

Instrumentos Financieros del  
Programa Operativo del  
Fondo Social Europeo (FSE) de la  
Comunitat Valenciana

2014-2020

Informe de evaluación ex-ante  
resumen ejecutivo



Instrumentos Financieros del  
Programa Operativo del  
Fondo Social Europeo (FSE) de la  
Comunitat Valenciana

2014-2020

Julio, 2017

Informe de evaluación ex-ante  
resumen ejecutivo



## Instrumentos financieros del PO FSE de la Comunitat Valenciana 2014-2020

El Programa Operativo del Fondo Social Europeo de la Comunitat Valenciana 2014-2020 (PO FSE CV) prevé en el marco de desarrollo del Eje Prioritario 1A (OT 8 – PI 8.3) la puesta en marcha de instrumentos financieros (IF) dirigidos a personas desempleadas y subempleadas que quieran iniciar su propia actividad empresarial.

En el proceso de evaluación ex ante se han analizado las opciones factibles y, finamente, se han identificado y definido los IF más adecuados para alcanzar el objetivo previsto en función del perfil de sus potenciales beneficiarios y de las características de los proyectos que serán financiados.

La dotación del PO FSE CV para IF es de 7 millones de euros.

### Fallos del mercado financiero

La información secundaria recopilada y los resultados de las encuestas realizadas en el marco de este proceso evaluativo<sup>1</sup> confirman que el acceso a la financiación constituye un freno importante para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales por parte de personas que se encuentran en situación de desempleo o subempleo en la Comunitat Valenciana.

Las causas o razones por las que se producen estas restricciones al acceso al crédito pueden clasificarse en dos categorías principales: barreras ligadas a las características de las propias personas que pretenden iniciar una actividad empresarial o profesional como opción para superar su situación de desempleo o subempleo (fallos del mercado por parte de la demanda), y otras barreras u obstáculos vinculados a las formas de operar de las entidades de crédito y al contexto institucional y legal (fallos del mercado por parte de la oferta).

La intensidad con la que se presentan estos fallos del mercado es diferente y debe ser considerada para que los IF tengan capacidad para mitigar sus efectos negativos.

Fallo del mercado identificado		Descripción	Intensidad
Demanda	Conocimientos financieros insuficientes	Las solicitudes de crédito pueden ser rechazadas porque la información presentada es incompleta o incorrecta, circunstancia que se deriva generalmente de la falta de experiencia en la presentación de solicitudes de este tipo.	Alta
	Barreras culturales (información financiera incompleta)	Existen barreras de tipo cultural, principalmente por la desconfianza a compartir información o reticencias a pedir financiación a las entidades financieras (EF) por considerar que serán rechazados.	Alta
Oferta	Información asimétrica	La información del emprendedor sobre la viabilidad de su negocio puede no ser coincidente con la que llega hasta la EF. Para las EF resulta complicado determinar el nivel de riesgo de los proyectos empresariales de forma eficaz sin tener que incurrir en elevados costes.	Media
	Costes de transacción	Se corresponden con los gastos que las EF soportan en las operaciones que realizan, que suelen ser elevados en términos relativos para las operaciones de bajo importe.	Alta

<sup>1</sup> Se han realizado 2 encuestas, una dirigida a los beneficiarios de la Línea de Microcréditos que el IVF gestiona desde 2016 y otra a las personas que tras recibir información y/o asesoramiento sobre autoempleo en los Centros SERVEF de la Comunitat Valenciana fueron alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) durante el año 2016.

Fallo del mercado identificado	Descripción	Intensidad
Preferencias adaptativas y dependencias del pasado	Las EF tienden a delimitar su campo de decisión basándose en la experiencia pasada y a descartar su intervención en operaciones novedosas.	Media
Mercados incompletos	Se da cuando la normativa es de carácter conservador y favorece a las EF privadas frente a otras formas de financiación alternativas.	Media
Contexto macroeconómico y prácticas bancarias	Se produce cuando las EF dirigen sus recursos hacia otras actividades diferentes de la financiación empresarial con la consiguiente reducción de fondos disponibles para emprendedores y empresas.	Baja

Tabla 1. Intensidad de los fallos del mercado en el acceso a la financiación por parte de las personas desempleadas o subempleadas que pretenden iniciar una actividad empresarial o profesional en la Comunitat Valenciana.

