



Bruselas, 14.10.2019  
COM(2019) 468 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO**  
**para la evaluación intermedia del Programa para la Competitividad de las Empresas y**  
**para las Pequeñas y Medianas Empresas**

{SWD(2019) 374 final}

# INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

## para la evaluación intermedia del Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas

### I. INTRODUCCIÓN

El Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME) es el programa de la Unión destinado a reforzar la competitividad y la sostenibilidad de las empresas, fomentar una cultura de emprendimiento y promover la creación de pymes y su crecimiento. Contribuye a los objetivos generales de la Estrategia Europa 2020 en materia de crecimiento inteligente, sostenible e integrador y, al mismo tiempo, busca optimizar las sinergias con otros programas de la UE, como Horizonte 2020 y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE).

Tal y como se prevé en el Reglamento COSME<sup>1</sup>, la Comisión ha llevado a cabo la evaluación intermedia del Programa con miras a evaluar su pertinencia y su valor añadido, así como la eficacia y eficiencia de su aplicación y su coherencia con otros programas de la UE.

En el presente informe se resumen las principales conclusiones de la evaluación y se enumeran los resultados y las lecciones aprendidas. Va acompañado de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión más detallado.

### II. CONTEXTO

El Programa COSME es el sucesor del Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (PIC)<sup>2</sup>, ejecutado entre 2007 y 2013 con una dotación presupuestaria de 3 600 millones EUR<sup>3</sup>. Sus objetivos eran ayudar a reforzar la productividad, la capacidad de innovación y el crecimiento sostenible. El PIC estaba constituido por tres «pilares»: el programa para la iniciativa empresarial y la innovación (EIP), el programa de apoyo a la política en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones (ICT-PSP) y el programa Energía inteligente – Europa (IEE).

En el período de programación 2014-2020, las actividades llevadas a cabo en el marco del ICT-PSP y el IEE se trasladaron a Horizonte 2020, mientras que las actividades incluidas en el marco del EIP se transfirieron en su mayor parte al Programa COSME.

El EIP representaba aproximadamente el 60 % del presupuesto del PIC. El EIP respaldaba el acceso a la financiación para las pymes, la Red Europea para las Empresas (REE), el programa Erasmus para Jóvenes Emprendedores, los servicios de asistencia sobre derechos de propiedad intelectual (DPI) para las pymes y actividades destinadas a fomentar una cultura de emprendimiento y a crear unas mejores condiciones marco para las pymes que operan en la UE. Si bien en el Programa COSME no se incluyeron referencias a la innovación, se presta especial atención al turismo<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Reglamento (UE) n.º 1287/2013.

<sup>2</sup> Decisión n.º [1639/2006/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por la que se establece un programa marco para la innovación y la competitividad (2007-2013).

<sup>3</sup> COM(2005) 121.

<sup>4</sup> Para una comparación detallada entre el PIC y el Programa COSME, véase Fanny Lajarthe (2012), *Differences and Similarities Between CIP And COSME* (Diferencias y similitudes entre el PIC y el Programa COSME), análisis en profundidad (IP/A/ITRE/2012-14).

En la evaluación de impacto<sup>5</sup> que acompaña a la propuesta de Reglamento COSME<sup>6</sup> se identificaron los siguientes fallos del mercado: problemas de acceso a la financiación para las pymes; bajos niveles de creación de empresas emprendedoras y resultados insuficientes; escaso espíritu emprendedor; entorno empresarial no propicio para la puesta en marcha ni para el crecimiento; problemas que impiden la especialización de la industria y la competitividad sectorial; internacionalización limitada de las pymes dentro y fuera de Europa.

Los objetivos generales y específicos del Programa COSME se diseñaron para hacer frente a estos problemas. La opción preferida para lograr estos objetivos fue dar continuación en el marco del Programa COSME a todas las acciones del EIP (2 200 millones EUR), excepto las relativas a la innovación (aproximadamente 600 millones EUR). La asignación financiera del Programa COSME para el período 2014-2020 es de 2 300 millones EUR.

