

Instrumentos financieros en la política de cohesión

RESUMEN

El uso de instrumentos financieros en la política de cohesión, considerado un método eficiente en materia de recursos para la utilización de los fondos públicos, está cada vez más extendido. Los instrumentos financieros ofrecen apoyo a la inversión en forma de préstamos, garantías, capital y otros mecanismos de reparto del riesgo. En el período de programación 2014-2020, los instrumentos financieros pueden ejecutarse en todos los ámbitos temáticos y fondos que abarca la política de cohesión, y combinarse con subvenciones. Está previsto que los importes asignados se dupliquen con respecto al período anterior.

Las conclusiones que hasta ahora se han extraído de la ejecución de los instrumentos financieros revelan que dichos instrumentos ofrecen ventajas y plantean desafíos. Su carácter renovable puede aumentar la eficiencia y la sostenibilidad de los fondos públicos a largo plazo. La exigencia de reembolso puede estimular un mejor rendimiento y una mayor calidad de los proyectos de inversión. Los instrumentos financieros pueden mejorar el acceso a la financiación, al centrarse en proyectos viables desde el punto de vista económico que no han podido obtener financiación suficiente de las fuentes existentes en el mercado. Sin embargo, también pueden entrañar costes y tasas de gestión elevados, así como procedimientos complejos de puesta en marcha. Aunque los instrumentos financieros pueden ser un mecanismo provechoso para optimizar la utilización del presupuesto de cohesión, en algunos casos las subvenciones pueden resultar más eficaces. También es importante tener presente que el propósito fundamental de los instrumentos financieros es apoyar los objetivos de la política de cohesión, y no solo generar rentabilidad financiera. Las nuevas propuestas legislativas sobre el marco de la política de cohesión posterior a 2020 han tenido en cuenta estas consideraciones, y han simplificado el uso de los instrumentos financieros.

El presente documento es una edición actualizada de un [briefing](#) de 2016.



En este briefing

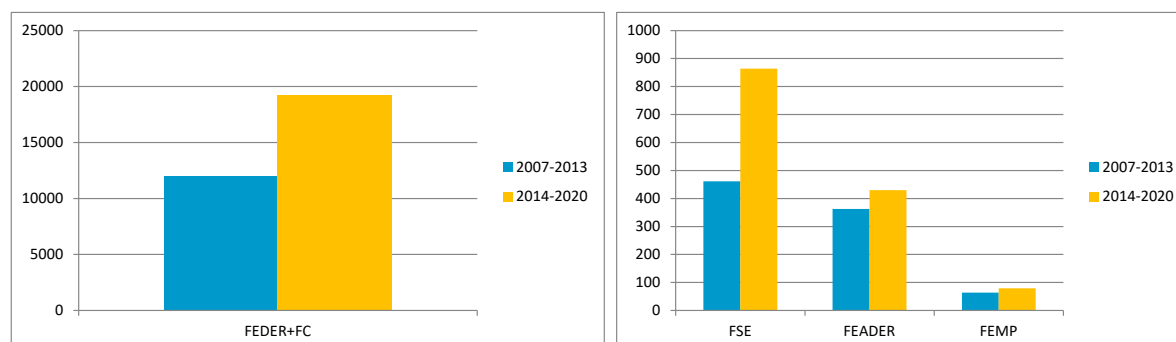
- > Antecedentes
- > Marco jurídico
- > Los instrumentos financieros en la práctica
- > Ventajas y desafíos
- > Parlamento Europeo
- > Perspectiva

Antecedentes

La política de cohesión es la principal política de inversión de la Unión Europea (UE), con una asignación aproximada de un tercio del presupuesto total de la UE ([351 800 millones EUR](#)) en el período de programación 2014-2020. El objetivo que persigue de conformidad con el Tratado es reforzar la cohesión económica, social y territorial y reducir las diferencias entre las regiones. En el período 2014-2020, las inversiones en la política de cohesión se destinan al logro de 11 [objetivos temáticos](#), que abarcan, entre otros, la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (pymes), la eficiencia de los recursos, la investigación y la innovación, el transporte sostenible, la inclusión social, el aprendizaje permanente y la eficiencia de la administración pública. Estos objetivos están en consonancia con la estrategia global de la UE para un crecimiento sostenible, inteligente e integrador ([Estrategia Europa 2020](#)).

Las formas de apoyo a la cohesión han evolucionado con los años y han pasado a incluir la asistencia basada en subvenciones y los instrumentos financieros (como los préstamos, las garantías y el capital social). Si bien ya existían algunas formas de asistencia de carácter renovable en el período de programación 1994-1999 (fundamentalmente destinadas a las pymes), el uso de los instrumentos financieros se extendió considerablemente en el período 2007-2013 ⁽¹⁾. Los [importes](#) asignados a los instrumentos financieros en los programas de la política de cohesión aumentaron de 570 millones EUR en 1994-1999, a 1 300 millones EUR en 2000-2006 y a casi 12 000 millones EUR en 2007-2013. Los tipos de instrumentos, el alcance y los importes asignados a los instrumentos financieros han crecido rápidamente, y se ejecutan a una escala aún mayor respecto a todos los objetivos temáticos de la política de cohesión del período 2014-2020; de hecho, está previsto que los importes de las asignaciones finales se dupliquen (véase la figura 1).

Figura 1. Importe de los Fondos EIE canalizados a través de instrumentos financieros en los períodos 2007-2013 y 2014-2020 (en millones EUR)



Fuente de los datos: [Comisión Europea](#), 2015.