Fuente: Elaboración propia.

## Cuantificación de las necesidades de inversión

El gap financiero se ha definido en este proceso de evaluación ex ante como la cuantía de fondos que las EF no conceden a personas desempleadas o subempleadas para crear empresas viables en la Comunitat Valenciana.

Para cuantificar el gap se han diferenciado dos tipos de situaciones, por una parte cuando la falta de financiación impide que se inicie la actividad empresarial o profesional y, por otra, cuando la falta de financiación no impide el inicio de dicha actividad. A partir de esta primera clasificación se distinguen los cuatro subconjuntos siguientes:

- Personas que no logran crear sus empresas porque no consiguen los fondos necesarios (subconjunto 1).
- Personas que crean sus empresas a pesar de que las EF deniegan los fondos solicitados (subconjunto 2).
- Personas que crean sus empresas contando con menos fondos de las EF de los solicitados (subconjunto 3).
- Personas que crean sus empresas sin solicitar financiación a las EF porque consideran que no se los concederán (subconjunto 4).

La proporción de empresas no creadas por falta de financiación que serían viables se ha calculado a partir de la proporción de empresas que sobreviven 5 años (41,1%), ya que este plazo constituye una referencia adecuada del periodo de devolución de los microcréditos.

En la Tabla 2 se resumen los resultados obtenidos y en la Figura 1 se representan gráficamente.

Variables	Subconjunto 1	Subconjunto 2	Subconjunto 3	Subconjunto 4	Total
Personas que forman el subconjunto	3.228	264	409	721	4.623
Importe medio préstamo no concedido (€)	11.849	9.182	2.703	5.481	
Cuantía no concedida (€)	38.250.430	2.428.209	1.104.595	3.953.072	45.736.306
Proyectos viables (%)	41,1	41,1	41,1	41,1	
Cuantía no concedida a proyectos viables (€)	15.720.927	997.994	453.988	1.624.713	18.797.622

Tabla 2. Cuantificación del gap financiero para cada subconjunto de personas desempleadas y subempleadas.  
Fuente: Elaboración propia