El Programa COSME se ejecuta principalmente a través de la Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas (EASME) en nombre de la Comisión Europea (CE), a excepción de los instrumentos financieros que está poniendo en marcha el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) en nombre de la CE. Asimismo, el Programa está abierto a terceros países de Europa, no pertenecientes a la UE<sup>7</sup>.

### III. ESTADO DE APLICACIÓN

Tal y como indica la evaluación intermedia, los índices de ejecución del presupuesto del Programa COSME son buenos. El presupuesto operativo<sup>8</sup> disponible en 2014 (247 millones EUR) se ejecutó al 99,87 %; el presupuesto operativo disponible en 2015 (329 millones EUR) se ejecutó al 99,38 %; y el presupuesto operativo disponible en 2016 (336 millones EUR) se ejecutó al 96,69 %. Las estructuras de puesta en marcha para los instrumentos financieros y la Red Europea para las Empresas estaban implantadas y en funcionamiento. A través del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), se facilitó un refuerzo adicional de 550 millones EUR para los instrumentos financieros.

#### **Objetivo específico n.º 1: acceso a la financiación**

Al menos el 60 % de los recursos del Programa (es decir, 1 400 millones EUR) se destinan a los instrumentos financieros del Programa COSME, esto es, el Instrumento de Garantía de Préstamo (IGP) y el Instrumento de Capital para el Crecimiento (ICC). Toman como base el éxito de los instrumentos financieros del Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (PIC) (2007-2013), que ayudaron a movilizar más de 21 000 millones EUR de préstamos y 3 000 millones EUR de capital de riesgo para más de 380 000 pymes de Europa.

Las convocatorias de manifestaciones de interés para los instrumentos financieros publicadas en 2014 suscitaron un gran interés entre los intermediarios financieros de los países participantes en el Programa COSME, tanto Estados miembros de la UE como terceros países, y especialmente para el IGP. La elevada demanda del mercado relativa al IGP se mantuvo durante 2015, lo que hizo que todo

---

<sup>5</sup> SEC(2011) 1452 final.

<sup>6</sup> COM(2011) 834.

<sup>7</sup> <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34263?locale=es>.

<sup>8</sup> Líneas presupuestarias 02.02.01 y 02.02.02 para todas las fuentes de financiación, incluidas las contribuciones de terceros países y los reflujos de los instrumentos financieros del PIC, y sin incluir las líneas presupuestarias administrativas del Programa COSME.

el presupuesto disponible para 2014-2015 se agotara a mediados de 2015. Gracias a la garantía facilitada por el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)<sup>9</sup>, el FEI pudo seguir firmando acuerdos de garantía del IGP del Programa COSME durante el segundo semestre de 2015. A finales de 2016, casi 143 000 pymes de 21 países participantes recibían financiación por valor de casi 5 500 millones EUR<sup>10</sup> a través del IGP reforzado. El refuerzo del IGP gracias a la garantía del FEIE se mantuvo durante 2016 y 2017, lo que repercutió positivamente en la financiación facilitada a pymes con un mayor nivel de riesgo mucho antes de lo que hubiera sido posible solamente con el presupuesto del Programa COSME, de modo que se aceleró la financiación de la economía real.

Debido a las características específicas inherentes a los instrumentos de capital, que implican procesos de diligencia debida y recaudación de fondos más complejos, la firma de los acuerdos requirió más tiempo. Las cinco primeras transacciones realizadas en el marco del ICC, de las que tres fueron fondos multifase combinados con el Mecanismo de Capital InnovFin para la fase inicial creado con arreglo al programa Horizonte 2020, se firmaron a finales de 2015. Las primeras inversiones en pymes tuvieron lugar en 2016 en el marco de estos acuerdos.

