



**Instituto de
Investigaciones
de la Ciudad**

Evaluación del Diseño del Programa de Capital Semilla “Fonquito”

Autores: Viana, Andrés ^a; Ramos Chucuri, William ^b

^a *Director de Estudios Socioeconómicos, Quito, Ecuador.*

^b *Especialista Económico, Quito, Ecuador.*

Boletín, mayo 2025

1. Introducción

El emprendimiento constituye un motor clave para el desarrollo económico y social de las ciudades, ayuda a impulsar la generación de empleo, innovación y competitividad en la economía local. En este contexto, municipios, instituciones privadas y públicas han implementado varias iniciativas para fortalecer el ecosistema emprendedor y brindar oportunidades de financiamiento a proyectos con alto potencial de crecimiento. Para el caso ecuatoriano, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) tienen entre sus competencias promover la producción, el emprendimiento y el desarrollo local.

Uno de los entes que ha sido constituido desde el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) con este fin es la Corporación de Promoción Económica (Conquito), una entidad de derecho privado con finalidad social establecida en el año 2003¹, cuyo propósito central es fomentar el desarrollo competitivo y sostenible en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). A través de una articulación con diversos actores públicos, privados, académicos y comunitarios, Conquito busca el desarrollo de programas y proyectos que promuevan la producción local, incentiven el emprendimiento, y a través de este, la innovación tecnológica, la generación de conocimiento aplicado, así como la inserción estratégica de la economía del DMQ en mercados nacionales e internacionales (Conquito, 2022)

Uno de estos programas llevados a cabo desde Conquito es el “Fondo de Capital Semilla de Quito”, conocido como FonQuito, cuyo objetivo es apoyar al desarrollo de emprendimientos con potencial dinámico, a través de la entrega de capital semilla, seguimiento, acompañamiento y apoyo a emprendedores seleccionados (Conquito, 2024). Este programa nace en abril de 2021 como una respuesta emergente frente a los efectos económicos y sociales de la pandemia de COVID-19 en el Distrito, con un enfoque inicial en apoyo de subsistencia enfocado en las micro, pequeñas y medianas empresas ubicadas en el DMQ (Conquito, 2022).

Inicialmente, el programa se operativiza sujeto a las competencias de Conquito, y apoyado en el marco legal que le otorga el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, publicado en 2016, y Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación de 2020. Ambas estructuras le permiten operar como un programa que generaba oportunidades para emprendedores a través de capital semilla y acompañamiento técnico, pero basado en leyes y normativas nacionales. No es hasta 2023, con la Ordenanza Metropolitana de Fomento al Emprendimiento, que se establece un marco regulativo y normativo desde el contexto local del DMQ que determine las metas y objetivos a las cuales un programa como FonQuito debería adherirse.

Desde su surgimiento en 2021 hasta 2024, Fonquito ha realizado nueve convocatorias y ha adjudicado más de USD 2.5 millones a más de 300 emprendimientos seleccionados. Las convocatorias de este fondo se han centrado en una diversidad de sectores considerados como estratégicos, desde una perspectiva de fomento del desarrollo productivo local. Entre los sectores priorizados se encuentran: biofuturo, economía circular, turismo sostenible, salud y biofarmacéutica, y servicios tecnológicos digitales. La selección de estos sectores se ha basado en una búsqueda de canalizar los recursos

¹ CONQUITO se establece mediante Acuerdo Ministerial Nro. 03 528, emitido el 27 de octubre de 2003, y actualizado mediante el Acuerdo Nro. 15 208, expedido el 28 de octubre de 2015

hacia iniciativas con un alto impacto en la productividad y sostenibilidad del DMQ (FonQuito, 2024). Su convocatoria más reciente es "Quito Mujer", orientada a fortalecer los emprendimientos liderados por mujeres, proporcionando fondos de hasta USD 25.000 para potenciar su crecimiento y estabilidad en el mercado (Quito Informa, 2025).

La implementación de FonQuito responde a la necesidad de fomentar un entorno favorable para la innovación y el desarrollo empresarial, contribuyendo así a la reactivación económica y a la reducción del desempleo en la ciudad.

Bajo este contexto, es necesario que el programa pueda ser evaluado de manera técnica, para verificar si su diseño está realmente cumpliendo con los objetivos con los que el programa fue creado. En el presente trabajo, se va a evaluar el diseño del programa FonQuito, centrándose esta evaluación en su estructura normativa, institucional, operativa y estratégica, y si la misma le está permitiendo abordar adecuadamente la problemática para la cual fue creado y cumplir con sus objetivos planteados; y basado en esta, proponer una serie de recomendaciones que sirvan para potenciar y mejorar el programa a futuro.

El documento se encuentra estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, se detalla la justificación de la evaluación, determinando la relevancia e importancia de evaluar un programa como FonQuito. Seguido a esto, se exponen los objetivos de evaluación, los cuales serán los elementos guía para establecer las preguntas y criterios de evaluación en secciones subsiguientes. Las siguientes dos secciones otorgan primero un contexto del marco normativo y de política pública, tanto nacional como local; seguido de un contexto de la problemática que busca resolver el programa FonQuito, y como se establece su estructura para abordar la misma. Seguido a esto se establece la estructura del esquema de evaluación, basada en indicadores que se determinan en función de las preguntas de evaluación previamente establecidas. En la última sección se realiza un breve análisis de los resultados de la evaluación del diseño, para finalmente cerrar con una sección donde se establecen una serie de recomendaciones en función de los hallazgos previos.

2. Justificación de la evaluación

La evaluación del diseño de FonQuito se enmarca en la necesidad de verificar si este mecanismo de fomento al emprendimiento cumple con criterios de coherencia normativa, pertinencia técnica y efectividad operativa. Dado que fue implementado en un contexto post-pandemia, la revisión del programa resulta fundamental para determinar si su concepción, implementación y evolución responden de manera adecuada a las problemáticas que motivaron su creación, como son el deterioro del tejido productivo local, la pérdida de empleo y la exclusión económica de sectores vulnerables en el DMQ (Conquito, 2022; GADDMQ, 2021).

Evaluar el diseño del programa no solo implica analizar si el instrumento fue formulado con base en un diagnóstico claro, objetivos específicos y mecanismos institucionales adecuados, sino también si su marco normativo y técnico ha sido correctamente aplicado y actualizado en el tiempo. En este sentido, si bien FonQuito fue implementado inicialmente sin una ordenanza específica, su ejecución se respaldó en las competencias del GAD DMQ y en el marco normativo nacional como el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos (2016) y la Ley Orgánica de Emprendimiento e

Innovación (2020), lo que permitió su viabilidad legal. No obstante, la ausencia de un instrumento normativo de carácter local implicaba ciertos riesgos institucionales, como la falta de sostenibilidad en el tiempo, la limitada garantía de asignación presupuestaria y la potencial dependencia de decisiones políticas o administrativas coyunturales.

Asimismo, la evaluación del diseño permitirá identificar si el programa ha generado condiciones favorables para el cumplimiento de sus objetivos declarados, tales como la reactivación económica inclusiva y la promoción del emprendimiento a través del capital semilla, así como verificar la existencia de indicadores, metas y criterios de elegibilidad coherentes y operativos (OECD, 2020) y generar recomendaciones que orienten mejoras futuras para fortalecer su implementación y los objetivos de desarrollo económico del DMQ.

A partir de este ejercicio, se espera dotar al Municipio y a la Agencia Conquito de insumos estratégicos para la toma de decisiones, en conformidad con los principios de gobernanza efectiva y rendición de cuentas (CEPAL, 2021; OECD, 2019).

3. Objetivos de Evaluación

Objetivo General de Evaluación

Evaluar si el diseño del programa de capital semilla FonQuito, a cargo de Conquito, fue conformado basado en una estructura legal clara, se rige bajo una normativa definida y si esta estructura le permiten resolver de forma efectiva la problemática para la cual fue planteado el programa.

Objetivos Específicos de Evaluación

- Determinar si el funcionamiento del programa de capital semilla Fonquito se rige dentro del marco legal nacional y local vigente.
- Establecer si la problemática está correctamente demarcada, y los objetivos planteados por el programa de capital semilla Fonquito son efectivos para abordar esta misma.
- Verificar que la estructura del programa de capital semilla Fonquito garantice su viabilidad técnica y operativa, enmarcada en una noción de sostenibilidad y apertura financiera.
- Evaluar que el programa de capital semilla Fonquito cuente con una estructura adecuada para evaluar sus resultados en mediano y largo plazo.