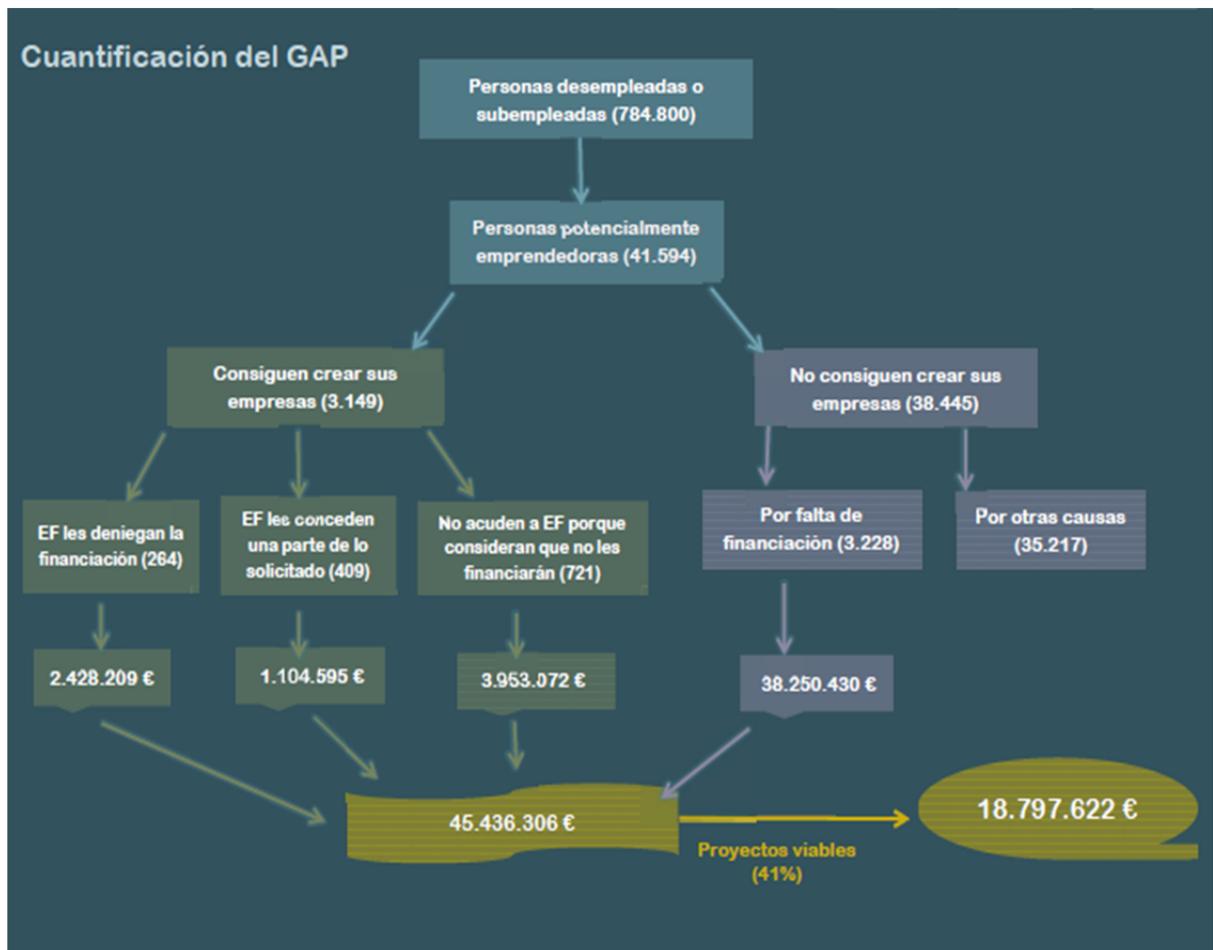


Figura 1. Diagrama de flujo de la cuantificación del gap financiero en el marco del PO FSE CV.  
Fuente: Elaboración propia.

## Selección de los IF del PO FSE CV

Para resolver las dificultades a las que se enfrentan las personas en situación de desempleo o subempleo para financiar sus proyectos empresariales en la Comunitat Valenciana, se puede optar por alguno de los IF previstos en el Reglamento de Ejecución nº 964/2014 o por IF diseñados a medida.

El Reglamento de Ejecución regula cinco IF, de los que tres pueden aplicarse en los procesos de creación de empresas: Préstamo con riesgos compartidos, Garantía de cartera con límite máximo y Mecanismo de Coinversión<sup>2</sup>.

La aplicación de IF diseñados a medida resulta conveniente cuando los IF regulados en el Reglamento de Ejecución no se ajustan a las necesidades de financiación de los proyectos empresariales que se pretenden impulsar, o cuando mediante un IF específico se logren ventajas en la aplicación de los fondos. Los IF que desde el punto de vista del equipo evaluador podrían utilizarse son: Préstamo de EF privadas, Préstamo IVF y Aval de la SGR CV.

Para realizar la propuesta de los IF se definieron los criterios de selección que se resumen en la Tabla 3.

Criterio de selección	Descripción
Valor añadido	Se valoró a partir de componentes cuantitativos (apalancamiento de los fondos de la UE, la intensidad de la ayuda, el efecto rotatorio y la capacidad para atraer fondos adicionales al IF) y componentes cualitativos (cobertura de un hueco del mercado, novedad del producto financiero, desarrollo de un sector económico concreto, etc.).
Financiación de los proyectos viables	Se valoró a partir de la probabilidad de que los intermediarios financieros exigieran garantías adicionales a la propia viabilidad de los proyectos para conceder el préstamo.
Nivel de utilización de los fondos asignados al IF	Se valoró a partir de la probabilidad de que los fondos fueran agotados totalmente en el periodo de ejecución de los IF puestos en marcha.
Costes para las personas emprendedoras	Se valoró a partir de la identificación de costes añadidos al IF a los que se podrían ver obligados los beneficiarios por parte de los intermediarios financieros que gestionasen los IF.
Eficiencia en la gestión	Se valoró a partir de la cuantificación de los costes que la gestión de los IF implicarían para los intermediarios financieros.
Eficacia y eficiencia en la comercialización	Se valoró a partir de la capacidad de los intermediarios financieros para que los potenciales beneficiarios conozcan los IF y pueda establecerse una relación de confianza entre ellos.
Condicionantes institucionales	Se identificaron los condicionantes institucionales que podrían impedir o dificultar la ejecución de los IF.

