por el gobierno ecuatoriano.

Los objetivos específicos del Programa son: i) financiar la adquisición de activos fijos y capital de trabajo que permitan aportar a las políticas del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, con foco en el incremento de la oferta exportable, la sustitución selectiva de importaciones y el aumento del valor agregado; ii) dar continuidad al fomento del fortalecimiento institucional de la CFN, para con ello apoyar la adecuada colocación de crédito dirigido al sector productivo.

¹ <https://www.gemconsortium.org/file/open?fileId=49480>

Se concluye que los objetivos fueron definidos de manera clara y concisa.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Pertinencia	3	¿Los componentes y actividades del proyecto estuvieron claramente definidos?	4

El proyecto está compuesto por dos componentes:

1. **Créditos para la adquisición de activos fijos y capital de trabajo:** este componente consiste en la provisión de créditos para la adquisición de activos fijos y capital de trabajo. Esto incluye financiamiento para ampliaciones, obra civil, maquinaria, equipos y activos biológicos. Los créditos se estructurarán con condiciones de largo plazo para la adquisición de activos fijos (hasta 15 años de plazo) y para la cobertura de capital de trabajo (5 años). Estos créditos serán destinados a empresas, especialmente PYMES, de sectores productivos priorizados dentro de la agenda de cambio de la matriz productiva del país. Para desarrollar este componente, la Corporación Financiera Nacional (CFN) empleará el Índice Multicriterio de Actividades Financiadas (IMAF) como herramienta para priorizar las actividades económicas que recibirán financiamiento. Este índice pondera varios criterios para evaluar el impacto de las actividades en la economía. Los criterios considerados incluyen exportaciones, importaciones, innovación, inversión, productividad, encadenamiento, emprendimiento, empleo, mercados, tamaño del mercado y gestión financiera. Según los resultados del IMAF, las actividades económicas se clasifican en tres grupos: (a) actividades financieras preferentes o de alto impacto (46,3% - 100% del resultado del índice), (b) actividades financieras de medio impacto (21% - 46,2% del resultado del índice), y (c) actividades financieras de bajo impacto (0% - 20% del resultado del índice). A partir de esta clasificación, la CFN prioriza su financiamiento hacia aquellas actividades económicas que generen un alto impacto en la economía nacional. Dada esta priorización, la CFN procede con el análisis de los aspectos crediticios, financieros, ambientales, sociales y legales de los potenciales beneficiarios.
2. **Fortalecimiento institucional de la CFN:** se busca apoyar la implementación de mejoras organizacionales dentro de la CFN. Estas mejoras se centrarán en la introducción de un sistema de gestión de calidad basado en la Certificación ISO 9001:2015; el diseño y puesta en marcha de un sistema de evaluación financiera de clientes basado en scorings crediticios; la creación de un laboratorio sobre modelos de gestión; sistemas de incubación y aceleración empresarial para los clientes de la entidad; el diseño de nuevos productos y servicios para el tipo de clientes atendidos por la CFN; el fortalecimiento de los medios de relacionamiento comercial, y la instauración de sistemas de gestión ambiental basados en la Certificación ISO 14001:2015.

Se concluye que los componentes y actividades del proyecto fueron claramente definidos.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Pertinencia	4	¿Los componentes y actividades del proyecto fueron consistentes con los objetivos planteados bajo una lógica de teoría de cambio?	4

Los componentes del proyecto guardan una estrecha correspondencia con los objetivos definidos:

1. **Créditos para la adquisición de activos fijos y capital de trabajo:** este componente está directamente relacionado con el objetivo general de orientar la oferta de la CFN con productos dirigidos al desarrollo de sectores económicos de alto impacto, con énfasis en las PYMES, mediante el financiamiento, con condiciones crediticias mejoradas, para la adquisición de activos fijos y capital de trabajo. La priorización de sectores de alto impacto se promoverá a través de la implementación del IMAF. Se ofrecerán créditos con mejores condiciones, especialmente con mayores plazos, que apuntan a cerrar las brechas de financiamiento de las empresas. El financiamiento para activos fijos permitiría a las pymes adquirir o actualizar equipos y maquinaria que mejoren la eficiencia operativa, la calidad de los productos o servicios, y la competitividad en el mercado. Puede generar un aumento en la capacidad productiva, propiciar la creación de empleo y respaldar proyectos innovadores y la diversificación de productos. Estas mejoras permitirían un mejor posicionamiento en el mercado externo y, por ende, podrían generar un aumento en las exportaciones de las PYMES. De esa manera, se contribuiría al cumplimiento del primer objetivo específico. Cabe destacar que, dada la información disponible, los créditos no tienen un foco especial en PYMEs exportadoras, aunque se espera un incremento en la oferta exportable y la sustitución selectiva de importaciones. Por su lado, el financiamiento para capital de trabajo proporciona a las empresas los fondos necesarios para cubrir sus gastos operativos diarios, como salarios, materias primas y otros costos variables. Esto contribuye a mantener una buena liquidez y a asegurar que las empresas puedan cumplir con sus obligaciones financieras. Al contar con capital de trabajo adicional, las PYMEs pueden aprovechar oportunidades de crecimiento, como el aumento de producción, la introducción de nuevos productos o la exploración de nuevos mercados. En situaciones imprevistas o de emergencia, el capital de trabajo puede servir como un respaldo que ayuda a la empresa a sobrevivir. Por lo tanto, aunque este financiamiento podría contribuir al cumplimiento del primer objetivo específico, su alineación es menor ya que resuelve restricciones de más corto plazo. Si efectivamente el financiamiento permite el fortalecimiento de las empresas en sectores de alto impacto, el Programa contribuiría a una economía potencialmente más diversificada y menos dependiente del petróleo.
2. **Fortalecimiento institucional de la CFN:** el fortalecimiento institucional de la CFN apunta a mejorar la eficiencia y eficacia de la entidad en la atención al cliente y en la gestión de los productos de financiamiento. La mejora de los procesos de la entidad es un elemento esencial para lograr la canalización eficiente de recursos hacia las empresas en los sectores priorizados. Con una CFN más eficiente, se facilita que los recursos logren alcanzar más rápidamente a las empresas beneficiarias y que se puedan captar de mejor manera a las empresas de mayor impacto potencial, permitiendo así que estas puedan sacar el máximo provecho de estos recursos en el impulso de sus actividades. Estas actividades están alineadas con el segundo objetivo específico.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Pertinencia	5	En la fase de diseño de la operación, ¿se definieron indicadores y se precisó una línea de base y una meta para cada uno?	3

En la fase de diseño del proyecto, se establecieron indicadores y metas para monitorear el Programa (ver Tabla 2), organizados en tres grandes grupos, como se describe a continuación:

1. Cambio de la matriz productiva y generación de empleo:

- 1.1. Crecimiento acumulado en los ingresos por ventas del 30% al sexto año después de finalizar los desembolsos.
- 1.2. Incremento promedio de la formación bruta de capital fijo en los sectores beneficiados del 9%.
- 1.3. Generación de 210 empleos directos y 560 empleos indirectos al sexto año después de finalizar los desembolsos.
2. Orientación de la oferta de financiamiento de la CFN:
 - 2.1. Participación de 200 PYMES con acceso a crédito, de las cuales 150 son nuevas, al sexto año de finalizar los desembolsos.
 - 2.2. Crecimiento promedio del 40% en los activos fijos de las empresas beneficiadas.
 - 2.3. Crecimiento del 10% en la colocación de financiamiento por parte de la CFN en las actividades económicas de alto impacto en la economía nacional.
3. Financiamiento para la adquisición de activos fijos y capital de trabajo:
 - 3.1. Desembolso de 99,53 millones de dólares, habilitados a partir del aporte de alrededor del 50% de este valor por parte de CAF, para impulsar el financiamiento para la adquisición de activos fijos y capital de trabajo.
 - 3.2. Desembolso de 0,47 millones de dólares para fomentar el fortalecimiento institucional de la CFN.