4. Marco normativo

En esta sección se expondrá el marco legal y normativo que respalda el diseño del programa. Se abordarán tres niveles: el marco constitucional que reconoce el derecho al trabajo y al emprendimiento; el marco legal nacional, como la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, el COESCCI y el COOTAD (disposiciones respecto a emprendimiento y producción); y el marco local, que incluye la Ordenanza Metropolitana 064-2023 y la Resolución 018-2024, el PMDOT y otros instrumentos de planificación.

Se analizará cómo este conjunto de normas habilita, orienta o limita el diseño del programa.

Se inicia con el marco constitucional en donde se establecen principios fundamentales que enmarcan ciertos lineamientos para el apoyo y promoción del emprendimiento e innovación en el país.

- En la Constitución de la República del Ecuador se puede resaltar los siguientes artículos relevantes.

1. De acuerdo al numeral 15 del Artículo 66, Capítulo sexto “Derechos de libertad”, se menciona que se reconoce y garantizará a las personas:

“El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.”.

2. De acuerdo al numeral 2 del Artículo 276, Capítulo primero “Principios Generales”, establece que el régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

“(…) Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.”.

3. De acuerdo al Artículo 284, Sección primera “Sistema económico y política económica”. Capítulo cuarto “Soberanía económica”, menciona que, la política económica tendrá los siguientes objetivos:

“(…)

6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales.

7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo”.

4. De acuerdo al artículo 310, Sección octava “Sistema Financiero”, Capítulo cuarto “Soberanía económica”, establece que:

“El sector financiero público tendrá como finalidad la prestación sustentable, eficiente, accesible y equitativa de servicios financieros. El crédito que otorgue se orientará de manera preferente a incrementar la productividad y competitividad de los sectores productivos que permitan alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo y de los grupos menos favorecidos, a fin de impulsar su inclusión activa en la economía.”
cabo dichos programas.”.

- El Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, publicado en el Registro Oficial No.899 del 9 de diciembre del 2016, hace un avance legal adicional, al definir el concepto de innovación social.

Adicionalmente, establece ciertos incentivos para el desarrollo del emprendimiento e innovación en Ecuador, sobre los cuales, se destacan los siguientes artículos:

1. En el Artículo 74, Capítulo I “Definición, componentes y características”, Título II “De la Innovación Social”. Define a la Innovación social como:

“Es el proceso creativo y colaborativo mediante el cual se introduce un nuevo o significativamente mejorado bien, servicio o proceso con valor agregado, que modifica e incorpora nuevos comportamientos sociales para la resolución de problemas, la aceleración de las capacidades individuales o colectivas, satisfacción de necesidades de la sociedad y el efectivo ejercicio de derechos. Está orientada a generar impactos sociales, económicos, culturales y tecnológicos que fomenten el buen vivir. (...)”

La innovación social fomentará la interacción de los diferentes actores, medios e instrumentos del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales, a través de ecosistemas de innovación social, orientados al aprovechamiento efectivo de los resultados de investigaciones, ideas creativas o tecnologías, con el fin de crear y desarrollar emprendimientos innovadores.

El Estado, en colaboración con los sectores privado, mixto, popular y solidario, cooperativista, asociativo y comunitario, fomentará los procesos de innovación social a través del fortalecimiento del talento humano, el desarrollo de investigación científica, el crecimiento del acervo tecnológico, la provisión de servicios especializados, la dotación de infraestructura de soporte y espacios públicos, la generación de medios e instrumentos financieros y jurídicos y la implementación de otros incentivos.”

2. En el Artículo 618, de la Sección I “Incentivos Financieros para la innovación social”, del Capítulo III “Incentivos para la Innovación social”, se menciona que:

“La Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación y otras instituciones públicas competentes crearán y gestionarán programas o proyectos, cuyos beneficiarios y partícipes serán personas naturales o jurídicas públicas o privadas, y cuyo objetivo es el fomento o financiamiento total o parcial a la innovación social, de conformidad con las necesidades y planificación nacionales. Los criterios, mecanismos, áreas y rubros a ser financiados serán establecidos por la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación a través de los reglamentos y las bases correspondientes, aplicables para cada programa de financiamiento. Adicionalmente, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera establecerá líneas de crédito y otros instrumentos financieros para el financiamiento de la innovación”.

3. En Artículo 620, de la Sección I “Incentivos Financieros para la innovación social”, del Capítulo III “Incentivos para la Innovación social”, se estipula que:

“El Estado ecuatoriano creará programas de financiamiento de capital semilla para el desarrollo de la innovación social. Podrán beneficiarse de este

financiamiento los actores de los sectores público, privado, mixto, popular y solidario, cooperativista, asociativo y comunitario. Los recursos de estos programas de financiamiento dada su naturaleza, tienen altas posibilidades de pérdida que pueden alcanzar hasta la totalidad de las inversiones efectuadas y deberán ser considerados como tal por los entes de regulación y control. La realización de inversiones o donaciones con recursos pertenecientes a estos programas, no modificará la naturaleza jurídica de los actores beneficiarios del financiamiento, aun cuando la participación de los fondos de capital semilla sea superior al cincuenta por ciento del monto total invertido o de las acciones o participaciones del mismo. (...)”.

- La Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación (LOEI), publicada en el Registro Oficial No.151 del 28 de febrero de 2020, establece un marco normativo para el fortalecimiento del ecosistema emprendedor, dentro de los cuales sus disposiciones incluyen:

1. En concordancia con el Artículo 1, Capítulo I “Disposiciones fundamentales”, se establece que:

“(...) establecer el marco normativo que incentive y fomente el emprendimiento, la innovación y el desarrollo tecnológico, promoviendo la cultura emprendedora e implementando nuevas modalidades societarias y de financiamiento para fortalecer el ecosistema emprendedor.

(...) se circunscribe a todas las actividades de carácter público o privado, vinculadas con el desarrollo del emprendimiento y la innovación, en el marco de diversas formas de economía pública, privada, mixta, popular y solidaria, cooperativista, asociativa, comunitaria y artesanal”.

2. En lo establecido en el Artículo 5, Capítulo I “Disposiciones fundamentales”, se establece que:

“Obligaciones del Estado. - Son obligaciones del Estado para garantizar el desarrollo del emprendimiento y la innovación, las siguientes:

1. *Apoyar al emprendimiento mediante políticas públicas apropiadas, que permitan crear un ecosistema favorable;*
2. *Simplificar trámites para la creación, operación y cierre de empresas, en todos los niveles de gobierno; y,*
3. *Asignar los recursos necesarios para implementar políticas públicas que se emitan (...)”*

3. De acuerdo al Artículo 20, Capítulo IV “Fomento a la cultura y educación emprendedora”, establece que:

“Educación Comunitaria Emprendedora. - Los Gobiernos Autónomos Descentralizados promoverán la creación de programas de desarrollo de competencias emprendedoras e innovadoras, en todos los niveles de desarrollo productivo y comunitario”.

Hasta este punto, el marco normativo nacional otorga una estructura base para la creación de programas que fomenten la innovación y el emprendimiento, sin conceptualizar aún

que pueden estar enmarcados dentro del concepto de Capital Semilla. De igual manera, con el artículo 20, Capítulo IV, ya se delega la responsabilidad de la promoción de estos programas a los GADs.

- Entrando al ámbito territorial, en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) publicado el 19 de octubre de 2010 se mencionan ciertos artículos que relacionan el emprendimiento con GADs. De igual manera, establece el marco normativo que faculta a estos para promover el desarrollo económico en sus territorios.

En el Artículo 54 “Funciones”, Sección Primera “Naturaleza Jurídica, Sede y Funciones”, Capítulo III “Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal” menciona que:

“Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas; (...)”

Artículo 54.- Funciones. - Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:

(...) p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad;

(...) En el Artículo 277, Sección Primera “Gestión Directa”, Capítulo I “Modalidades de Gestión”, Título VII “Modalidades de gestión, planificación, coordinación y participación”, menciona que:

“Creación de empresas públicas. - Los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal podrán crear empresas públicas siempre que esta forma de organización convenga más a sus intereses y a los de la ciudadanía; garantice una mayor eficiencia y mejore los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos de su competencia o en el desarrollo de otras actividades de emprendimiento. (...)”