Tabla 3. Criterios de selección aplicados para determinar la propuesta de IF en el marco del PO FSE CV.  
Fuente: Elaboración propia

A partir de estos criterios, se formula la siguiente propuesta:

- Aplicar dos IF: préstamo de EF privadas con riesgos compartidos y préstamo IVF diseñado a medida.
- Las operaciones se canalizarán en primer lugar hacia las EF privadas y si no las aprobaran sería el IVF el que concedería la financiación, siempre que el proyecto fuera viable.
- La viabilidad del proyecto estará informada por el servicio de apoyo y tutorización previsto en el PO FSE CV.
- Las EF privadas no podrán aprobar operaciones con cargo al IF que no cuenten con la aprobación de la Generalitat Valenciana.

<sup>2</sup> El Mecanismo de Coinversión tendría una utilización muy baja debido a que las personas desempleadas y subempleadas que ponen en marcha iniciativas empresariales no suelen constituirse como personas jurídicas de carácter societario, por lo que se descarta esta opción.

## Estructura de gobernanza

La propuesta del equipo evaluador consiste en que la contribución financiera se realice a IF creados a nivel regional bajo la responsabilidad de la AG, y que las contribuciones se proporcionen a nivel de fondo de fondos, pues de esta forma se logrará la flexibilidad necesaria para aplicar coordinadamente los dos IF que se han propuesto.

La gestión del fondo de fondos se propone que la realice el IVF por su experiencia en el mercado financiero y su papel de intermediario financiero en uno de los IF propuestos en el marco del PO FSE CV.

Las condiciones en las que el PO FSE CV contribuirá a los IF se fijarán en Acuerdos de Financiación entre la AG y, respectivamente, el IVF y las EF privadas que resulten seleccionadas.