El [informe final](#) en el que se resumen los datos sobre la **ejecución de los instrumentos financieros en el período 2007-2013** se publicó en 2017. Los resultados ⁽²⁾ muestran que los instrumentos financieros representaron el 5,4 % de todos los recursos procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el 0,7 % de los procedentes del Fondo Social Europeo (FSE) ⁽³⁾. Al final del período sobre el que se informa (marzo de 2017), se había establecido un total de 1 058 instrumentos financieros en 25 Estados miembros (todos los Estados miembros menos Croacia, Irlanda y Luxemburgo), que recibían apoyo de 192 programas operativos. Las aportaciones a los instrumentos financieros alcanzaron la cantidad de 16 400 millones EUR (incluidos 11 300 millones EUR con cargo al FEDER y el FSE). La distribución temática de los instrumentos financieros fue la siguiente: un 89 % para empresas, un 7 % para proyectos de desarrollo urbano y un 4 % para fondos destinados a la eficiencia energética y las energías renovables. Los instrumentos financieros cofinanciados por el FSE se ejecutaron a través de 20 programas operativos y se destinaron a grupos de población específicos como las personas trabajadoras autónomas, las personas desempleadas de larga duración y las mujeres, principalmente ofreciendo microcréditos y

fondos de garantía para microcréditos. En total, se crearon más de 170 000 empleos. En la tabla 1 se presentan las cifras clave sobre los beneficiarios de los instrumentos financieros al cierre del período sobre el que se informa.

En el informe se destacan novedades por lo general positivas, como un mayor uso de los instrumentos financieros, los progresos constantes en la absorción de los fondos desembolsados a través de dichos instrumentos y el hecho de que las tasas de gestión se hayan mantenido dentro de los límites máximos. Sin embargo, también se señalan algunas discrepancias en el suministro de datos, que se subsanaron posteriormente en los reglamentos correspondientes al período 2014-2020.

Tabla 1. Cifras clave sobre los beneficiarios de los instrumentos financieros en el período 2007-2013

Destinatarios finales	314 000
Apoyo medio por destinatario	40 000 EUR (de los cuales 26 000 EUR proceden del FEDER y el FSE)
Importe medio de los préstamos	45 000 EUR (incluida la microfinanciación)
Importe medio de las garantías	16 000 EUR
Participación media en el capital	410 000 EUR

Fuente de los datos: [Comisión Europea](#), 2017.

La Comisión Europea publicó tres informes resumidos con datos de partida correspondientes al **período 2014-2020**. El informe más reciente disponible, publicado en noviembre de 2018, muestra que a finales de 2017 24 Estados miembros (excepto Chipre, Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo) habían comenzado la ejecución, y las aportaciones prometidas a los instrumentos financieros a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) alcanzaron la suma de 14 200 millones EUR. El número de instrumentos financieros ascendió a 459, cifra que refleja una consolidación con respecto al período anterior (esto es, 1 058 solo para el FEDER y el FSE. Los principales ámbitos son el apoyo a las pymes (56 %), la economía baja en carbono, incluida la eficiencia energética (16 %), y la investigación y el desarrollo (16 %). Los instrumentos financieros representaron en torno al 7,9 % de las ayudas del FEDER y el Fondo de Cohesión. Cada año se publicarán nuevos informes con datos más avanzados sobre la ejecución de los instrumentos financieros en el período 2014-2020, y el informe final sobre dicha ejecución está previsto para 2024.

Marco jurídico

Normas vigentes durante el período 2014-2020

Según el artículo 2 del [Reglamento Financiero](#) (n.º 966/2012), por «instrumentos financieros» se entiende «las medidas de la Unión de ayuda financiera adoptadas con carácter complementario con cargo al presupuesto para la consecución de uno o varios objetivos políticos específicos de la Unión. Dichos instrumentos podrán adoptar la forma de inversiones en capital o cuasicapital, préstamos o garantías, u otros instrumentos de reparto del riesgo, y podrán, si procede, combinarse con subvenciones». Esta definición también se emplea en el contexto de la política de cohesión.

Las disposiciones generales sobre el uso de los instrumentos financieros en la política de cohesión figuran en los artículos 37 a 46 del [Reglamento sobre disposiciones comunes](#) (n.º 1303/2013) para todos los Fondos EIE ⁽⁴⁾. En ellas se establecen las normas relativas a la ejecución, la gestión, el control y la presentación de informes. Los [Reglamentos específicos de los Fondos](#) contienen disposiciones más detalladas sobre el uso de los instrumentos financieros en cada Fondo EIE,

relativas, por ejemplo, a las prioridades, las medidas y la cofinanciación. Estos conjuntos de disposiciones se pueden complementar mediante actos delegados y de ejecución⁽⁵⁾, y con documentos de orientación publicados por la Comisión Europea. Además, el uso de los instrumentos financieros debe ser conforme con la legislación sobre ayudas estatales y contratación pública.