De acuerdo con el Artículo 54 del COOTAD, los municipios tienen la responsabilidad de planificar y ejecutar políticas públicas en el ámbito económico dentro de su jurisdicción, incluyendo la regulación y fomento de actividades productivas. Aunque esta disposición no hace una mención específica al emprendimiento ni al capital semilla, sí otorga una base de competencias que permite a los gobiernos municipales implementar iniciativas orientadas al desarrollo económico local.

Asimismo, si bien el Artículo 277 del COOTAD faculta a los GADs a crear empresas públicas para prestar servicios o impulsar actividades de emprendimiento, en el caso de Quito, esta función ha sido canalizada a través Conquito, que esta constituida como una entidad de derecho privado con finalidad social, adscrita al Municipio y ha sido creada precisamente para promover el desarrollo económico del Distrito Metropolitano de Quito mediante mecanismos de articulación público-privada.

En el marco de la legislación municipal, el 16 de noviembre de 2023 se emitió la Ordenanza Metropolitana de Fomento al Emprendimiento en el Distrito Metropolitano de Quito, que por primera vez establece lineamientos normativos locales específicos para impulsar el emprendimiento y la innovación en la ciudad. Este instrumento representa un avance en la institucionalización de la política pública, al definir objetivos, actores y mecanismos de planificación, y asignar atribuciones claras a Conquito como entidad ejecutora. Es importante señalar que FonQuito fue creado en abril de 2021 y operó durante más de dos años sin este respaldo normativo municipal, realizando al menos siete convocatorias previas con base en normativas nacionales y decisiones administrativas. La ordenanza consolida ahora ese proceso, fortaleciendo la legitimidad, coherencia y sostenibilidad del programa.

1. En el Artículo 12221.1.- Objeto, de la Ordenanza se menciona que:

“La presente ordenanza tiene como objeto fomentar y promover el desarrollo del emprendimiento e innovación en la ciudad de Quito, creando un entorno favorable para la creación, crecimiento y consolidación de negocios y proyectos empresariales innovadores, fortaleciendo el ecosistema emprendedor de la ciudad, promoviendo el acceso a financiamiento y facilitando el surgimiento, desarrollo y consolidación de modelos de negocios innovadores, sostenibles y responsables capaces de atender los principales desafíos locales, nacionales y globales”.

2. En el Artículo 12221.2.- Ámbito, de la Ordenanza se menciona que:

“La presente Ordenanza tiene como ámbito de aplicación el Distrito Metropolitano de Quito enfocándose principalmente en las siguientes personas naturales y jurídicas relacionadas con el emprendimiento:

- a. Emprendedores y empresas emergentes;*
- b. Empresas sociales y de impacto;*
- c. Comunidades vulnerables;*
- d. Sector educativo; e,*
- e. Inversionistas”.*

3. De acuerdo al Artículo 1221.3. se definen ciertos términos dentro del glosario tales como:

(...)

“Emprendedor: Son personas naturales o jurídicas que persiguen un beneficio, trabajando individual o colectivamente. Pueden ser definidos como individuos que innovan, identifican y crean oportunidades, desarrollan un proyecto y organizan los recursos necesarios para aprovecharlo.

Empresas emergentes: Conocidas como startups, se caracterizan por ser empresas jóvenes y de rápido crecimiento, con un enfoque innovador y una estructura organizativa flexible. Las empresas emergentes suelen operar en un mercado en el que la competencia es feroz, y por lo general cuentan con recursos limitados.

Empresas sociales y de impacto: Son aquellas que además de generar beneficios económicos, buscan también crear valor social y ambiental.

(...)"

4. En el Artículo 12221.5. "Del Consejo Consultivo de Emprendimiento", de la Ordenanza establece que:

"En función de la aplicación de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en concordancia con el Código Municipal, se podrá conformar un Consejo Consultivo de Emprendimiento, como un órgano de apoyo, consulta y asesoramiento a la administración municipal en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública de emprendimiento e innovación en el Distrito Metropolitano de Quito".

5. En el Artículo 1221.7 "Plan Local para el apoyo al Emprendimiento y la INNOVACIÓN", de la Ordenanza en mención, establece que:

"El Plan local para el apoyo al emprendimiento y la innovación constituye la herramienta de planificación que, en base al Plan de Gobierno del Alcalde, la PMDOT y al PUGS, comprende las medidas de fomento del emprendimiento. Contendrá al menos: 1. Línea de base del emprendimiento; 2. Identificación de brechas; 3. Enfoque estratégico; 4. Programación de medidas de fomento (programas y proyectos) con la respectiva identificación de grupos objetivos; 5. Estrategia de participación de los grupos destinatarios; 6. Estrategia de financiamiento de las intervenciones propuestas. La formulación del Plan local para el apoyo al emprendimiento y la innovación estará a cargo de la entidad rectora de la política pública de desarrollo productivo, en coordinación con la entidad ejecutora de la política pública de desarrollo productivo y actores relacionados con el ecosistema de emprendimiento en la ciudad. El plan local para el apoyo al emprendimiento y la innovación será expedido cada cuatro años por la entidad rectora de la política pública de desarrollo productivo, mediante resolución."

6. De acuerdo al Art. 1221.8, Capítulo III "Del fomento y fortalecimiento del emprendimiento", de la Ordenanza, establece que:

"La Corporación de Promoción Económica Conquito será la encargada de implementar las siguientes medidas de fomento del emprendimiento y la innovación:

- a. (...)
- b. *Apoyo financiero y acceso a capital: Se contemplará la creación de un programa de financiamiento que facilite el acceso a capital semilla o capital de riesgo para emprendedores.*
- c. *Capacitación y asesoramiento empresarial: Se incluirá la implementación de programas de capacitación y asesoramiento empresarial para emprendedores. Estos programas abordarán temas como la gestión de negocios, el desarrollo de modelos y planes de negocio, la innovación, el liderazgo y la responsabilidad social*

empresarial. También se podrán establecer alianzas con instituciones educativas y organizaciones especializadas para brindar formación integral. Se desarrollarán programas de incubación y aceleración para apoyar el crecimiento de los emprendimientos y brindarles mentoría y asesoría especializada. Se ofrecerán talleres y cursos en habilidades empresariales como: habilidades blandas, innovación, marketing, finanzas y gestión, dirigidos a emprendedores de diferentes etapas. El Plan local para el apoyo al emprendimiento y la innovación incluirá un programa con medidas para la capacitación y asesoramiento empresarial. (...)

e. Articulación con actores del ecosistema emprendedor: Se incluirá la creación de una red de colaboración con diferentes actores del ecosistema emprendedor de la ciudad de Quito. Se buscará establecer alianzas con instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, universidades, gremios, inversionistas, aceleradoras y otros actores relevantes para promover un ecosistema emprendedor sólido y colaborativo.

(...)

i. Creación de programas de emprendimiento diferenciados: Para atender las características de los emprendedores en Quito, se diseñarán y ejecutarán programas de emprendimiento específicos para diferentes segmentos de la población emprendedora. Esto incluirá programas adaptados para jóvenes emprendedores, mujeres emprendedoras, emprendedores en sectores tecnológicos, entre otros. Cada programa estará diseñado para brindar una ruta de aprendizaje donde se fomentará la creación de productos y servicios innovadores que se ajusten a las particularidades de cada grupo, promoviendo así una mayor inclusión y diversidad en el ecosistema emprendedor de la ciudad.

El Plan local para el apoyo al emprendimiento y la innovación incluirá un programa con medidas específicas para el emprendimiento, garantizando en todas sus etapas la protección a las ideas y secretos industriales de los emprendedores.

(...).”

7. De acuerdo al Artículo 1221.9, Capítulo IV “Del Capital Semilla”, se menciona que:

“En cuanto al apoyo financiero y acceso a capital se fomentará la inversión municipal que estará destinado para proyectos de emprendimiento o innovación financiados a través de capital semilla o capital de riesgo para las personas que consten en el Registro Nacional de Emprendedores en los términos previstos en el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación (COESCCI), Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación; así como, las normas del presente Capítulo y su reglamento.

El capital semilla formará parte de los programas del Plan local para el apoyo al emprendimiento y la innovación.