Si bien los indicadores se relacionan con los objetivos del proyecto, existen algunos elementos que afectan negativamente su idoneidad para hacer seguimiento del proyecto.

1. Si bien se define un indicador que hace referencia al volumen de PYMES que se espera beneficiar, no se aclara si el conjunto de nuevas PYMES se refiere a nuevos clientes del banco o a empresas recientemente creadas. Esto arroja incertidumbre sobre la interpretación del indicador y su relevancia, debido a que existe la posibilidad de que la atención a PYMES con potencial que fueron recientemente creadas sea más útil que el apoyo a PYMES en general, dado que puede que una porción importante de estas se encuentre consolidadas en el mercado y no enfrenten tantas dificultades de financiamiento como probablemente ocurra con las empresas más jóvenes.
2. Aunque en los objetivos se define la orientación a la exportación como un elemento relevante para la operación, no se definieron indicadores relativos a este tema.
3. La especificación de un período de medición de seis años posteriores a la finalización de los desembolsos puede dificultar el seguimiento. Dado que el cierre de la operación no se alinea con la recolección de los datos, no existen suficientes incentivos para que el ejecutor del proyecto haga el levantamiento de información y reporte los indicadores a CAF.
4. No es evidente el criterio utilizado para definir el horizonte temporal de los indicadores. Por ejemplo, se esperaría que la cantidad de PYMES que participen del programa se mida durante la ejecución del programa.
5. Se define una meta relativa a la formación bruta de capital fijo y otra sobre la adquisición de activos, los cuales pudieran ser conceptos análogos, pero sobre los cuales no se hace distinción alguna. Se pudiera pensar que la meta referida a la formación de capital corresponde a una variación anual promedio, y que la meta correspondiente a activos fijos apunta a una variación acumulada en el período del proyecto. Sin embargo, estos aspectos no quedan claros.
6. No se reportaron valores de línea de base que permitan aproximar el estatus inicial de aquellos indicadores definidos en términos porcentuales. Par esos indicadores, es necesario conocer el valor inicial de la variable relevante para poder calcular su cambio en el tiempo.

Es cierto que la mayoría de ellos hacen referencia a la situación de empresas que, al momento de diseño de la operación, no han sido seleccionadas.

Al concluir el período de desembolsos, se hizo un seguimiento de la mayoría de estos indicadores, según se describe en la pregunta 9.

criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Pertinencia	6	¿En qué medida se definieron con precisión los beneficiarios del proyecto?	3

El proyecto busca atender a empresas en diversos sectores con potencial de generar alto impacto en la economía, principalmente a aquellas que conforman el segmento de las PYMES en Ecuador. La identificación específica de las empresas priorizadas dependerá del Índice Multicriterio de Actividades Financiadas (IMAF), el cual considera aspectos de las empresas relativos al posicionamiento comercial internacional, el posicionamiento en el mercado local, la innovación, los niveles de actividad y empleo, la productividad, etc. Si bien esta definición de los beneficiarios del proyecto es razonable, no se brindan suficientes detalles sobre el funcionamiento del IMAF que permitan concluir sobre la eficacia de la herramienta para identificar a las empresas con mayor impacto en la economía.

criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Pertinencia	7	¿En qué medida se identificaron factores de riesgo que pudieran incidir en la implementación del programa y mitigantes?	3

Se identificaron seis factores específicos de riesgo de implementación del proyecto y se definieron algunas acciones para mitigar dichos factores:

1. Selección adversa de beneficiarios: es posible que la selección de beneficiarios específicos no cumpla con los lineamientos del proyecto, dadas las posibles asimetrías de información entre la CFN y los beneficiarios. En este sentido, se espera que el uso del Índice Multicriterio de Actividades Financiadas (IMAF), que considera variables empresariales ligadas a con innovación, productividad, encadenamiento, inversión, emprendimiento, empleo, tamaño de mercado, gestión financiera, exportaciones e importaciones, permita hacer un perfilamiento claro de los potenciales beneficiarios y ayude a seleccionar a los más adecuados.
2. Déficit de capacidad institucional: la oferta de financiamiento requiere llevar a cabo diversos procesos, incluyendo la organización de tareas que conduzcan a evaluar solicitudes y aprobar financiamientos de forma eficiente. Para garantizar potenciar último, el proyecto incluye un componente de fortalecimiento institucional centrado en mejorar procesos y competencias del personal.
3. Riesgos financieros: como ocurre con otras entidades financieras, las operaciones de la CFN están expuestas al posible deterioro de la cartera de crédito debido a la desaceleración y otros eventos económicos adversos. La CFN ha seguido una cultura conservadora de riesgo crediticio y ha llevado a cabo esfuerzos de cobranza de las posiciones abiertas. Se espera que esto se mantenga en el tiempo, contribuyendo así a mantener una buena calidad de los activos.
4. Presión gubernamental: la CFN es una entidad financiera pública, por lo que puede verse presionada por parte del gobierno para colocar cartera en segmentos más riesgosos. No se

exponen mitigantes específicos para esto, pero el profesionalismo de los funcionarios ha proporcionado un nivel de control que históricamente ha mantenido la morosidad y los niveles de castigos en rangos adecuados y estables.

5. Dependencia de ingresos no financieros: más de la mitad de los ingresos de la CFN provienen de fuentes distintas a su actividad de financiamiento, principalmente de las actualizaciones del valor patrimonial proporcional de otras empresas en las cuales CFN tiene participación accionaria. Aunque no se indican mitigantes específicos, se considera que estos ingresos son estables, dado que provienen de empresas consolidadas y de gran trayectoria.

No se identificó ningún riesgo asociado a otras restricciones que podrían tener las PYMEs además de las financieras que pudieran limitar los impactos esperados en empleo, ingresos y productividad.

Efectividad

criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	8	Valore el grado de ejecución de los componentes y actividades de la operación.	3

El grado de ejecución de los componentes del Programa fue:

1. **Créditos para la adquisición de activos fijos y capital de trabajo:** se otorgaron 386 créditos por un total de USD 100,80 millones con recursos aportados por CAF (49,82%) y la CFN (50,18%). Esto representa un cumplimiento del 101% respecto al monto meta de USD 99,58 millones (ver Tabla 2).

Los 386 créditos fueron otorgadas a 90 clientes diferentes. Pese al énfasis del Programa en PYMEs, la cantidad de clientes no está desagregada por tamaño de la empresa. Solo se reporta que el 46,76% de los recursos fue dirigido a PYMEs y que fueron beneficiadas 175 PYMEs, lo que implicaría un cumplimiento del 88% de la meta (ver Tabla 2). Sin embargo, la cifra de 175 PYMEs no se condice con el número de clientes reportado. Esta diferencia podría deberse a la cantidad de clientes repetidos, pero no hay claridad al respecto. Además, no se proporciona información sobre la cantidad de PYMES nuevas, lo que dificulta la verificación del cumplimiento de la meta de 150 PYMEs.

El 72,04% de los fondos se destinaron al segmento de crédito productivo, el 26,53% al comercial prioritario, y solo el 1,44% al microcrédito. El sector agropecuario fue el más beneficiado, seguido por la pesca y la manufactura. Estos tres sectores juntos recibieron más del 65% de los fondos. El 74,51% de los recursos se destinaron a la adquisición o generación de activos fijos, y el 25,49% al capital de trabajo.