En el período 2014-2020 se llevaron a cabo varios [cambios normativos](#) en respuesta a las [conclusiones extraídas](#) de la ejecución de los instrumentos financieros en el anterior período de programación (2007-2013). Dichos cambios abarcaron en particular la ampliación del apoyo de los instrumentos financieros a todos los objetivos temáticos y todos los Fondos EIE. En el período anterior solo se disponía de instrumentos financieros para apoyar a las empresas, el desarrollo urbano, la eficiencia energética y las energías renovables en el sector de la construcción. La principal innovación en lo que respecta a la ejecución es la evaluación *ex ante* obligatoria antes de aprobar los instrumentos (frente a la «evaluación de las diferencias» voluntaria del período anterior). Además, se han establecido nuevos tipos de instrumentos financieros, que abarcan una variedad más amplia de opciones de ejecución. Otros cambios consistieron, por ejemplo, en la instauración de pagos escalonados vinculados al desembolso de fondos a los destinatarios finales (frente al período anterior, donde debía declararse el 100 % del importe pagado al fondo). Además, se ha ampliado considerablemente la base jurídica, que ahora abarca disposiciones detalladas sobre los costes y tasas de gestión, los intereses, los recursos devueltos, los recursos restantes y otros muchos aspectos. Por último, la presentación de informes ha pasado a ser obligatoria desde el principio (en el período anterior, la presentación de informes solo se exigía a partir de 2011), y requiere el empleo de una serie de indicadores⁽⁶⁾.

Nuevas propuestas para el período 2021-2027

La nueva [propuesta](#) para el marco correspondiente al período 2021-2027⁽⁷⁾, publicada por la Comisión Europea en mayo de 2018, simplifica el uso de los instrumentos financieros. Se racionalizará la evaluación *ex ante*. Se simplificarán algunas normas de ejecución, por ejemplo, las relativas a los costes y tasas de gestión y las relativas a los pagos. Será posible combinar los recursos con arreglo a un conjunto de normas y aumentará la flexibilidad para combinar las subvenciones con los instrumentos financieros. Además, se han aclarado las normas sobre la elegibilidad, y dejarán de ser aplicables las normas concretas relativas a las inversiones generadoras de ingresos. Se han codificado de un modo más sencillo el reciclaje de fondos y la combinación de diferentes recursos (por ejemplo, de diferentes fondos o de instrumentos financieros y subvenciones). Asimismo, desaparecerá el procedimiento especial para grandes proyectos, y los proyectos estratégicos se someterán a la supervisión del comité de seguimiento. En lugar de elaborar informes adicionales aparte relativos a los instrumentos financieros, estos se incorporarán al mismo sistema de presentación de informes que las demás formas de financiación.

Los instrumentos financieros en la práctica

Tipos de instrumentos financieros

El apoyo proporcionado en el marco de los instrumentos financieros de los Fondos EIE puede adoptar principalmente la forma de préstamo, garantía o capital (véase la tabla 2). Los instrumentos financieros pueden ofrecerse como instrumentos personalizados o como instrumentos listos para ser utilizados (es decir, previamente constituidos). Actualmente, los Estados miembros prefieren, por lo general, **instrumentos personalizados**, ya que les permiten responder mejor a las necesidades específicas del mercado y llegar a los destinatarios finales. Sin embargo, los instrumentos de este tipo son más complicados de ejecutar, debido a la complejidad de las normas vigentes. Los **instrumentos listos para ser utilizados** vienen determinados por un conjunto predefinido de condiciones generales, compatibles con los reglamentos de los Fondos EIE y las normas sobre las ayudas estatales. Si bien este hecho permite que los procedimientos de puesta en marcha sean más rápidos, tales instrumentos no siempre se ajustan a las necesidades del mercado

local ni a la situación económica. También es posible adoptar soluciones combinadas, como las contribuciones procedentes de diversos programas y de fondos diferentes dentro de un instrumento financiero, o la combinación de instrumentos financieros con subvenciones y otras formas de asistencia. Estas combinaciones pueden facilitar la transición de un modelo de apoyo financiero basado en subvenciones al uso de los instrumentos financieros, y permiten mayores economías de escala. Sin embargo, necesitan registros independientes para cada tipo de asistencia y dividen el gasto en suboperaciones, lo que aumenta la complejidad del proceso.

Los instrumentos financieros en el marco de los Fondos EIE se pueden establecer a **nivel regional, nacional, transfronterizo y transnacional** (bajo la responsabilidad de las autoridades de gestión), o implicar una contribución a **instrumentos a nivel de la UE** gestionados por la Comisión Europea (por ejemplo, en el contexto de Europa Creativa, Horizonte 2020, el Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas o COSME, LIFE, el Mecanismo «Conectar Europa», Erasmus+ y el Programa para el Empleo y la Innovación Social) ⁽⁸⁾. Los instrumentos financieros a nivel de la UE presentan varias ventajas, como el hecho de que no es necesaria la cofinanciación nacional y la posibilidad de que las autoridades de gestión celebren contratos directamente con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) o el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), que posteriormente seleccionan a los intermediarios financieros en función de sus propios procedimientos internos y no de un proceso competitivo o de adquisición pública. A pesar de esas ventajas, los Estados miembros siguen prefiriendo usar instrumentos financieros nacionales y regionales. Algunas de las razones [señaladas](#) para esta preferencia son las tasas relativamente altas y las condiciones de ejecución rígidas del BEI o el FEI.