La Secretaría encargada del desarrollo productivo emitirá la normativa para la implementación de los programas de financiamiento del capital semilla en el Distrito Metropolitano de Quito, mientras que la Corporación de Promoción Económica Conquito será responsable de llevar a cabo dichos programas”

La Ordenanza Metropolitana de Fomento al Emprendimiento (2023) establece un marco normativo robusto para impulsar el ecosistema emprendedor en el DMQ, alineando las políticas locales con los mandatos nacionales y priorizando el desarrollo de negocios innovadores, sostenibles y socialmente responsables. En este nuevo marco, Conquito es formalmente reconocida como la principal entidad ejecutora de las medidas contempladas en el Plan Local de Apoyo al Emprendimiento y la Innovación, incluyendo el acceso a capital semilla, la capacitación técnica, la formalización empresarial y el fomento al emprendimiento social. Sin embargo, es importante señalar que Conquito ya venía ejerciendo este rol previo a la emisión de la ordenanza; decisión que se sustentaba en las competencias municipales delegadas, en el marco normativo nacional y en resoluciones administrativas, lo que le permitió operar como ejecutora de programas de fomento productivo aun en ausencia de una normativa municipal específica. La ordenanza consolida ahora este rol, dotándolo de respaldo legal, claridad institucional y sostenibilidad en el tiempo.

Conforme a lo dispuesto en la ordenanza, Conquito asume un rol estratégico en la implementación operativa de programas de financiamiento, incubación, asesoramiento, articulación institucional, acceso a mercados y desarrollo tecnológico, canalizando recursos municipales hacia el fortalecimiento del tejido productivo local. La Ordenanza establece una estructura legal local que no solo formaliza y respalda la existencia de programas como FonQuito, sino que además delimita con mayor claridad los objetivos, poblaciones destinatarias y mecanismos de intervención, trazando así un marco normativo más definido para su ejecución. Este nuevo marco contribuye a reducir la discrecionalidad en su aplicación, evitando que el programa sea redirigido hacia fines distintos a los establecidos en la política pública local.

- Según lo establecido en Artículo 1221.7 de la Ordenanza, en la resolución Nro. 018-2024 publicada en abril del 2024, el MDMQ expide el “Reglamento de operativización del programa de Financiamiento del Capital Semilla del Distrito Metropolitano de Quito”, donde se delinea la estructura que debe cumplir tanto el plan local para el apoyo al emprendimiento y la innovación, cómo los programas enfocados en apoyo al Capital Semilla.

1. En el Artículo 4, se establece que:

“La formulación del Plan local para el apoyo al emprendimiento y la innovación estará a cargo de la secretaria de Desarrollo Económico y Productivo, cómo entidad rectora, en coordinación con la entidad ejecutora de la política pública de desarrollo económico y productivo; y actores relacionados al ecosistema de emprendimiento e innovación de la ciudad.

El plan local tendrá como mínimo el siguiente contenido:

- 4.1 Definición de Sectores a ser impulsados;
- 4.2 Línea base del emprendimiento;
- 4.3 Identificación de brechas;
- 4.4 Enfoque estratégico;
- 4.5 Programación de medidas de fomento (programas y proyectos) con la respectiva identificación de grupos objetivos;
- 4.6 Estrategia de participación de los grupos destinatarios
- 4.7 Estrategia de financiamiento de las intervenciones propuestas
- 4.8 Medidas de fomento y fortalecimiento del emprendimiento”

2. El Artículo 5, respecto a la vigencia del plan para el apoyo al emprendimiento y la innovación, establece:

“El plan local para el apoyo al emprendimiento y la innovación será expedido cada cuatro años por la entidad rectora de la política pública de desarrollo económico y productivo...”

3. El artículo 6, respecto a los proyectos a ser financiados con capital semilla, establece:

“De conformidad con el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Plan Local para el Apoyo al Emprendimiento y la Innovación, las diferentes entidades y dependencias del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, podrán generar, gestionar e impulsar proyectos a ser financiados con capital semilla en el ámbito de sus competencias en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico y Productivo.”

4. El artículo 7, establece las bases que deben contener los programas financiados por capital semilla.

“Todos los programas en la aplicación de este Reglamento contarán con las bases respectivas, que deberán tener al menos los siguientes componentes:

1. Cronograma de convocatorias
2. Postulación
3. Mecanismo de preselección
4. Mecanismo de evaluación
5. Mecanismo de selección
6. Mecanismo de acreditación
7. Definición de rubros
8. Mecanismo de asignación de recursos
9. Mecanismos de control de recursos
10. Mecanismos de ejecución, seguimiento y control
11. Mecanismos de evaluación de resultados ex post; cierre y las demás que solicite la Secretaría de Desarrollo económico y Productivo para cada caso en el marco de la normativa nacional y local vigente.”

Esta resolución otorga una estructura con la que Conquito puede operativizar y ajustar programas de apoyo al capital semilla, tal como FonQuito. Aún así, cabe resaltar que hay

elementos establecidos tanto en la ordenanza de “Fomento al Emprendimiento en el Distrito Metropolitano de Quito” cómo en el “Reglamento de operativización del programa de Financiamiento del Capital Semilla del Distrito Metropolitano de Quito” que no se han cumplido aún; siendo estos la creación de un Consejo Consultivo de Emprendimiento, establecido en el Artículo 12221.5 de la ordenanza, y la generación del Plan local para el Apoyo al emprendimiento y la innovación², ambos a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico y Productivo.

Aunque la ausencia del Plan Local para el Apoyo al Emprendimiento y del Consejo Consultivo de Emprendimiento no imposibilita la ejecución de programas de apoyo al capital semilla como FonQuito, sí representa una limitación significativa para su planificación estratégica, focalización eficiente y evaluación integral. Estos instrumentos no solo están contemplados en la normativa local, sino que forman parte de los mecanismos de gobernanza y planificación que permiten estructurar de manera coherente y sostenida una política pública.

Por un lado, la falta de un Plan Local técnicamente formulado, con su respectiva línea base del ecosistema emprendedor, identificación de brechas y enfoque estratégico, restringe la capacidad institucional para orientar el programa hacia sectores con mayor potencial transformador. Sin esta herramienta, resulta más difícil establecer prioridades de inversión basadas en evidencia, definir metas e indicadores medibles y diseñar criterios de elegibilidad alineados a los desafíos reales del territorio. Además, la ausencia de una caracterización detallada del grupo objetivo limita la eficiencia en la asignación de los recursos y puede afectar la equidad del acceso al capital semilla, especialmente en segmentos poblacionales vulnerables.

Por otro lado, la no conformación del Consejo Consultivo de Emprendimiento, como espacio participativo de asesoramiento y retroalimentación, debilita la capacidad del programa para construir consensos técnicos y sociales sobre las prioridades de política pública. Este órgano podría cumplir un rol clave en la validación de enfoques, el seguimiento ciudadano y la articulación interinstitucional, incluyendo actores del sector académico, productivo y de la sociedad civil. La falta de esta instancia reduce la legitimidad del proceso y dificulta la incorporación de perspectivas diversas que podrían enriquecer el diseño y ajuste de las intervenciones.

Ambos instrumentos son fundamentales para consolidar un sistema de monitoreo y evaluación robusta, que no se limite al seguimiento operativo o financiero, sino que incorpore la medición de resultados, impactos y sostenibilidad de los emprendimientos apoyados. Su implementación permitiría avanzar hacia una gestión más profesionalizada del programa, con capacidad de aprendizaje institucional, rendición de cuentas y mejora continua. En definitiva, contar con estas herramientas fortalecería no solo la efectividad del programa FonQuito, sino también la gobernanza general de la política pública de emprendimiento en el Distrito Metropolitano de Quito, alineándola con estándares internacionales de planificación basada en resultados y evidencia.

² El reglamento ata la expedición del plan Local para el Apoyo al emprendimiento y la innovación a la creación del Consejo Consultivo de Emprendimiento, por lo que el primero no puede generarse hasta que exista el segundo.

5. Problemática y Estructura del Programa FonQuito

En 2022, el DMQ aportó con el 25 % del total del VAB del país, lo que significa que uno de cada cuatro dólares generados por la producción de bienes y servicios en Ecuador proviene de la capital (Banco Central del Ecuador, 2024), consolidándose como un motor clave de la economía ecuatoriana.