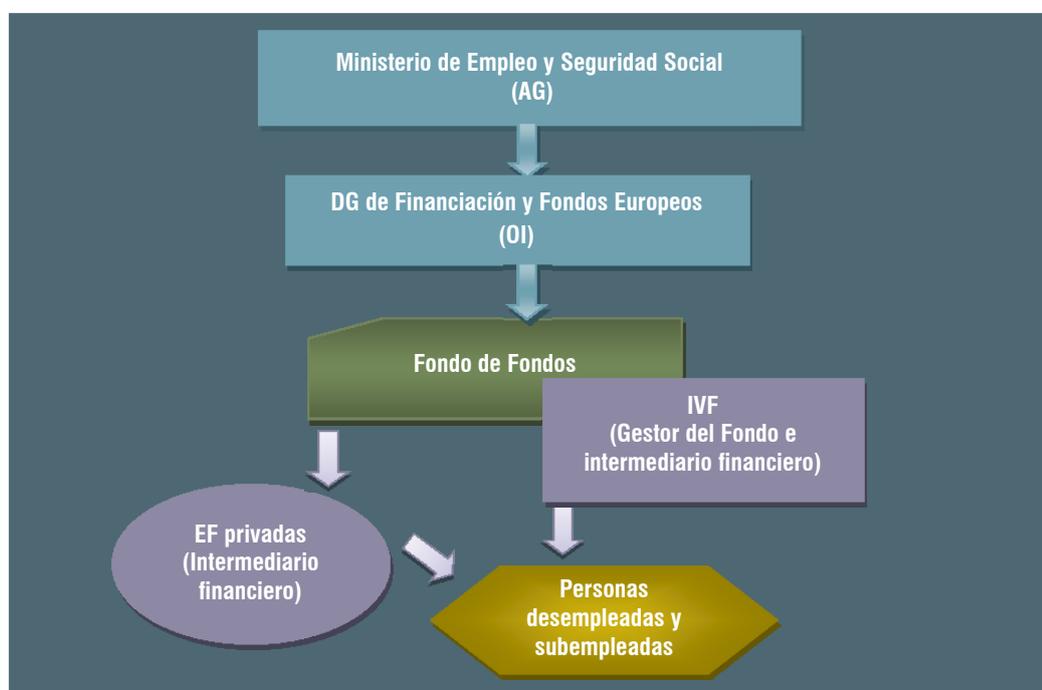


Figura 2. Gobernanza de los IF del PO FSE CV.

Fuente: Elaboración propia.

## Estrategia de inversión propuesta

La estrategia de inversión que se propone para los IF del PO FSE CV es coherente con las conclusiones que se han alcanzado en el análisis del mercado financiero de la Comunitat Valenciana y con las conclusiones alcanzadas en el análisis del valor añadido de los IF.

Los destinatarios de los IF del PO FSE CV serán personas desempleadas y subempleadas que pretendan iniciar una actividad empresarial o profesional en la Comunitat Valenciana y no encuentren en el mercado la financiación que necesitan para ello, o la encuentren en unas condiciones que pongan en peligro la viabilidad del proyecto.

En este conjunto de potenciales destinatarios de los IF se establecen prioridades, unas derivadas de su pertenencia a determinados colectivos y otras por las características de los proyectos que se pretenden financiar.

Tipos de prioridad	Descripción
Colectivos prioritarios	Personas desempleadas que pertenezcan a los siguientes colectivos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mujeres</li> <li>- Mayores de 45 años</li> <li>- Personas con baja formación.</li> </ul>
Prioridades según las características de los proyectos	Proyectos consistentes en la creación de empresas de economía social y/o promovidos por personas jurídicas constituidas por dos o más personas. Proyectos que reúnan algunas o todas de las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Representen innovaciones en productos o procesos.</li> <li>- Generen puestos de trabajo adicionales al de las personas que los promuevan.</li> <li>- Tengan una alta tasa de valor añadido respecto a la producción.</li> </ul>

Tabla 4. Prioridades para la selección de proyectos susceptibles de ser financiados con IF del PO FSE CV.  
Fuente: Elaboración propia

Los principales elementos de los IF propuestos en la evaluación ex ante se resumen en la Tabla 5.

	Préstamo de EF privadas con riesgos compartidos	Préstamo IVF
<b>Tipo de IF</b>	IF definido en el Anexo II del Reglamento de Ejecución (UE) nº 964/2014.	IF diseñado a medida (sujeto al Reglamento (UE) nº 1407/2013 de ayudas de <i>minimis</i> )
<b>Estructura</b>	Fondo de préstamos que constituirán las EF privadas con la contribución del PO FSE CV y sus propios recursos para crear una cartera de préstamos, con exclusión de la refinanciación de préstamos existentes.	Fondo de préstamos que creará el IVF con la contribución del PO FSE CV 2014-2020 para constituir una cartera de préstamos.
<b>Intermediario financiero</b>	Entidades financieras privadas.	IVF
<b>Objetivo</b>	Facilitar la creación de empresas por personas desempleadas o subempleadas.	
<b>Tipología de proyectos</b>	Creación de empresas.	
<b>Verificación del fallo de mercado</b>	Resulta recomendable que el solicitante acredite que ha solicitado el préstamo a una EF y le ha sido denegado.	El solicitante deberá acreditar que el préstamo fue rechazado por las EF privadas encargadas de la gestión del IF de préstamos con riesgos compartidos.
<b>Destinatarios</b>	Personas desempleadas o subempleadas que residen en la Comunitat Valenciana.	
<b>Destino de la financiación</b>	Las inversiones y gastos asociados a la creación y puesta en marcha de las empresas promovidas por los beneficiarios del préstamo.	
<b>Importe</b>	Entre 5.000 y 25.000 euros	
<b>Tope de financiación</b>	Hasta el 90% de las necesidades de financiación derivadas de la creación y puesta en marcha de la empresa.	
<b>Garantías</b>	Las propuestas por las EF privadas en su oferta para licitar a este IF.	Mismas garantías que en el préstamo con riesgos compartidos.
<b>Desembolso</b>	En el momento de la formalización de la operación.	
<b>Tipo de interés</b>	El que las EF privadas adjudicatarias propongan en su oferta de licitación (tope máximo del 4% anual).	Igual al aplicado por las EF privadas adjudicatarias del préstamo con riesgos compartidos.
<b>Comisiones</b>	Sin comisiones	
<b>Plazo de amortización</b>	La amortización se realizará en función de los flujos de caja previstos para el proyecto, con un plazo máximo de 7 años. Podrá establecerse un periodo de carencia de 1 año.	
<b>Periodo de ejecución</b>	2017-2023	
<b>Aportación del intermediario financiero</b>	La que las EF privadas propongan en su oferta para licitar a este IF, que como mínimo será del 25%.	El IVF no aportará fondos propios.