Partes implicadas

Las partes implicadas en el despliegue de los instrumentos financieros enmarcados en los Fondos EIE son las **autoridades de gestión** encargadas de ejecutar los Fondos EIE (normalmente las autoridades nacionales, regionales o locales), los **fondos de cartera** a los que se encomienda la gestión de los instrumentos financieros (también denominados «fondos de fondos»), los **intermediarios financieros y los destinatarios finales**. Si bien las autoridades de gestión pueden

Tabla 2. Tipos de ayuda disponible en el marco de los instrumentos financieros de los Fondos EIE

Préstamo	Los préstamos son una forma de financiación adelantada para empresas o individuos que tiene que ser devuelta de acuerdo a un calendario predefinido. Se utilizan cuando los bancos no están dispuestos a prestar u ofrecer financiación en condiciones más favorables (por ejemplo, un tipo de interés más bajo, un plazo de reembolso más largo, o requisitos en materia de garantías menos estrictos).
Garantía	Las garantías o avales proporcionan a un prestamista la seguridad de que su capital se devolverá total o parcialmente, si el prestatario no puede pagarlo. La persona garante será responsable de cubrir el déficit o impago de la deuda del prestatario.
Capital	Los instrumentos de capital implican la inversión de capital en una empresa a cambio de la participación total o parcial de dicha empresa; el inversor podrá asumir algún control de la gestión de la empresa y participar en los beneficios que esta genera. Los instrumentos incluyen el capital de riesgo, el capital semilla y el capital de lanzamiento. El retorno depende del crecimiento y de la rentabilidad del negocio. Se recibe el retorno cuando el inversor vende su participación en el negocio a otro inversor («salida»), o a través de una salida en bolsa, llamada oferta pública inicial (OPI).

Fuente de los datos: [fi-compass](#), 2015.

ejecutar los instrumentos financieros directamente, es más habitual que se encomiende esta labor a un fondo de cartera, esto es, un fondo que hace contribuciones a varios instrumentos financieros. En el período anterior, los fondos de cartera estaban [gestionados](#) por el FEI o el BEI (43 %) o por entidades financieras nacionales como los bancos (42 %), o eran objeto de licitación pública (15 %). Los gestores de los fondos se encargaban de seleccionar a los intermediarios financieros y de ejecutar el instrumento financiero. Los intermediarios suelen ser bancos o entidades financieras públicas o privadas, así como sociedades de capital riesgo (por ejemplo, inversores providenciales). Los destinatarios finales pueden ser, entre otros, ciudadanos particulares, personas emprendedoras, pymes o empresas y diversos destinatarios de fondos públicos (tales como proyectos de desarrollo urbano o de eficiencia energética).

Ciclo de vida de un instrumento financiero

El ciclo de vida de los instrumentos financieros abarca las fases de diseño, puesta en marcha, ejecución y liquidación (véase la figura 2). En la fase de planificación estratégica, el uso de instrumentos financieros ya se puede indicar en los acuerdos de asociación y los programas operativos, que son los documentos de planificación estratégica en los que se describe a grandes rasgos el gasto de los Fondos EIE en los Estados miembros. Las fases iniciales también abarcan la elección de las modalidades de ejecución, el tipo de instrumentos financieros y su alcance temático, la posible combinación con subvenciones, la cooperación con el BEI, la selección de los intermediarios financieros y la realización de una **evaluación ex ante** ⁽⁹⁾. Esta evaluación tiene que demostrar la existencia de deficiencias de mercado o situaciones de inversión subóptimas (por ejemplo, la insuficiencia de préstamos bancarios o de inversión privada). También sirve para determinar las necesidades de inversión y la idoneidad de los instrumentos financieros con respecto a los objetivos de la política de cohesión. Asimismo, las autoridades de gestión deben valorar si una subvención sería una opción más adecuada, y buscar las sinergias y la complementariedad con otros instrumentos de la UE o nacionales. A petición de los Estados miembros, el BEI puede ser el encargado de llevar a cabo la evaluación *ex ante*.

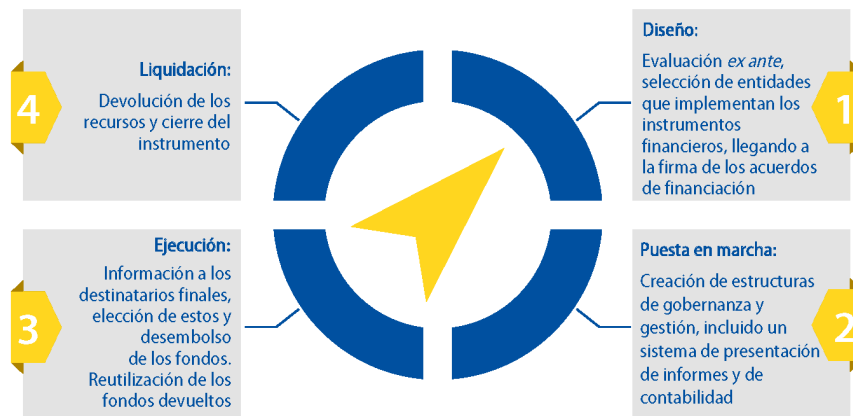
fi-compass

La plataforma fi-compass es un servicio de asesoramiento prestado por la Comisión Europea y el Grupo del Banco Europeo de Inversiones que ofrece conocimientos prácticos y herramientas de aprendizaje, como, por ejemplo, manuales metodológicos, fichas informativas y estudios de casos, orientación normativa de la Comisión, seminarios de formación y actos de creación de redes. Los servicios abarcan los instrumentos financieros en el marco de los Fondos EIE y la microfinanciación enmarcada en el Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI).