El distrito presenta una participación destacada en el ecosistema emprendedor nacional, concentrando el 12% del total de emprendedores registrados en el país (RNE, 2024). No obstante, menos de 10% de estos emprendimientos logra mantenerse activo tras los primeros años, y cerca de la mitad surgen como respuesta a la necesidad de conseguir ingresos, más que por la identificación de oportunidades de negocio (Informe GEM Ecuador, 2022). Esto evidencia la importancia de seguir fortaleciendo el entorno emprendedor, mediante el impulso de modelos sostenibles, dinámicos e innovadores, así como el acceso a financiamiento adecuado, con el fin de mejorar la diferenciación de los nuevos negocios y su aporte al tejido productivo.

En el contexto urbano de Quito, los sectores predominantes del emprendimiento están vinculados a la producción alimentaria, la agroindustria y los servicios profesionales (INEC, 2024). Si bien esto demuestra una oferta variada de iniciativas emprendedoras, una parte significativa aún se desarrolla en actividades tradicionales con bajos niveles de innovación o diferenciación, lo cual podría limitar su capacidad de mantenerse a largo plazo, especialmente más allá de los 42 meses de operación. (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2024).

De acuerdo con el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) del DMQ, se identifican una serie de problemas que enfrenta la ciudad y los desafíos estratégicos que deben ser abordados. En el eje relacionado con trabajo, economía, producción, emprendimiento e innovación, uno de los principales problemas señalados es el escaso financiamiento para emprendimientos y actividades innovadoras. Frente a esta limitación, el PMDOT plantea como desafío la creación de programas de capital semilla y capital de riesgo que permitan fortalecer el ecosistema emprendedor en el Distrito.

Dentro de este marco, el PMDOT establece metas concretas hacia el año 2033, entre ellas financiar con capital semilla al 25% de los emprendimientos registrados en el Distrito y lograr que al menos el 15% de los emprendimientos beneficiados superen los tres años de operación. Estas metas reflejan la necesidad de no solo fomentar la creación de nuevos negocios, sino también garantizar su sostenibilidad en el tiempo. En este contexto, el programa FonQuito se posiciona como una de las principales iniciativas impulsadas por el gobierno local para dar alcance a estos objetivos.

Estructura del Programa FonQuito

FonQuito opera bajo una lógica de articulación institucional y territorial, permitiendo que diversos actores; emprendedores, instituciones educativas, sector privado, sociedad civil y gobierno; trabajen conjuntamente en la construcción de un ecosistema emprendedor sólido y sostenible. Su implementación no se limita a la entrega de recursos financieros; por el contrario, incorpora componentes complementarios fundamentales como la

formación empresarial, el acompañamiento técnico, la generación de redes de colaboración y el impulso a la innovación social.

La gestión del programa está a cargo de Conquito, quien se encarga de todas las fases del ciclo de implementación: planificación, ejecución, evaluación y seguimiento posterior. FonQuito se organiza a través de convocatorias periódicas, estructuradas en torno a ejes temáticos definidos, cada uno de los cuales busca fomentar sectores productivos estratégicos. Según lo establecido en la Resolución Nro. 018-2024, la definición de estos ejes y sectores debería estar determinada por el Plan Local para el Apoyo al Emprendimiento y la Innovación, documento aún no aprobado hasta la fecha de esta evaluación. En su ausencia, la selección temática de cada convocatoria se realiza mediante decisiones técnicas internas de Conquito, que deben ser validadas por la Secretaría de Desarrollo Económico y Productivo. No obstante, la falta de un ejercicio sistemático y documentado de motivación técnica para estas decisiones —por ejemplo, diagnósticos sectoriales, análisis de brechas o participación de actores del ecosistema— genera un vacío institucional que puede afectar la transparencia y objetividad del proceso. Esta situación deja espacio para que las decisiones respondan más a criterios operativos internos o intereses institucionales particulares, antes que a una estrategia territorial concertada y basada en evidencia.

Cada convocatoria se organiza en unas fases particulares, que varían ligeramente de convocatoria en convocatoria, pero que se mantienen dentro de una estructura en concordancia con el artículo 7 de la Resolución Nro. 018-2024. Las fases generalmente incluyen:

- Fase de Convocatoria: Aquí se realiza el proceso de lanzamiento de la convocatoria, se recibe las postulaciones, se llevan a cabo procesos de pre-selección y capacitación, y finaliza con la evaluación final y selección de ganadores.
- Fase de Acreditación y Adjudicación: Aquí se hace las notificaciones oficiales y se realiza el proceso de adjudicación contractual
- Fase de Ejecución e Incubación: Dentro de esta fase se hace el desembolso de fondos, y se realiza el acompañamiento y asistencia técnica para el desarrollo de los procesos ganadores. En la mayoría de convocatorias, esta fase dura 6 meses.
- Fase de Cierre y Seguimiento ex – post: Aquí finaliza el acompañamiento y asistencia técnica, y empieza un proceso de valoración mensual de cada emprendimiento ganador, donde se establece una obligación para los ganadores de entregar de forma mensual la siguiente información a Conquito³ por un periodo de 12 meses, posterior a la notificación de cierre:
 - Información de Ventas e Ingresos
 - Impuesto Causado (IVA e Impuesto a la Renta)
 - Plazas de Empleo Generadas
 - Registro de Propiedad Intelectual
 - Logros Alcanzados (premios, internalización, financiamiento privado, etc..)

³ Aunque esta información es contrastada de fuentes oficiales (SRI e IESS para caso de ventas, impuestos y empleo), la información adicional es de auto-reporte.

FonQuito: Estructura del Programa en Datos

Esta breve sección busca aportar al contexto de la estructura de FonQuito, viendo al programa desde algunos de sus datos claves. Esta revisión permite evidenciar la evolución del financiamiento, la cantidad de postulaciones, la tasa de adjudicación y los sectores priorizados durante su implementación entre 2021 y 2024.

Tabla 1. Monto asignado al programa por año

Año	Monto asignado (USD)	Etapas del programa
2021	\$ 463.000	Cierre y desinversión
2022	\$ 527.000	Cierre y desinversión
2023	\$ 552.000	Incubación y ejecución
2024	\$ 1.020.000	Incubación

Fuente: Conquito

Elaboración: Instituto de Investigaciones de la Ciudad - IIC

Tabla 2. Tasa de aprobación de Capital Semilla (Postulaciones /Adjudicaciones)⁴

Convocatoria	Postulaciones	Adjudicaciones	Tasa de Aprobación (%)
2021-1	2.497	112	4,50%
2021-2	2.181	96	4,40%
2021-3	188	13	6,90%
2022-Sostenible	47	5	10,60%
2022-Productivo	204	4	2,00%
2022-Innovador	250	16	6,40%
2023	470	25	5,00%

Fuente: Conquito

Elaboración: Instituto de Investigaciones de la Ciudad - IIC

Promedios estimados de capital entregado por adjudicatario⁵ (De acuerdo a la información disponible):

Tabla 3. Promedio estimado de capital entregado por ganador

Detalle	2021	2022
Adjudicados	112	25

⁴ Hasta el momento de realizar esta investigación, Conquito no compartió con el IIC información desglosada de postulaciones y adjudicaciones a las convocatorias referentes al año 2024.

⁵ De acuerdo a la información entregada por Conquito.

Monto entregado	\$ 463.000	\$ 527.000
Promedio estimado de capital entregado	\$ 4.133,93	\$ 21.080,00

Fuente: Conquito

Elaboración: Instituto de Investigaciones de la Ciudad - II

Sectores priorizados en convocatorias⁶:

Convocatoria 2021-1

- Alimentos frescos o procesados – **33 %** (32 emprendimientos)
- Ciencias de la vida y Educación – **16 %** (15)
- Salud y Bienestar – **15 %** (14)
- Confecciones textiles o calzado – **13 %** (12)
- Turismo y cultura – **8 %** (8)
- Agricultura – **7 %** (7)
- Construcción – **5 %** (5)
- Transporte y Logística – **3 %** (3)

Convocatoria 2021-2

- Biofuturo & Salud – **38 %** (5)
- Ciudad Circular – **15 %** (2)
- GovTech – **15 %** (2)
- Logística – **15 %** (2)
- Servicios Intensivos de Tecnología – **15 %** (2)

Convocatoria 2021-3

- Agricultura y Ambiente – **33 %** (2)
- Ciencias de la vida y Educación – **17 %** (1)
- Confecciones textiles o calzado – **17 %** (1)
- Salud y Bienestar – **17 %** (1)
- Turismo y cultura – **17 %** (1)

Convocatoria 2022-Sostenible

- Reúso y/o aporte al ciclo de vida – **60 %** (3)
- Re-manufactura de plásticos – **40 %** (2)

Convocatoria 2022-Productivo

- Alimentos Procesados – **100 %** (4)

Convocatoria 2022-Innovador

- Servicios Intensivos de Tecnología – **56 %** (9)

⁶ Hasta el momento de desarrollo del presente documento, el desglose de los sectores a los que pertenecían los ganadores de las convocatorias de los periodos 2023 y 2024, por aún encontrarse en etapas de incubación y ejecución, no fueron entregados por parte del Conquito al IIC.