2. **Fortalecimiento institucional de la CFN:** este componente no se ejecutó como estaba planeado. Los recursos de CAF previstos para este componente fueron redistribuidos al componente de créditos para la adquisición de activos fijos y capital de trabajo. En los documentos de cierre no se reporta el valor alcanzado del indicador “Desembolso para fomentar el fortalecimiento institucional de la CFN”. Sin embargo, pese a que la CFN ha realizado algunas actividades con recursos propios, se concluye el cumplimiento de la meta asociada a fortalecimiento es del 0% (ver Tabla 2).

criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	9	Valore el nivel de cumplimiento de los objetivos de la operación.	3

El proyecto se planteó como objetivo orientar la oferta de financiamiento de la CFN hacia el desarrollo de sectores de alto impacto económico en Ecuador a través de productos dirigidos especialmente a las PYMEs para la adquisición de activos fijos y capital de trabajo. La CFN logró colocar USD 100,8 millones en créditos para la adquisición de activos fijos y capital de trabajo. Esta cifra representa un cumplimiento del 101% respecto a la meta de USD 99.58 millones. El énfasis en PYMEs fue parcial ya que el 46,76% de los recursos fue dirigido a este segmento. De todas maneras, la cantidad de PYMEs que accedieron al crédito gracias al Programa fue cercana a lo previsto (cumplimiento del 88%, Tabla 2). Pese a que en los informes se afirma que los recursos fueron colocados en operaciones de crédito que implicaron financiamiento a actividades económicas de alto impacto, el incremento en la colocación de financiamiento de la CFN en estas actividades fue considerablemente inferior a las expectativas, registrando un 1,95% en comparación con el objetivo del 10%.

El foco de los créditos en el segmento productivo y la concentración de recursos destinados a activos fijos (74,51%) contribuye al cumplimiento del primer objetivo específico. De acuerdo con los informes, las empresas beneficiadas lograron un crecimiento promedio del 40% en sus activos fijos², cumpliendo así con la meta establecida. No obstante, el aumento en la formación bruta de capital fijo en los sectores beneficiados alcanzó únicamente el 36% de la cifra proyectada. Según las estimaciones realizadas por la CFN, el programa generó 12.587 empleos, de las cuales 5.835 fueron empleo directo y 6.752 empleo indirecto. Esto implica un sobrecumplimiento extraordinario de las metas. Las industrias que generaron mayores plazas de empleo son manufactura, construcción, y el sector agropecuario. Cabe destacar que no hay evidencia para argumentar que se logró un incremento de la oferta exportable y la sustitución selectiva de importaciones tal como se precisa en el primer objetivo específico.

En cuanto al segundo objetivo específico, no es posible afirmar con certeza que se haya dado continuidad al fortalecimiento institucional de la CFN ya que el componente no se ejecutó.

Tabla 2. Matriz de indicadores y metas del programa

Indicador	Unidad de Medida	Línea de base	Meta	Valor real	% cumplimiento
Cambio de la matriz productiva y generación de empleo					
Crecimiento acumulado en los ingresos por ventas al sexto año después de finalizar los desembolsos	%	No disponible	30%	No aplica	No aplica

² No se precisa en los informes cómo se mide el crecimiento en los activos fijos.

Incremento promedio de la formación bruta de capital fijo en los sectores beneficiados	%	No disponible	9%	3,2%	36%
Generación de empleos directos al sexto año después de finalizar los desembolsos	Número de empleos	N/A	210	5.835	2779%
Generación de empleos indirectos al sexto año después de finalizar los desembolsos	Número de empleos	N/A	560	6.752	1206%
Orientación de la oferta de financiamiento de la CFN					
Participación de PYMES con acceso a crédito al sexto año después de finalizar los desembolsos	Número de empresas	N/A	200	175	88%
Participación de nuevas PYMES	Número de empresas	N/A	150	No disponible	No disponible
Crecimiento promedio en los activos fijos de las empresas beneficiadas	%	No disponible	40%	40%	100%
Crecimiento en la colocación de financiamiento en las actividades económicas de alto impacto en la economía nacional	%	No disponible	10%	1,95%	20%
Financiamiento para la adquisición de activos fijos y capital de trabajo					
Desembolso para impulsar el financiamiento para la adquisición de activos fijos y capital de trabajo	Millones de USD	N/A	99,53	100,8	101%
Desembolso para fomentar el fortalecimiento institucional de la CFN	Millones de USD	N/A	0,47	0	0%

Fuente: elaboración propia con base en Informe final.