La fase de ejecución incluye la selección de los destinatarios finales, el desembolso de los fondos y la reutilización de reembolsos. Se exige que las autoridades de gestión preparen un informe sobre las operaciones cubiertas por los instrumentos financieros, que debe figurar como anexo al informe anual de ejecución. Sobre esta base, la Comisión Europea prepara resúmenes «de los datos sobre los progresos efectuados en materia de financiación y aplicación de los instrumentos financieros» desde 2016. La Comisión transmite estos resúmenes al Parlamento Europeo y el Consejo y los publica. Las auditorías de los programas se llevan a cabo principalmente a nivel de las autoridades de gestión y las entidades que ejecutan los instrumentos financieros, entre ellas los fondos de cartera, y solo se realizan auditorías entre los destinatarios finales en determinadas circunstancias.

Los recursos reembolsados antes de que termine el período de elegibilidad pueden utilizarse para realizar inversiones dentro de los mismos instrumentos financieros, remunerar a los inversores o reembolsar las tasas y costes de gestión. Tras la salida de los recursos atribuibles a los Fondos EIE, los instrumentos financieros pueden finalizar su ciclo de vida y liquidarse, o se pueden seguir ejecutando.

Figura 2. Ciclo de vida de los instrumentos financieros



Fuente de los datos: [fi-compass](#), BEI, 2015.

Ventajas y desafíos

Ventajas

Son múltiples las razones por las que se alienta el uso de instrumentos financieros en la política de cohesión. Se considera que aumentan la eficiencia de la financiación pública debido a su carácter renovable, es decir, al reembolso y la reutilización. Esto también garantiza la sostenibilidad a largo plazo de las inversiones públicas, lo que se considera particularmente beneficioso en el contexto de la limitación presupuestaria posterior a la crisis. Los instrumentos financieros pueden contribuir a aumentar el acceso a la financiación, ya que se dirigen específicamente a proyectos viables desde el punto de vista económico, lo que tropieza con dificultades para obtener financiación del mercado privado (como préstamos de bancos comerciales o inversión en capital). El hecho de que haya que reembolsar los fondos se considera un incentivo para lograr inversiones de mejor calidad, una planificación más eficaz y una mayor disciplina financiera. Además, se prevé que los instrumentos financieros tengan un efecto de palanca, esto es, que atraigan financiación privada o pública adicional. Esta ventaja se ve reforzada, además, por la acumulación de intereses generados y dividendos pagados a los fondos. Los instrumentos financieros que reciben apoyo de los Fondos EIE pueden resultar especialmente atractivos para los inversores, ya que garantizan un menor riesgo y el carácter permanente de los proyectos. Desde el punto de vista de los destinatarios finales, ofrecen condiciones más ventajosas que los préstamos comerciales generales (por ejemplo, requisitos en materia de garantías menos estrictos y plazos de reembolso más largos). Desde el punto de vista de las autoridades de gestión, los instrumentos financieros son una forma de atraer financiación del sector privado hacia el logro de objetivos de la política pública. La participación de inversores del sector privado y el Grupo BEI también permite acceder a sus capacidades y conocimientos técnicos sobre finanzas en los ámbitos de la inversión y la gestión financiera. La posibilidad de prestar apoyo a la cohesión a través de subvenciones o instrumentos financieros aporta mayor flexibilidad a fin de que las autoridades de gestión elijan las mejores herramientas para responder a necesidades concretas. Aunque su puesta en marcha requiere más tiempo, permiten un desembolso más rápido de los fondos que las subvenciones y fomentan que se dependa menos de estas.

Desafíos

El período 2007-2013 fue el primero en el que los instrumentos financieros se establecieron a mayor escala. En el nuevo período se han afrontado varias dificultades, señaladas en diversas [evaluaciones](#), pero todavía persisten algunos desafíos. La primera [información recabada](#) de los Estados miembros sobre la ejecución de los instrumentos financieros en el marco de los Fondos EIE en el período 2014-

2020 indica algunas novedades positivas, así como algunos desafíos. El reglamento correspondiente al período 2014-2020, más detallado que el del período anterior, se considera un paso en la buena dirección, especialmente en el nivel del acto de base ([Reglamento sobre disposiciones comunes](#)), ya que garantiza una mayor seguridad jurídica. No obstante, entre los Estados miembros existe la percepción de que se ha pasado de una situación de infrarregulación a una de sobrerregulación, en especial en lo que atañe a los documentos de orientación y los actos jurídicos adicionales. Esta circunstancia entraña el riesgo de un «fanatismo por la auditoría», que puede dar lugar a un uso inflexible e ineficiente de los fondos. Otro desafío es la brecha legislativa entre los instrumentos financieros nacionales y los ejecutados por el Grupo BEI. El BEI y el FEI están exentos de aplicar las normas de contratación pública de la UE, lo que permite una puesta en marcha más rápida y una mayor flexibilidad si gestionan un instrumento financiero. Cuando los instrumentos financieros se establecen a nivel nacional (lo que actualmente es la opción preferida), los requisitos de contratación pública para la selección de los intermediarios financieros alarga y complica el proceso, lo que puede reducir la eficiencia de la ejecución. Los Estados miembros sugieren que se estudie una alternativa a las licitaciones públicas. La evaluación *ex ante* obligatoria de los instrumentos financieros se considera una herramienta útil para garantizar una justificación adecuada de su uso, a fin de que se utilicen solo cuando sea necesario y se mejore la calidad de la planificación de dichos instrumentos. Sin embargo, es un proceso largo y complejo, debido a la variedad de aspectos que deben tenerse en cuenta, lo que pone de manifiesto la necesidad de simplificación en el futuro. También se menciona la necesidad de simplificar otros procedimientos administrativos, como los amplios y complejos requisitos relativos a la presentación de informes. Las nuevas [propuestas](#) para el marco de la política de cohesión posterior a 2020 se ocupan de algunas de estas cuestiones.