- Salud – **16 %** (3)
- Economía Creativa – **12 %** (2)
- Biofuturo – **8 %** (1)
- Logística – **8 %** (1)

Un análisis comparativo de las convocatorias realizadas por el programa FonQuito entre 2021 y 2022 revela una concentración progresiva de recursos en sectores específicos, particularmente en alimentos procesados y servicios intensivos de tecnología. En la convocatoria 2021-1, por ejemplo, los alimentos frescos o procesados concentraron el 33 % de los emprendimientos adjudicados, mientras que en la convocatoria 2022-Innovador, los servicios tecnológicos absorbieron el 56 % del total. Correspondiente al año 2023, aunque no se entregó información respecto a los emprendimientos seleccionados, de aquellos que aplicaron al programa, el 76% se concentraba en sectores de economía circular (30%), salud y bienestar (23%) y servicios tecnológicos (23%).

Esta tendencia sugiere un patrón de priorización que, aunque puede responder a criterios estratégicos, no siempre ha sido acompañado de una explicación técnica documentada o públicamente comunicada. En ausencia del Plan Local para el Apoyo al Emprendimiento o de lineamientos estratégicos formalmente aprobados, la priorización de sectores corre el riesgo de responder a decisiones institucionales internas no necesariamente transparentes o basadas en evidencia. En este contexto, se hace necesario establecer mecanismos claros de justificación técnica que orienten las futuras convocatorias, promoviendo así una planificación más coherente, equitativa y alineada con los objetivos de desarrollo del DMQ.

5. Esquema para la Evaluación: Criterios, Preguntas de Evaluación e Indicadores

La evaluación del diseño del programa FonQuito se realiza aplicando la metodología establecida en la "Guía para la Presentación de Proyectos de Inversión Pública" de la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES). Esta metodología permite valorar la calidad del diseño con base en criterios técnicos, legales, operativos y de sostenibilidad, siguiendo el ciclo de política pública y asegurando la pertinencia de la intervención frente a la problemática identificada.

En primer lugar, se identifican los criterios que guiarán el análisis de evaluación:

1. Pertinencia: Verificar si el diseño del programa responde a necesidades y problemáticas reales
2. Eficacia: Verificar que el diseño permite abordar adecuadamente la problemática y cumplir con sus objetivos.
3. Eficiencia: Verificar que exista el uso adecuado de los recursos disponibles para cumplir con los objetivos planteados

Con base a estos, se definen un grupo de preguntas de evaluación:

- ¿Se rige dentro del Marco Legal Nacional y Local Vigente?
- ¿Identifica y aborda adecuadamente la Problemática?
- ¿Plantea objetivos adecuados y relevantes?
- ¿Se considera una alternativa de solución al programa?

- ¿La población objetivo y enfoque de localización está correctamente marcado?
- ¿Es el programa viable técnica y operativamente?
- ¿Es el programa sostenible financieramente?
- ¿Está el presupuesto y formas de financiamiento debidamente registrado y detallado?
- ¿Se realiza un proceso de seguimiento y evaluación de resultados del programa?

Cada una de estas preguntas generales se enmarca dentro de un indicador, al que, a su vez, se le agrupan varias preguntas específicas, llamados criterios. Al evaluar cada criterio dentro del indicador, se puede asignar para cada uno la categoría de “Cumple” o “No Cumple”

A continuación, se presentan los resultados agrupados en una tabla por indicador.

Tabla 4. Indicador de Marco Legal

Indicador	Normativa	Criterio	Evaluación
<p>Fonquito se rige dentro del marco legal nacional y local vigente.</p>	<p>Constitución de la República del Ecuador</p>	<p>La Constitución reconoce el derecho a emprender con responsabilidad social y ambiental y además exige un sistema productivo justo y sostenible que genere trabajo digno, orienta la política económica hacia el pleno empleo y la estabilidad productiva y dispone que el crédito público incremente competitividad e incluya a los menos favorecidos. Fonquito traduce estos mandatos en la práctica: concede fondos semilla y acompañamiento técnico a emprendimientos que demuestren innovación, impacto social y cuidado ambiental; ha realizado convocatorias que ha priorizado a mujeres, jóvenes y sectores vulnerables para distribuir equitativamente los beneficios; y fija metas de creación de empleo y resiliencia económica local..</p>	<p>Cumple</p>
	<p>Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos</p>	<p>El Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos (2016) establece que el Estado en general debe promover ecosistemas de innovación social, proveer financiamiento especializado y crear fondos de capital semilla para diferentes proyectos. En este marco, Fonquito se alinea plenamente con dicho mandato, ya que sus convocatorias priorizan bienes, servicios y procesos con valor agregado e impacto social, articulando a emprendedores con la academia, el sector privado y entidades públicas. Asimismo, al otorgar fondos semilla y asistencia técnica, además materializa los incentivos financieros</p>	<p>Cumple</p>

	<p>canalizando los recursos municipales y se articula para apoyar emprendimientos, asumiendo el riesgo inherente sin alterar la naturaleza jurídica de los beneficiarios. De este modo, opera como un instrumento local eficaz que traduce las disposiciones nacionales sobre innovación social y financiamiento en acciones concretas de impulso al emprendimiento en el DMQ.</p>	
<p>Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación</p>	<p>La Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación (LOEI) establece un marco legal para fomentar el emprendimiento, la innovación y el desarrollo tecnológico en todos los niveles de la economía. FonQuito responde directamente a este mandato al promover iniciativas emprendedoras con valor agregado, facilitar acceso a capital semilla y asistencia técnica, y articular actores públicos, privados y comunitarios. En línea con el Artículo 1, impulsa nuevas formas de financiamiento y fortalece la cultura emprendedora en economías populares, solidarias y privadas. Según el Artículo 5, cumple con las obligaciones del Estado al simplificar procesos y canalizar recursos para el desarrollo de políticas públicas de apoyo al emprendimiento. Además, conforme al Artículo 20, contribuye a la formación de capacidades emprendedoras desde el ámbito comunitario, fortaleciendo el ecosistema local con enfoque inclusivo y sostenible.</p>	<p>Cumple</p>

	<p>Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización</p>	<p>El COOTAD establece el marco normativo que faculta a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) para promover el desarrollo económico en sus territorios. FonQuito se alinea directamente con estas disposiciones, al operar como un instrumento municipal para el fomento productivo, la innovación y el emprendimiento.</p> <p>De acuerdo con el Artículo 54, los municipios tienen la responsabilidad de planificar y ejecutar políticas públicas en el ámbito económico, regulando y fomentando las actividades productivas dentro de su jurisdicción. FonQuito cumple este mandato al implementar convocatorias, asistencia técnica y financiamiento para emprendedores locales, contribuyendo al desarrollo económico cantonal con enfoque inclusivo. Asimismo, conforme al Artículo 277, que permite a los GADs crear empresas públicas para prestar servicios o impulsar actividades de emprendimiento, FonQuito representa un ejemplo concreto de esta modalidad de gestión. Como entidad adscrita al municipio, materializa la capacidad institucional local para promover iniciativas de desarrollo económico con eficiencia, calidad y articulación público-privada.</p>	<p>Cumple</p>
--	--	--	---------------