Tabla 5. Principales elementos y características de los IF propuestos en el marco del PO FSE CV.  
Fuente: Elaboración propia.

## Resultados e impactos esperados de los IF

Los resultados de la ejecución de los IF son el número de proyectos de creación de empresas financiados, el importe de las inversiones y gastos realizados por los promotores de las empresas y el número de personas desempleadas o subempleadas que se han beneficiado de los IF. Para cuantificarlos se han utilizado los datos de la encuesta realizada a personas desempleadas y subempleadas de la Comunitat Valenciana que se constituyeron como autónomos en 2016 tras ser asesoradas por el SERVEF. Los resultados estimados se presentan en la Tabla 6.

Variable	Valor
Proyectos financiados	721
Distribución de los proyectos por número de promotores	1 promotor: 577 2 promotores: 130 3 o más promotores: 14
Distribución de los proyectos según el sexo de quien lo promueve	Promovidos por mujeres: 418 Promovidos por hombres: 304
Personas beneficiarias de los IF	881
Distribución de las personas beneficiarias de los IF según sexo	Mujeres: 510 Hombres: 371
Inversiones y gastos financiados	8,86 millones de euros
Aportación de las personas promotoras de los proyectos	1,69 millones de euros

Tabla 6. Resultados esperados de los IF previstos en el marco del PO FSE CV.  
Fuente: Elaboración propia.

El funcionamiento de las empresas que se crearán con el apoyo de los IF del PO FSE CV provocará impactos socioeconómicos en la Comunitat Valenciana, que consistirán fundamentalmente en nuevos puestos de trabajo y aumento del VAB. A partir de los datos de la mencionada encuesta y de la cifra de productividad del factor trabajo en la Comunitat Valenciana según la Contabilidad Regional de España, se han estimado los impactos que se generarán y que se presentan en la Tabla 7.

Variable	Valor
Puestos de trabajo (número)	1.462
VAB (millones de euros anuales)	57,7
VAB por empresa (euros al año)	79.948
Productividad del factor trabajo (euros al año)	39.475

Tabla 7. Impactos directos esperados con la aplicación de los IF previstos en el marco del PO FSE CV.  
Fuente: Elaboración propia.

## Sistema de seguimiento de los IF

El sistema de seguimiento de los IF se ha definido para dar respuesta a los requerimientos del artículo 46 del Reglamento de Disposiciones Comunes, en el que se regula el contenido del “Informe sobre la ejecución de los IF”, ya que será el principal mecanismo para la rendición de cuentas frente a la CE, junto con los informes trimestrales que se incluirán como obligatorios a realizar por los intermediarios financieros en los Acuerdos de Financiación correspondientes.