Los instrumentos personalizados parecen ser la opción que prefieren actualmente los Estados miembros, pero su uso puede resultar bastante complejo, dado que las normas aplicables a veces son incoherentes (política de cohesión, ayudas estatales y contratación pública). Los productos listos para ser utilizados proporcionan condiciones generales compatibles con los reglamentos de los Fondos EIE y las normas sobre las ayudas estatales, pero no siempre se ajustan a las necesidades del mercado. Otro desafío importante relacionado con los instrumentos financieros en la política de cohesión es la necesidad de conocimientos técnicos, aptitudes y capacidad administrativa, tanto en el ámbito de los conocimientos financieros y bancarios como en los reglamentos sobre la política de cohesión. Un [estudio](#) llevado a cabo por el Centro de Investigación de Políticas Europeas en 2015 mostró que los instrumentos pueden resultar complejos y difíciles de gestionar para las autoridades regionales, y se considera que tienen una menor utilidad en los proyectos pequeños y en algunos ámbitos. Otra cuestión mencionada fue que las tasas y los costes pueden ser elevados y que las autoridades locales y regionales a veces tienen dificultades para cofinanciar su parte en un instrumento financiero. Además, los instrumentos financieros son herramientas de financiación sumamente complejas que entrañan riesgos muy importantes si carecen de la planificación adecuada y de mecanismos de ejecución. También conllevan riesgos ordinarios, como el riesgo de impago de un préstamo y beneficios injustificados para los intermediarios financieros. El [informe](#) del Tribunal de Cuentas Europeo sobre las conclusiones que se extraen del período 2007-2013 muestra la necesidad de evaluar más en profundidad las repercusiones de los instrumentos financieros, estudiando el modo de atraer más capital privado y lograr unas mayores economías de escala. Además, en algunos casos las subvenciones pueden resultar más adecuadas que los instrumentos financieros, por ejemplo, en zonas subdesarrolladas o en situaciones en las que la rentabilidad financiera es limitada o poco realista. Así pues, para lograr una mayor eficacia y repercusión, es preciso intensificar la labor de investigación y evaluación.

Parlamento Europeo

Durante la negociación del marco de cohesión para el período 2014-2020, el Parlamento Europeo [respaldó](#) el uso de los instrumentos financieros renovables y su ampliación a zonas que reúnan los requisitos para poder optar a la financiación. Junto con el Consejo de la UE, también impulsó una mayor seguridad jurídica con respecto al período anterior e incluyó disposiciones más detalladas en

el acto de base, y no en el Derecho derivado. Asimismo, el Parlamento consiguió que se aceptara su petición relativa a la publicación por parte de la Comisión Europea de resúmenes de los progresos logrados en la ejecución de los instrumentos financieros, y a su transmisión a los legisladores, con carácter anual.

Para el marco posterior a 2020, que se está negociando actualmente, el Parlamento propuso modificaciones a la propuesta de la Comisión en su [resolución](#) legislativa de marzo de 2019. Dichas modificaciones persiguen lo siguiente: aclarar las normas relativas a la adjudicación directa de contratos; limitar las exigencias de presentación de informes sobre la utilización de instrumentos financieros para los fines previstos a las autoridades de gestión y a los intermediarios financieros; emplear los intereses y otros beneficios para realizar inversiones nuevas en destinatarios finales o para cubrir las pérdidas en determinadas condiciones; evitar que los ahorros derivados de las medidas de eficiencia energética den lugar a una reducción de las subvenciones para funcionamiento; y poner de relieve el principio de buena gestión financiera.

En su [resolución](#) de 2015 sobre «Inversión para el empleo y el crecimiento: promover la cohesión económica, social y territorial en la Unión», el Parlamento hizo hincapié en «el papel que desempeñan los instrumentos financieros en la movilización de inversiones conjuntas adicionales, ya sean públicas o privadas, con el fin de colmar los fallos del mercado en consonancia con la Estrategia Europa 2020 y las prioridades de la política de cohesión». Asimismo, recalcó la necesidad de garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control de los instrumentos financieros. Manifestó su preocupación por los bajos porcentajes de desembolso de los instrumentos financieros a los beneficiarios, e instó a que se utilizaran las herramientas de asistencia técnica, como la plataforma fi-compass; También apoyó que se ampliara el uso de los instrumentos financieros en los Fondos EIE.

En su [resolución](#) de 2017 sobre «Una combinación adecuada de financiación para las regiones de Europa: equilibrar los instrumentos financieros y las subvenciones en la política de cohesión de la Unión», el Parlamento reconoció que tanto las subvenciones como los instrumentos financieros tienen ventajas y limitaciones. Insistió en que la combinación de subvenciones e instrumentos financieros debería definirse en función de las necesidades de intervenciones particulares. En lugar de ser un fin en sí mismos, los instrumentos financieros deben responder a las necesidades de desarrollo territorial, de los sectores o del mercado; Si bien señaló que los Estados miembros y las regiones deben seguir teniendo en cuenta la opción más apropiada, también hizo hincapié en las notables diferencias en toda la Unión por lo que respecta a la penetración de los instrumentos financieros. Además, el Parlamento pidió a la Comisión que siguiera simplificando las normas y ampliando el apoyo técnico a las autoridades y los destinatarios.