Adicionalmente, en el marco de la operación, la CFN contrató a un centro de investigación para realizar una evaluación del Programa. Esta evaluación incorporó un enfoque cualitativo para analizar la percepción de los beneficiarios sobre los efectos y resultados directos e indirectos derivados de las acciones emprendidas con los recursos proporcionados por la CFN. Se realizaron 36 entrevistas en profundidad a empresas beneficiarias del Programa.

La mayoría de los entrevistados indicó que destinó los recursos a construcción, renovación o ampliación de infraestructura para trabajar; abastecimiento de materia prima; y preparación de terrenos para siembra o nuevas construcciones. Por otro lado, se observó que la compra de equipos y maquinaria, así como la adquisición de terrenos, se mencionaron con menos frecuencia.

La mayoría de los entrevistados expresó un alto nivel de satisfacción con el crédito porque les permitió solventar las necesidades de financiamiento, mientras que el 17% de los entrevistados calificaron su nivel de satisfacción como medio, principalmente porque el monto entregado no fue suficiente para solucionar su problema según lo esperado.

Según los entrevistados, el crédito permitió a las organizaciones generar nuevas fuentes de empleo y mejorar las condiciones de trabajo, fortalecer la infraestructura, operar sin interrupciones por falta de materia prima, equipos o liquidez, y captar nuevas fuentes de capital. Para algunos beneficiarios, la operación del negocio se convirtió en una cuestión de "supervivencia" debido a los impactos de la pandemia del COVID-19, para lo cual el crédito ofrecido por la CFN les permitió seguir trabajando. Varios entrevistados mencionaron que la captación de nuevas fuentes de capital fue producto del respaldo de imagen que habían tenido al haber recibido un crédito de una entidad pública como la CFN.

Las organizaciones que expresaron tener un nivel de satisfacción más alto también mencionaron mejoras en la competitividad de sus productos o servicios, la capacidad de continuar con nuevos proyectos o expandirse a nuevos mercados, y la contribución a la dinamización de la economía de la zona. De todas maneras, Los entrevistados coinciden en que aún falta tiempo para que los cambios se reflejen en un impacto financiero.

Además, se implementó una evaluación de impacto bajo la metodología cuasiexperimental de diferencias en diferencias, utilizando datos administrativos y la información proporcionada por la CFN. Se encontró un efecto positivo y robusto en la generación de empleo, es decir, se estima que cada empresa del grupo tratado generó en promedio alrededor de 27 plazas de empleo como efecto del Programa Progresar II. Esto refuerza lo mencionado por los entrevistados.

Por otro lado, no se encontraron efectos significativos en los indicadores de ingresos y rentabilidad, pero sí en los pasivos y el endeudamiento del pasivo de largo plazo. Esto puede ser explicado porque la estructura de los proyectos de estos clientes requiere de un mayor plazo para generar una rentabilidad importante que sea capturada en las estimaciones. Se debe tener en cuenta que la evaluación considera períodos de tratamiento de hasta 2 años después de recibir el crédito, y es posible para varios proyectos productivos la rentabilidad se refleje en un periodo más extenso. Esto coincide con los resultados de las entrevistas.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	10	¿En qué medida la existencia de problemas macroeconómicos (inflación, inestabilidad cambiaria, choques de productividad, etc.) pudo haber afectado negativamente el desarrollo del proyecto?	4

No se evidenció que factores macroeconómicos hayan afectado negativamente el desarrollo del proyecto.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	11	¿En qué medida factores vinculados con ciclos políticos, cambio de autoridades, cambios legislativos, regulaciones, normativas, etc. pudieron haber afectado desfavorablemente el desarrollo del proyecto?	4

No se tiene conocimiento de que elementos vinculados con ciclos políticos, cambio de autoridades, cambios legislativos, regulaciones, normativas, etc. pudieron haber afectado desfavorablemente el desarrollo del proyecto.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	12	¿En qué medida problemas de coordinación entre las instituciones involucradas pudieron haber afectado negativamente la implementación del proyecto?	4