<p>Ordenanza de Fomento al Emprendimiento en el Distrito Metropolitano de Quito</p>	<p>La Ordenanza Metropolitana de Fomento al Emprendimiento (2023) establece un marco normativo robusto para impulsar el ecosistema emprendedor en el DMQ, alineando las políticas locales con mandatos nacionales y priorizando el desarrollo de negocios innovadores, sostenibles y socialmente responsables. Conforme lo dispuesto en la ordenanza, Conquito asume un rol estratégico en la implementación operativa de programas de financiamiento, incubación, asesoramiento, articulación institucional, acceso a mercados y desarrollo tecnológico a través del programa FonQuito, canalizando recursos municipales hacia el fortalecimiento del tejido productivo local. Así, FonQuito no solo materializa el mandato normativo de la ordenanza, sino que se convierte en el mecanismo técnico y territorial que traduce la política pública metropolitana en acciones concretas de fomento al emprendimiento en la ciudad.</p>	<p>Cumple</p>
<p>Reglamento de Operativización del programa de financiamiento del capital semilla del Distrito Metropolitano de Quito.</p>	<p>El Reglamento de Operativización del Programa de Financiamiento del Capital Semilla del DMQ se alinea directamente con el funcionamiento del programa FonQuito, al establecer las disposiciones técnicas y administrativas que permiten su ejecución efectiva. Este reglamento respalda el rol de Conquito como entidad operadora del programa, en coherencia con la Ordenanza Metropolitana de Fomento al Emprendimiento (2023), particularmente los artículos</p>	<p>Cumple</p>

		12221.1, 12221.2 y 12221.5, que definen el fomento al emprendimiento mediante instrumentos como el financiamiento y el acompañamiento técnico.	
--	--	--	--

*Fuente: Marco Legal Local y Nacional
Elaboración: Instituto de Investigaciones de la Ciudad - IIC*

Si bien FonQuito cumple con toda la normativa vigente y cuenta con el debido respaldo legal para su funcionamiento, es importante señalar que la Ordenanza de Fomento al Emprendimiento en el Distrito Metropolitano de Quito establece la creación del Plan de Desarrollo Local para el Emprendimiento y la Innovación y del Consejo Consultivo de Emprendimiento. Estas instancias permitirían delimitar de forma institucional los objetivos estratégicos y los sectores prioritarios para la asignación del capital semilla. Sin embargo, dichas herramientas aún no han sido implementadas. En este contexto, FonQuito no incurre en ninguna ilegalidad, pero hasta la publicación de los mencionados instrumentos, su accionar se sustenta principalmente en el Reglamento de Operativización del Programa de Financiamiento del Capital Semilla del Distrito Metropolitano de Quito, el cual permite la ejecución técnica y administrativa del programa mientras se concretan los mecanismos previstos en la ordenanza.

Tabla 5. Indicador de Identificación del Problema

Indicador	Criterio	Observaciones	Evaluación
Identificación del Problema	¿El problema está claramente definido y documentado?	Se identificó la pérdida de empleo, el cierre de negocios y la falta de apoyo para nuevos emprendimientos como el problema central. Esta observación se fortalece con el diagnóstico socioeconómico presentado en la introducción y en la estructura del programa.	Cumple
	¿Se presenta un diagnóstico con evidencia empírica?	Se incluyen datos sobre desempleo y afectación a MIPYMES del DMQ. Esta evidencia proviene de fuentes oficiales como el BCE y Conquito.	Cumple

	¿Se justifica la necesidad del proyecto en términos sociales/económicos?	El diseño responde a la exclusión financiera y vulnerabilidad productiva, aspectos validados en el PMDOT y los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.	Cumple
--	--	--	--------

Fuente: Conquito

Elaboración: Instituto de Investigaciones de la Ciudad - IIC

Tabla 6. Indicador de objetivos del proyecto

Indicador	Criterio	Observaciones	Evaluación
Objetivos del Proyecto	¿El objetivo general es claro, medible y alineado al problema?	El objetivo de fomentar emprendimientos está alineado con el problema diagnosticado, enfocado en reactivación económica.	Cumple
	¿Los objetivos específicos derivan del diagnóstico?	Se relacionan directamente con las causas del problema, como exclusión financiera y falta de acompañamiento técnico.	Cumple
	¿Existe coherencia entre los objetivos y la población objetivo?	La población prioritaria (mujeres, jóvenes, MIPYMES) coincide con los objetivos del programa.	Cumple

Fuente: Conquito

Elaboración: Instituto de Investigaciones de la Ciudad - IIC

Tabla 7. Indicador de Alternativas de Solución del proyecto

Indicador	Criterio	Observaciones	Evaluación
Alternativa de solución del Proyecto	¿Se analizaron al menos dos alternativas?	No se identifican en la documentación análisis de otras alternativas institucionales o programas piloto previos.	No Cumple
	¿Existe un análisis costo-beneficio o multicriterio?	No se dispone de estudio económico formal previo a la implementación, lo cual limita la comparación con otras opciones.	No Cumple

¿La alternativa seleccionada está justificada técnicamente?	Si bien hay una justificación política, la decisión no se sustenta en un análisis comparativo riguroso.	No cumple
---	---	-----------

Fuente: Conquito

Elaboración: Instituto de Investigaciones de la Ciudad - IIC

Tabla 8. Indicador de Población objetivo y localización

Indicador	Criterio	Observaciones	Evaluación
Población objetivo y localización	¿La población beneficiaria está bien delimitada?	La delimitación está basada en criterios territoriales y socioeconómicos claramente definidos en la normativa y cada convocatoria particular.	Cumple
	¿Se justificó la selección territorial?	Se justifica plenamente por la competencia del GAD del DMQ y la concentración del problema en su jurisdicción.	Cumple

Fuente: Conquito

Elaboración: Instituto de Investigaciones de la Ciudad - IIC

Tabla 9. Indicador de viabilidad técnica y operativa

Indicador	Criterio	Observaciones	Evaluación
Viabilidad Técnica y Operativa	¿Existe un cronograma claro y realista?	Las convocatorias anuales desde 2021 demuestran planificación continua.	Cumple
	¿Los recursos humanos e institucionales están definidos?	La gestión recae en CONQUITO, entidad especializada con trayectoria en incubación y promoción económica.	Cumple
	¿El diseño contempla riesgos y medidas de mitigación?	No se evidencian matrices de riesgos o planes de contingencia documentados.	No cumple

Tabla 10. Indicador de sostenibilidad del proyecto

Indicador	Criterio	Observaciones	Evaluación
Sostenibilidad del Proyecto	¿Se analizó la sostenibilidad financiera del proyecto?	No existe una estrategia explícita de financiamiento multianual ni plan de sostenibilidad financiera autónoma.	No cumple
	¿Existe respaldo institucional para la sostenibilidad operativa?	El respaldo institucional se refleja en la asignación de presupuesto municipal y la gestión consolidada de CONQUITO.	Cumple

Fuente: Conquito

Elaboración: Instituto de Investigaciones de la Ciudad - IIC

Tabla 11. Indicador de Presupuesto y Financiamiento

Indicador	Criterio	Observaciones	Evaluación
Presupuesto y Financiamiento	¿El presupuesto está desglosado por componente y fase?	Se publican cifras agregadas por año y convocatoria, pero falta un desglose programático por tipo de gasto.	No cumple
	¿Las fuentes de financiamiento están definidas y confirmadas?	La fuente es municipal y gestionada mediante fideicomiso, lo cual garantiza operatividad a corto plazo.	Cumple

Fuente: Conquito

Elaboración: Instituto de Investigaciones de la Ciudad - IIC

Tabla 12. Indicador de medición de resultados

Indicador	Criterio	Observaciones	Evaluación
Indicadores y medición de Resultados	¿Se definen indicadores de resultados e impacto?	Se manejan cifras de postulaciones y adjudicaciones, y se hace seguimiento a emprendimientos ganadores; pero no hay indicadores institucionalizados de resultados a mediano plazo.	No cumple

	¿Los indicadores cuentan con línea base y metas?	No hay una estructura de metas ni línea base definida para medir resultados agregados del programa.	No Cumple
--	--	---	-----------

Fuente: Conquito

Elaboración: Instituto de Investigaciones de la Ciudad - IIC

7. Análisis de resultados del diseño

Con base en la información recopilada y en función de la estructura de evaluación previamente expuesta, se analizará el programa en función de cada objetivo planteado, describiendo los hallazgos encontrados y determinando si los mismos permiten cumplir con dicho objetivo.