En su [resolución](#) de 13 de junio de 2017, sobre los «Componentes esenciales para una política de cohesión de la Unión posterior a 2020», el Parlamento acogió favorablemente el uso cada vez mayor de los instrumentos financieros, al tiempo que también recomendó que se los considerara complementarios a las subvenciones, las cuales deberían seguir siendo la base de la financiación de la política de cohesión. También recordó que estos instrumentos no son idóneos para todos los tipos de intervenciones de la política de cohesión y defendió que su uso estuviera basado en una adecuada evaluación *ex ante* y en los casos en que acrediten claramente su valor añadido (por ejemplo, un sólido efecto de palanca). El Parlamento pidió, además, que los instrumentos financieros se usaran con carácter voluntario en respuesta a las necesidades de las diversas regiones, se opuso al establecimiento de un objetivo cuantitativo vinculante, y advirtió contra la vinculación del uso de los instrumentos financieros con una reducción del presupuesto de la UE. Por otra parte, destacó la importancia de prestar asistencia a las autoridades locales y regionales en relación con el uso de los instrumentos financieros innovadores a través de plataformas como [fi-compass](#) o proporcionando incentivos para los beneficiarios.

Comité Europeo de las Regiones

En su sesión plenaria de octubre de 2015, el Comité Europeo de las Regiones aprobó un dictamen sobre los «Instrumentos financieros en favor del desarrollo territorial». En él se destacaba que las intervenciones de los fondos estructurales deberían aplicarse de conformidad con los objetivos de la política de cohesión descritos en el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (esto es, reforzar la cohesión económica, social y territorial y reducir las diferencias entre las regiones). El dictamen hacía hincapié en que el uso de «instrumentos financieros debe basarse siempre en un análisis exhaustivo y buscar la maximización de las ventajas sociales» y «solucionar problemas económicos, sociales o medioambientales específicos». Pedía una cooperación reforzada entre los representantes de las regiones, la Comisión Europea, el BEI y las empresas en lo que respecta a la interpretación de las disposiciones y la ejecución de los instrumentos financieros. También ponía de relieve la naturaleza complementaria de los instrumentos financieros y las ayudas a la hora de afrontar situaciones territoriales diversas, y advertía de que las ayudas no debían quedar desplazadas con respecto a los instrumentos financieros, ni debía darse una reducción excesiva del régimen de ayudas.

Perspectiva

El uso cada vez más extendido de los instrumentos financieros se apoya firmemente en el marco financiero plurianual (el presupuesto plurianual de la UE), el marco político de los Fondos EIE y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas. Esto se debe a que este tipo de apoyo de carácter renovable se percibe como un método eficiente en materia de recursos para emplear los fondos públicos. La Comisión ha impulsado un uso más amplio de los instrumentos financieros en los Fondos EIE y ha logrado mayores economías de escala mediante la consolidación de recursos en instrumentos nacionales o suprarregionales, y no una multiplicación de instrumentos pequeños a nivel regional y local.

Sin embargo, para que los instrumentos financieros demuestren una gran eficacia y estén más extendidos, es preciso afrontar los actuales desafíos. La ejecución de los instrumentos financieros en el marco de los Fondos EIE en el período de programación 2014-2020 está en curso, y la información recabada de los Estados miembros indica novedades positivas y desafíos prácticos. La «sobre-regulación» con respecto al período anterior podría estimular la búsqueda, en las futuras disposiciones, de un equilibrio más sólido entre la flexibilidad normativa y la seguridad jurídica. Las experiencias recabadas hasta la fecha sugieren asimismo la necesidad de simplificar algunos procedimientos administrativos, por ejemplo los relacionados con la contratación pública para la selección de intermediarios financieros a escala nacional, con la evaluación *ex ante* y con las obligaciones de información. En lo que atañe a los instrumentos personalizados, que actualmente son la opción preferida de los Estados miembros, es necesario armonizar mejor las normas vigentes sobre la política de cohesión, las ayudas estatales y la contratación pública. Por otra parte, los instrumentos listos para ser utilizados necesitan una mayor versatilidad para cubrir un abanico más amplio de situaciones. Para que la ejecución de los instrumentos financieros sea satisfactoria, también se necesitan capacidades administrativas más desarrolladas a nivel nacional, en particular una combinación de conocimientos técnicos sobre los reglamentos, los productos financieros, las ayudas estatales y la contratación pública en el ámbito de la política de cohesión. Además de contar con recursos humanos debidamente capacitados, es necesario mantener las tasas y los costes de los instrumentos financieros en un nivel razonable. El futuro de los fondos reciclados también está empezando a ser un tema importante, a medida que los recursos reutilizables procedentes de los instrumentos financieros establecidos en el período anterior pasan a estar disponibles para volver a invertir. La repercusión de la financiación mediante instrumentos financieros y subvenciones exige que se lleve a cabo una mayor labor de investigación en el futuro para detectar los casos en los que cada tipo de asistencia resulta más eficaz.

Los actuales debates sobre el marco de la política de cohesión posterior a 2020 ofrecen la oportunidad de examinar estas cuestiones, a fin de aumentar la eficacia de los instrumentos financieros en el futuro. Las nuevas propuestas para el período 2021-2027 simplifican en gran

medida las normas sobre la ejecución de los instrumentos financieros y demuestran que se han tenido en cuenta muchas conclusiones de anteriores evaluaciones e información recabada de los Estados miembros. El nuevo Reglamento sobre disposiciones comunes, que recoge disposiciones sobre los instrumentos financieros, se está negociando actualmente entre los colegisladores, y su aprobación está prevista en 2020.