No se identificó que problemas de coordinación institucional hayan afectado negativamente la implementación del proyecto.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	13	¿En qué medida problemas con los procesos de adjudicación de bienes y servicios en el marco de los esquemas de licitación por parte de los proponentes u organismos de control pudieron haber afectado negativamente el desarrollo del proyecto?	No aplica

Esta pregunta no aplica dada la naturaleza de la operación.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	14	¿En qué medida las capacidades técnicas de los contratistas pudieron haber impactado negativamente la implementación de la operación?	No aplica

Esta pregunta no aplica dada la naturaleza de la operación.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	15	¿En qué medida las capacidades técnicas de la unidad ejecutora (UE) impactaron negativamente la implementación de la operación?	2

La implementación del proyecto se vio negativamente afectada principalmente por debilidades operativas y financieras en la CFN como unidad ejecutora. Estas debilidades se atribuyen a una estructura de gobierno corporativo inadecuada y a la alta rotación de la gerencia. Aunque la CFN gestionó adecuadamente los recursos y alcanzó el objetivo planteado, se necesitó un plazo mayor para la ejecución de los procesos debido a estas áreas de mejora. Específicamente, se identificó la necesidad de fortalecer las políticas de riesgo y crédito, así como establecer una gestión de buenas prácticas de gobierno corporativo más sólida y una mayor autonomía en la asignación de préstamos. Como respuesta a estos retos, se está llevando a cabo una fusión entre la CFN y BanEcuador, liderada por la CFN, para crear el Banco de Fomento Económico del Ecuador. Este nuevo banco busca restablecer la solidez de los bancos públicos desde una perspectiva operativa y financiera, lo que se considera como un paso crítico para abordar los factores que limitaron la implementación del proyecto.

Eficiencia

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Eficiencia	16	¿En qué medida los productos derivados de la implementación del programa cumplieron con los plazos y el presupuesto previsto?	4

No se evidenciaron demoras en plazos establecidos ni cambios en los montos presupuestados. El proyecto contempló la realización de desembolsos por parte de CAF en los años 2019, 2020 y 2021, los cuales fueron cubiertos completamente y sin delación. Adicionalmente, el aporte de CAF fue de USD 50 millones exactos, tal como fue acordado originalmente con la CFN.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Eficiencia	17	¿Se realizaron ajustes en el plan de ejecución original para favorecer la eficiencia en la implementación de la operación?	No hay información

Se reasignaron los recursos previstos para las actividades de fortalecimiento a la oferta de créditos. Si bien esta decisión podría haber apuntado a mejorar la eficiencia de los recursos, en los documentos no hay información al respecto.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Eficiencia	18	Indicador de costos administrativos asociados al otorgamiento de dispensas ³	4

Se solicitaron dos dispensas.

Sostenibilidad esperada

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Sostenibilidad esperada	19	¿En qué medida las acciones de mantenimiento previstas se espera que garanticen la sostenibilidad de las obras/productos o servicios derivados de la operación?	No aplica

Esta pregunta no aplica dada la naturaleza de la operación.

³ Los rangos de evaluación utilizados para valorar el número de dispensas requeridas en una operación se definieron a partir de un análisis histórico sobre el portafolio de operaciones de financiamiento de CAF tanto soberanas como no soberanas. La información utilizada permitió identificar la totalidad de dispensas por operación, así como obtener medidas promedio de dispensas en función a características de las operaciones tales como país, tipo de riesgo y tipo de instrumento. Los rangos de evaluación fueron construidos a partir de determinados percentiles dentro de la distribución histórica de dispensas.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Sostenibilidad esperada	20	¿En qué medida las actividades y componentes de la operación contemplan los recursos humanos y financieros necesarios para la sostenibilidad de las obras/productos o servicios derivados de la operación?	3

Si bien se ha indicado que la CFN posee recursos humanos capacitados para llevar a cabo las actividades de financiamiento descritas en este proyecto, la entidad ha sufrido cambios frecuentes en su cuerpo gerencial y deben incorporarse mejoras en materia de gobierno corporativo. Adicionalmente, el hecho de que no se hayan realizado todas las actividades de fortalecimiento institucional previstas puede tener implicaciones sobre la operatividad de la entidad a futuro.