### **Objetivo específico n.º 2: acceso a los mercados**

El Programa COSME ayuda a las empresas europeas, especialmente a las pymes, a hacer negocios en el mercado único y a exportar fuera de Europa. Más de dos terceras partes del presupuesto del Programa COSME para el acceso a los mercados se destinan a la Red Europea para las Empresas (REE), que ayuda a las pymes a encontrar socios empresariales, tecnológicos y de investigación en Estados miembros de la UE y en terceros países. También promueve la participación de las pymes en programas de financiación de la UE como Horizonte 2020 y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

Según lo previsto, la REE entró en funcionamiento el 1 de enero de 2015 (el PCI todavía cubría las actividades de 2014). Se celebraron dos convocatorias de propuestas, de las que se seleccionaron 92 consorcios. En esta fase, la REE estaba formada por 525 organizaciones de la UE y 80 organizaciones de los 8 países participantes en el Programa COSME<sup>11</sup>, que firmaron acuerdos marco de asociación que abarcaban un período de siete años y acuerdos de subvención específicos para los períodos operativos 2015-2016 y 2017-2018.

La REE, con aproximadamente 3 000 miembros de personal, contaba anualmente con la participación de más de 200 000 pymes en eventos locales y facilitaba servicios de asesoramiento especializados para 70 000 pymes sobre acceso a la financiación, DPI, empresas y tecnología, servicios de eficiencia de los recursos, etc. Cada año, alrededor de 25 000 pymes participan en eventos de establecimiento de contactos que dan lugar a la firma de aproximadamente 2 500 asociaciones internacionales entre pymes.

En el marco del objetivo específico n.º 2, el Programa COSME también se ejecuta mediante la financiación de una serie de proyectos más pequeños; los más importantes son:

- el portal «Tu Europa - Empresas», con aproximadamente 0,5 millones EUR anuales;

<sup>9</sup> El denominado refuerzo del IGP del Programa COSME.

<sup>10</sup> Véase el estado de aplicación del IGP a 31 de marzo de 2016, disponible en:

[http://www.eif.org/what\\_we\\_do/guarantees/single\\_eu\\_debt\\_instrument/cosme-loan-facility-growth/index.htm](http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/cosme-loan-facility-growth/index.htm).

<sup>11</sup> Islandia, Montenegro, Macedonia del Norte, Turquía, Albania, Serbia, Moldavia y Armenia

- los servicios de asistencia sobre derechos de propiedad intelectual en China, América Latina y Asia Sudoriental, con 7,2 millones EUR;
- el Centro UE-Japón para la cooperación industrial, con 2,7 millones EUR anuales;
- los puntos únicos de contacto mejorados en los Estados miembros, con 1 millón EUR;
- la mejora del acceso de las pymes a la contratación pública, con 1 millón EUR.

### **Objetivo específico n.º 3: mejorar las condiciones generales para las empresas**

El Programa COSME financia acciones destinadas a mejorar el entorno empresarial para pymes como las agrupaciones empresariales y las tecnologías digitales, reducir los trámites burocráticos, promover el principio de «pensar primero a pequeña escala» y mejorar la competitividad de sectores estratégicos que tienen una importancia estratégica para la economía europea, entre los que se incluye el turismo.

Este objetivo se implementa a través de una amplia gama de acciones más pequeñas, mediante convocatorias de propuestas y licitaciones como las siguientes:

- la iniciativa «Cibercapacidades para la competitividad y la innovación», con aproximadamente 3 millones EUR anuales;
- el programa de internacionalización de las agrupaciones empresariales para pymes, con entre 3,5 y 5 millones EUR anuales;
- el programa de excelencia para las agrupaciones empresariales, con 1,5 millones EUR anuales;
- actividades de modernización de la industria (tecnologías facilitadoras esenciales, fabricación avanzada, etc.), con 5 millones EUR anuales de media;
- varias actividades de apoyo a las pymes en sectores industriales (construcción, química, aeronáutica, defensa, cadena alimentaria, eficiencia de los recursos, diseño, bioproductos, etc.), con entre 5 y 8 millones EUR anuales;
- control y seguimiento de la política sobre pymes, con una media de 5 millones EUR anuales:
  - el estudio sobre el rendimiento de las pymes;
  - la asamblea de las pymes;
  - la red de representantes para las pymes;
  - los medios de difusión, como Business Planet de Euronews y el portal sobre las pymes;
- la plataforma REFIT de la UE para la reducción de la carga reglamentaria, con una media de 0,5 millones EUR anuales;
- el apoyo para el sector del turismo, con un presupuesto comprendido entre 5 y 9 millones EUR anuales;
- la promoción de la economía social y el emprendimiento social, con un presupuesto comprendido entre 0,5 y 2 millones EUR anuales.

Entre 2014 y 2016 se destinaron 109,3 millones EUR a este objetivo, lo que representa el 12 % de la asignación presupuestaria. Las primeras convocatorias relacionadas con este objetivo se publicaron a finales de 2014 y, teniendo en cuenta el período de ejecución, la mayoría de las acciones no empezaron a dar resultados hasta que finalizó el período cubierto por la presente evaluación.

El Grupo de alto nivel sobre cargas administrativas contribuyó al intercambio de buenas prácticas y al seguimiento, y allanó el camino para la plataforma REFIT de la UE. El estudio sobre el rendimiento de las pymes ofreció una visión de conjunto de las pymes europeas e información detallada sobre la aplicación de la iniciativa en favor de las pequeñas empresas («Small Business Act»). La información concreta sobre los Estados miembros se incluyó en las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo. La red de representantes para las pymes, la asamblea anual de las pymes y la Semana Europea de las Pymes proporcionaron foros para la sensibilización y el intercambio de buenas prácticas en todos los ámbitos de la Iniciativa «Small Business Act» en favor de las pequeñas

empresas. Por último, el 12 de junio de 2015 comenzó la cuarta temporada de Business Planet en Euronews TV.

Unos 115 millones de personas estuvieron expuestas a la campaña «E-skills for jobs» (Cibercompetencias para el empleo), que abarcó 30 países y contó con la participación de 384 organizaciones y más de 300 000 personas.

La convocatoria de propuestas titulada «Bienes de consumo basados en el diseño» (con un presupuesto disponible de 4 millones EUR) dio lugar a la selección de diez proyectos de pymes para el desarrollo de soluciones digitales innovadoras con miras a mejorar los procesos de diseño y la comunicación en la cadena de valor textil y de la confección, productos innovadores que incluyan tecnologías digitales para productos y nuevos modelos empresariales que hagan frente a los desafíos ambientales y sociales.

Las iniciativas relacionadas con el turismo contribuyeron a reforzar la competitividad del sector turístico europeo. Las iniciativas centradas en aumentar los flujos de turistas jóvenes y de edad avanzada ayudaron a lograr una ampliación de la temporada turística. Las acciones destinadas a mejorar la accesibilidad en el ámbito turístico contribuyeron a mejorar las instalaciones y los servicios para turistas con necesidades especiales de accesibilidad. Se ha mejorado la visibilidad de los Destinos Europeos de Excelencia, lo que incrementará el número de posibles llegadas de turistas y los ingresos indirectos locales para los destinos y los operadores turísticos. Las actividades y los eventos de sensibilización generaron una mayor visibilidad y dieron lugar a la adopción de iniciativas relacionadas con el turismo.