La evaluación del diseño del programa FonQuito evidencia que, en términos generales, su formulación responde de manera adecuada a una problemática claramente identificada y fundamentada en evidencia empírica. La afectación económica de la pandemia, la exclusión financiera de sectores vulnerables y la necesidad de reactivación productiva constituyen el núcleo del diagnóstico sobre el cual se sustenta la intervención. Este problema fue abordado a través de un diseño programático que establece objetivos coherentes con la realidad del DMQ y prioriza a emprendedores que, de otra manera, no podría acceder a fuentes de financiamiento.

La estructura de objetivos del programa muestra coherencia con el diagnóstico inicial y con las competencias del GAD. FonQuito promueve la innovación, el emprendimiento y la inclusión productiva, lo cual está alineado con los mandatos constitucionales, el marco legal nacional (como la Ley de Emprendimiento e Innovación y el COESCCI), así como con la normativa local incluida en la Ordenanza Metropolitana 064-2023 y la Resolución 018-2024. Estos instrumentos jurídicos proporcionan legitimidad al programa y lo vinculan directamente con la política pública de desarrollo económico del DMQ.

Sin embargo, se identifica una brecha regulatoria relevante. Si bien FonQuito cuenta con un marco normativo sólido y opera con base en el Reglamento de Operativización del programa de financiamiento del capital semilla, aún no se han implementado dos instrumentos clave dispuestos por la Ordenanza Metropolitana: el Plan de Desarrollo Local para el Emprendimiento y la Innovación y el Consejo Consultivo de Emprendimiento. La ausencia de estas instancias limita la capacidad del programa para definir de forma estratégica y técnica los objetivos sectoriales y poblacionales prioritarios, así como para fortalecer su legitimidad y articulación institucional. Aunque esto no constituye una infracción normativa, sí revela una oportunidad para fortalecer al programa, dotándolo con toda la información y estructura normativa adecuada para ser más efectivo.

El diseño también presenta otras debilidades importantes. No se identifican análisis comparativos formales sobre otras alternativas de intervención, ni se evidencia la aplicación de herramientas como el análisis costo-beneficio o evaluaciones multicriterio que justifiquen la elección del mecanismo de capital semilla frente a otras estrategias de fomento. Además, si bien la gestión técnica es robusta y existe una institucionalidad

consolidada bajo Conquito, aún no se han incorporado mecanismos formales de gestión de riesgos ni una estrategia de sostenibilidad financiera multianual.

En cuanto a presupuesto y financiamiento, aunque el programa cuenta con asignaciones municipales anuales y ha canalizado recursos de manera efectiva, persiste la necesidad de contar con una planificación presupuestaria detallada por componentes o fases, que permita una mejor rendición de cuentas y evaluación del costo-efectividad. Finalmente, uno de los aspectos críticos detectados es la ausencia de un sistema estructurado de monitoreo y evaluación. Existe un proceso de evaluación dentro de la fase de cierre en cada convocatoria, en la que se realiza un seguimiento a los emprendimientos ganadores por un periodo de 12 meses posteriores al cierre, pero más allá de registrar el cumplimiento, no hay evidencia que respalde que este seguimiento se transforme en algún tipo de evaluación que permita determinar el efecto real de los fondos entregados. El programa no cuenta con indicadores de impacto con línea base ni metas definidas, lo que limita la posibilidad de medir de forma objetiva su contribución al desarrollo económico local.

En síntesis, FonQuito es una respuesta pertinente, legítima y técnicamente sólida frente a una problemática real. Sin embargo, su diseño podría fortalecerse si se incorporan elementos adicionales de evaluación ex ante, planificación financiera a mediano plazo, monitoreo de resultados y, especialmente, si se implementan los mecanismos de planificación y consulta establecidos por la Ordenanza Metropolitana. Se recomienda institucionalizar el uso de esta metodología de evaluación del diseño para garantizar la calidad técnica de futuras intervenciones similares, tanto en el ámbito del DMQ como en otros niveles de gobierno.

6. Recomendaciones de Política Pública Municipal

A partir de la evaluación técnica del diseño del programa FonQuito, se plantean las siguientes recomendaciones:

- **Incorporar análisis de alternativas de política pública:** Fortalecer la formulación mediante estudios comparativos entre distintos instrumentos de fomento (capital semilla, incubadoras, incentivos fiscales), incluyendo herramientas como el análisis costo-beneficio o evaluaciones multicriterio.
- **Diseñar una estrategia de sostenibilidad financiera multianual:** Elaborar un plan financiero de mediano plazo que contemple cofinanciamiento, alianzas con banca de desarrollo y mecanismos de autosostenibilidad que garanticen la continuidad del programa.
- **Establecer un plan de gestión de riesgos:** Incorporar una matriz de riesgos desde la fase de diseño, contemplando riesgos operativos, financieros, normativos y reputacionales, así como sus respectivas estrategias de mitigación.
- **Desglosar el presupuesto por componentes programáticos:** Mejorar la transparencia y eficiencia del gasto estructurando el presupuesto por líneas de acción como formación, asistencia técnica, financiamiento directo y seguimiento.

- **Institucionalizar el enfoque metodológico de evaluación del diseño:** Adoptar esta metodología de evaluación de diseño como estándar para la planificación y mejora continua de intervenciones similares en el DMQ, desde la formulación hasta la evaluación ex post. A partir de los hallazgos obtenidos en este análisis, se recomienda avanzar hacia una evaluación de impacto rigurosa del programa FonQuito, que permita estimar de manera más precisa los efectos atribuibles del capital semilla sobre variables clave como la sostenibilidad de los emprendimientos, la generación de empleo, el acceso a mercados y la innovación. Esta evaluación no solo profundizaría el entendimiento de los resultados del programa, sino que también aportaría evidencia empírica relevante para el rediseño y escalamiento de políticas públicas orientadas al emprendimiento en el territorio.
- **Desarrollar un sistema integral de monitoreo y evaluación:** Como un resultado de la evaluación de impacto, institucionalizar e implementar un marco de resultados con indicadores, metas e hitos claros. Esto permitirá medir efectividad, corregir desvíos y demostrar impacto en análisis multianuales del programa.
- **Fortalecer la articulación territorial y sectorial:** Ampliar la coordinación con universidades, gremios empresariales, actores comunitarios y agencias de desarrollo para potenciar el alcance y efectividad del programa.
- **Actualizar y sistematizar la normativa de operación del programa:** Consolidar en un solo cuerpo normativo las disposiciones de la Ordenanza 064-2023, la Resolución 018-2024 y el reglamento operativo, facilitando su aplicación coherente.
- **Implementar el Plan de Desarrollo Local para el Emprendimiento y el Consejo Consultivo:** Como establece la ordenanza metropolitana, se recomienda acelerar la conformación de estos instrumentos estratégicos, fundamentales para institucionalizar la definición de prioridades, fomentar la participación de actores clave y reforzar la planificación del capital semilla.

7. Referencias

- Banco Central del Ecuador. (2024). *Informe económico trimestral: Quito y su participación en el PIB nacional*. Quito, Ecuador.
- BID. (2022). *Dimensiones estratégicas para el fortalecimiento del emprendimiento*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL. (2021). *Principios de gobernanza efectiva y rendición de cuentas en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CONQUITO. (2022). *Informe técnico del programa FonQuito 2021-2022*. Agencia de Promoción Económica del Distrito Metropolitano de Quito.
- CONQUITO. (2024). *Bases técnicas y operativas de las convocatorias FonQuito*. Quito, Ecuador.
- FonQuito. (2024). *Convocatoria Quito Mujer – Bases y criterios de selección*. Agencia de Promoción Económica CONQUITO.
- GADDMQ. (2021). *Informe de reactivación económica pospandemia*. Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.
- GADDMQ. (2022). *Plan de desarrollo económico productivo y sostenible 2022–2025*. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Global Entrepreneurship Monitor Ecuador. (2019–2020). *Informe nacional sobre el ecosistema emprendedor ecuatoriano*.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2024). *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) 2024–2033*. Quito, Ecuador.
- OCDE. (2019). *Good Governance Principles for Policy Implementation*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OCDE. (2023). *Local Entrepreneurship and Innovation Policies in Cities*. OECD Publishing.
- Quito Informa. (2025). *Quito Mujer impulsa a emprendedoras con capital semilla*. Recuperado de <https://www.quitoinforma.gob.ec>
- SENPLADES. (2025). *Plan Nacional de Desarrollo 2024–2025*. Secretaría Nacional de Planificación.