En el caso del IF de préstamos compartidos gestionados por EF privadas se cumplen las condiciones establecidas por la CE en el Reglamento de Ejecución. En dicho Reglamento se especifican una serie de indicadores de obligada cuantificación trimestral durante la fase de ejecución del IF y, para tener un seguimiento homogéneo de los dos IF propuestos en el marco del PO FSE CV, se han establecido indicadores similares para el seguimiento del IF de préstamos IVF.

En la Tabla 8 se resumen los elementos principales del sistema de seguimiento propuesto para los IF.

#### Información general sobre el IF

Descripción del IF  
Descripción de las disposiciones de ejecución  
Identificación de los intermediarios financieros

#### Información sobre la puesta en marcha del IF

Avances en la creación de IF  
Avances en la selección de los organismos que ejecutan el IF

#### Información específica informe de ejecución

Importe total de las contribuciones del FSE abonadas al IF (€)  
Importe total de la ayuda pagada a los destinatarios finales (€)  
Costes de gestión o tasas de gestión abonadas (€)  
Intereses y otros beneficios generados por los Fondos EIE al IF (€)  
Recursos devueltos a los IF procedentes de las inversiones (€)  
Avances logrados en la obtención del efecto multiplicador esperado (%)  
Valor de las inversiones (€)  
Contribución del IF a la consecución de los resultados previstos (%)

#### Indicadores de realización/resultados

Solicitudes de préstamos (nº)  
Préstamos concedidos (nº)  
Importes de los préstamos concedidos (€)  
Cuotas impagadas (n / €º)  
Préstamos irrecuperables (nº / €)  
Recursos reembolsados y beneficios (€)

Tabla 8. Elementos del Sistema de Seguimiento de los IF propuestos  
Fuente: Elaboración propia.

## Actualización y revisión de la evaluación ex ante

La estrategia definida para los IF debe ser objeto de actualización y revisión cuando se produzcan determinados hechos y situaciones que alteren las conclusiones y propuestas de la evaluación ex ante, para que de esta forma la Generalitat Valenciana (basándose en la información aportada por las EF privadas y el IVF) disponga de los elementos de juicio necesarios para redefinir los IF y que así mantengan su utilidad.

Las condiciones para la actualización y revisión de la evaluación ex ante pueden ser muy diversas por su origen y características, habiéndose optado por organizarlas en los cinco grupos siguientes:

- IF del PO FSE CV.
- IF de la AGE y de la UE.
- Mercado financiero de la Comunitat Valenciana.

- Contexto económico de la Comunitat Valenciana.
- Política económica de la Generalitat Valenciana.

Para cada uno de estos grupos se han fijado las condiciones que deben ocurrir para que sea necesaria la actualización y revisión de la evaluación ex ante, entre ellas que el ritmo de operaciones no sea el adecuado para lograr los resultados pretendidos; que se modifique sustancialmente o se elimine alguno de los IF de la AGE o de la UE; que se produzca una mejora o empeoramiento significativo en el acceso al mercado para los proyectos de creación de empresas promovidos por personas desempleadas o subempleadas; o cambios en las directrices de la política económica de la Generalitat Valenciana.

La Dirección General de Financiación y Fondos Europeos, en calidad de OI del PO FSE CV, supervisará de forma permanente la implementación de las estrategias de inversión de los IF, proceso que tendrá como objetivo verificar que los IF se están aplicando como se diseñaron y que no se han producido hechos o situaciones que justificarían la actualización y revisión de la evaluación ex ante. Dicha supervisión se basará en los elementos fijados en el apartado anterior y se plasmará en informes trimestrales e informes anuales que se enviarán a la AG para su valoración en los comités de seguimiento del PO FSE CV.

Los intermediarios financieros (EF privadas e IVF) serán los responsables de la recopilación periódica de la información y la elaboración de los informes trimestrales. El IVF, en su papel de gestor del fondo de fondos, será el organismo responsable de la elaboración de los informes anuales.



**ARENAL GRUPO CONSULTOR S.L.**  
Progreso, 5 - 41013 Sevilla  
Telfs: 954 / 236 509 - 236 545  
Fax: 954 23 64 97  
e-mail: [info@arenalgc.es](mailto:info@arenalgc.es)