Por su parte, se ha evidenciado que la CFN posee un significativo grado de dependencia con respecto a los ingresos provenientes de actividades no relacionadas a su actividad de financiamiento principal, lo cual puede desincentivar la continuidad del programa, dado que este puede no ser central para garantizar la buena gestión financiera de la CFN. Sin embargo, la fusión entre la CFN y BanEcuador, para crear el Banco de Fomento Económico del Ecuador, plantea la introducción de cambios en materia operativa y financiera, lo cual pudiera contribuir a garantizar la sostenibilidad del Programa.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Sostenibilidad esperada	21	Valore en qué medida se extrajeron lecciones aprendidas con la finalidad de emitir recomendaciones para futuros proyectos	2

En los documentos de cierre, se identifican las siguientes lecciones:

1. Revisar y robustecer las políticas de crédito y riesgo para potenciar una operatividad óptima del banco.
2. Establecer buenas prácticas de gobierno corporativo para mejorar la estructura de toma de decisiones y las responsabilidades dentro de la institución.
3. Brindar mayor autonomía en la toma de decisiones de financiamiento para apuntalar una gestión financiera más ágil.

Sin embargo, no se brindan suficientes detalles sobre el contenido de estas lecciones ni se discute cómo pudieran beneficiar a proyectos similares en el futuro.

Si bien se destaca la iniciativa de la CFN de realizar una evaluación rigurosa del programa, no se observaron esfuerzos destinados a extraer lecciones aprendidas a partir de los resultados para aplicar en futuras ediciones del Programa.

ANEXO

A1. Abreviaturas y acrónimos

Siglas	Descripción
CAF	Corporación Andina De Fomento
CFN	Corporación Financiera Nacional B.P.
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
IMAF	Índice Multicriterio de Actividades Financiables
PPI	Programas o Proyectos De Inversión
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas

A2. Metodología de evaluación

Cada operación se evalúa a partir de un instrumento constituido por un conjunto de 21 preguntas diseñadas que abordan las siguientes cuatro dimensiones:

Pertinencia: evalúa el grado en que el diseño de la operación responde a las necesidades de la población objetivo, la claridad de sus objetivos y actividades, y la coherencia entre las actividades y los objetivos planteados bajo una lógica causal.

Efectividad: valora el grado en el que la intervención ha logrado, o se espera que logre, sus actividades, objetivos y resultados. Adicionalmente, valora distintos aspectos que pudieron haber afectado la ejecución de la operación.

Eficiencia: evalúa en qué medida los productos logrados cumplieron con los plazos y los costos establecidos durante el diseño de la operación.

Sostenibilidad esperada: valora en qué medida están dadas las condiciones para los resultados alcanzados se mantengan en el tiempo.

Para cada pregunta, se asigna un puntaje en una escala del 1 al 4. El puntaje final para cada criterio se calcula como un promedio simple de los puntajes de las preguntas individuales que conforman cada criterio. El puntaje final de la operación se calcula a partir de un promedio simple del puntaje obtenido en cada criterio. En la Tabla A1 se describen los rangos de evaluación y las categorías de valoración, que aplican para cada criterio y también para la operación en su conjunto.

Tabla A1. Escala de valoración

Límite inferior	Límite superior	Valoración
1	2	Baja
2,01	3	Media
3,01	3,59	Alta
3,6	4	Muy alta

Las dimensiones de evaluación y la metodología están alineados a los [criterios para una mejor evaluación establecidos por la OCDE](#) y los [Estándares de Buenas Prácticas para la Evaluación de Operaciones del Sector Público](#) del Evaluation Cooperation Group (ECG).

Para más información sobre la metodología y otras evaluaciones, consultar [Gestión de Impacto \(caf.com\)](#)