REFERENCIAS PRINCIPALES

D'Alfonso A., [Innovative financial instruments for EU policies](#), Biblioteca del Parlamento Europeo, Parlamento Europeo, 2013.

[Fi-compass](#), plataforma de servicios de asesoramiento, Comisión Europea y Banco Europeo de Inversiones.

[Financial engineering instruments in cohesion policy](#), Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Parlamento Europeo, 2013.

[Financial instruments for energy efficiency and renewable energy](#), Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Parlamento Europeo, 2017.

[Financial Instruments for Enterprises - Final Report - Work package 3 Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund \(ERDF\) and the Cohesion Fund \(CF\)](#), Comisión Europea, febrero de 2016.

[Financial instruments in cohesion policy](#), DG REGIO (página web), Comisión Europea.

[Financial instruments in cohesion policy](#), SWD(2012) 36, Comisión Europea, 2012.

[Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020. A short reference guide for Managing Authorities](#), Comisión Europea, 2014.

[Financial Instruments in Practice: Uptake and Limitations](#), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017.

[Financial instruments in the 2014-2020 programming period: first experiences of Member States](#), estudio, Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Parlamento Europeo, 2016.

[Guidance for Member States on Financial Instruments – Glossary](#), Comisión Europea, 2015.

[Improving the take-up and effectiveness of financial instruments](#), Comisión Europea, 2017.

[Interim Report on Access to Financial Instruments from the High Level Expert Group on Monitoring Simplification for Beneficiaries of ESI Funds](#), Comisión Europea, agosto de 2016.

[New Financial Instruments and the role of National Promotional Banks](#), Departamento Temático de Asuntos Presupuestarios, Parlamento Europeo, 2016.

[Review of the role of the EIB Group in European cohesion policy](#), Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Parlamento Europeo, 2016.

Informe Especial n.º 2/2012, [Instrumentos financieros en beneficio de las PYME cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional](#), Tribunal de Cuentas Europeo, 2012.

Informe especial n.º 19/2016, [Ejecución del presupuesto de la UE a través de los instrumentos financieros: conclusiones que se extraen del período de programación 2007-2013](#), Tribunal de Cuentas Europeo, 2016.

[Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 in accordance with Article 46 of Regulation \(EU\) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council](#), Comisión Europea, noviembre de 2018.

[Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67\(2\)\(j\) of Council Regulation \(EC\) No 1083/2006: Programming period 2007-2013 Situation as at 31 March 2017 \(at closure\)](#), Comisión Europea, octubre de 2017.

NOTAS

- ¹ En el período de programación 2007-2013 los instrumentos financieros se denominaban «instrumentos de ingeniería financiera».
- ² En el informe final se presenta la situación al cierre del período sobre el que se informa, es decir, el 31 de marzo de 2017. Los datos presentados por las autoridades de gestión a la Comisión Europea en esa fecha abarcaban el 99 % de los programas operativos que utilizaban instrumentos financieros. Para superar las limitaciones de la recopilación de información, el informe final también emplea datos complementarios extraídos de otras fuentes, como el informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo de 2016 sobre la ejecución de los instrumentos financieros y la evaluación *ex post* de los programas ejecutados en el marco de la política de cohesión para el período 2007-2013.
- ³ El informe final de la Comisión no contiene datos sobre los instrumentos financieros en el Fondo de Cohesión. Los informes resumidos sobre los instrumentos financieros para el período 2014-2020 incluyen datos relativos a todos los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos; véase la nota a pie de página 5.
- ⁴ Los Fondos EIE abarcan el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP). Solo tres de estos fondos (FEDER, FSE y FC) forman parte oficialmente de la política de cohesión de la UE.
- ⁵ Por ejemplo, el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 964/2014 de la Comisión, de 11 de septiembre de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las condiciones generales para los instrumentos financieros.
- ⁶ Este resumen de los cambios introducidos en el período 2014-2020 se refiere exclusivamente al FEDER y el FSE. Para obtener información sobre los otros Fondos EIE (por ejemplo, el Feader y el FEMP), véase *Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020. A short reference guide for Managing Authorities*, 2014.
- ⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados, COM(2018) 375 final.
- ⁸ En el anterior período de programación (2007-2013), el uso de los instrumentos financieros se promovía en el marco de JEREMIE (recursos europeos conjuntos para las microempresas y las medianas empresas) y JESSICA (ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas), iniciativas conjuntas de la Comisión Europea y el Grupo BEI. Algunos acuerdos celebrados en el marco de estos instrumentos se han prorrogado al nuevo período.
- ⁹ La evaluación *ex ante* sobre el uso de los instrumentos financieros, exigida en virtud del artículo 37, apartado 2, del Reglamento sobre disposiciones comunes, no debe confundirse con la evaluación *ex ante* prevista en el artículo 55 de dicho Reglamento, la cual forma parte del proceso de programación.

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD Y DERECHOS DE AUTOR

El presente documento se destina a los diputados y al personal del Parlamento Europeo para su utilización como material de referencia en el desempeño de su labor parlamentaria. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de sus autores, por lo que las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento.

Se autoriza su reproducción y traducción con fines no comerciales, siempre que se cite la fuente, se informe previamente al Parlamento Europeo y se le transmita un ejemplar.

© Unión Europea, 2019.

Derechos de autor de las imágenes: © ahasoft / Fotolia.

eprs@ep.europa.eu (contacto)

www.eprs.ep.parl.union.eu (intranet)

www.europarl.europa.eu/thinktank (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