Entre 2014 y 2016, en las convocatorias de la acción «Las agrupaciones europeas se internacionalizan» («Clusters Go International») participaron 25 asociaciones europeas estratégicas de agrupaciones empresariales que representaban a 145 organizaciones de agrupaciones empresariales de 23 países europeos y más de 17 000 pymes europeas. Se concedió financiación a 15 de las 25 asociaciones europeas estratégicas de agrupaciones empresariales seleccionadas. A las otras 10 asociaciones se les concedió la etiqueta de «asociación europea estratégica de agrupaciones empresariales» y se las animó a que mantuvieran la asociación de manera voluntaria, sin financiación del Programa COSME. Las 15 asociaciones cofinanciadas están formadas por aproximadamente 95 agrupaciones empresariales que abarcan más de 10 300 pymes europeas.

#### **Objetivo específico n.º 4: emprendimiento y cultura empresarial**

El Programa COSME respalda los intercambios entre educadores y formadores europeos con miras al desarrollo de mejores prácticas de educación en materia de emprendimiento en la UE. El Programa se centra en grupos como los jóvenes, las mujeres o los emprendedores de edad avanzada para que puedan recibir orientación o acogerse a otros sistemas específicos.

El principal instrumento es el programa de orientación Erasmus para Jóvenes Emprendedores, que ayuda a los nuevos emprendedores a adquirir y desarrollar competencias y conocimientos sobre emprendimiento y a seguir desarrollando su actividad empresarial al aprender de emprendedores con experiencia. Dio comienzo en 2009 como proyecto piloto y en la actualidad es una de las acciones principales del Programa COSME.

Se ejecuta a través de convocatorias de propuestas anuales que dan lugar a la firma de acuerdos de subvención por parte de la EASME de veinticuatro meses de duración. Por lo general, siempre hay un elevado número de proyectos de calidad que no pueden financiarse debido a la escasez de

fondos. En la convocatoria de 2014<sup>12</sup>: se presentaron 111 propuestas y se seleccionaron 15 proyectos en los que participaban 111 organizaciones de 28 países del Programa COSME; no se pudieron financiar 40 proyectos de un valor aproximado de 14 millones EUR debido a las limitaciones presupuestarias. La ejecución de las actividades dio comienzo el 1 de febrero de 2015 con una red de 175 organizaciones intermediarias en 32 países (26 Estados miembros y 6 países del Programa COSME). A finales de 2016 se habían aceptado los perfiles de 11 000 emprendedores y se habían establecido 4 200 correspondencias con más de 8 400 emprendedores.

En el marco de este objetivo específico, el Programa COSME también financia una serie de proyectos más pequeños; los más importantes son:

- «Educación sobre emprendimiento», con entre 0,4 y 1 millón EUR anuales;
- «El emprendimiento entre las mujeres», con entre 0,5 y 1 millón EUR anuales;
- «El emprendimiento entre las personas de edad avanzada», con entre 0,5 y 1 millón EUR anuales;
- «Emprendimiento digital», con 2,5 millones EUR en 2015;
- «Apoyo para el emprendimiento de los migrantes», con 1,5 millones EUR anuales.

#### **IV. METODOLOGÍA**

La evaluación intermedia abarca el período 2014-2016 y se basa en gran medida en un estudio<sup>13</sup> llevado a cabo por una consultora externa entre diciembre de 2016 y diciembre de 2017. La consultora realizó el estudio utilizando la metodología de evaluación normalizada de la Comisión recomendada en las directrices para la mejora de la legislación<sup>14</sup>. El objetivo era evaluar las actividades del Programa financiadas entre 2014 y 2016 conforme a cinco criterios: pertinencia, eficacia, coherencia, eficiencia y valor añadido de la UE.

La evaluación intermedia abordó seis preguntas principales y quince preguntas subordinadas presentadas en las especificaciones del estudio y utilizó una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos.

Algunos de los instrumentos empleados para la evaluación intermedia fueron la investigación documental, los análisis estadísticos de datos secundarios, un taller, 120 entrevistas de alto nivel, consultas específicas a más de 4 000 pymes y una consulta pública que recibió 195 respuestas y 14 documentos de posición.

Teniendo en cuenta que se trata de una evaluación intermedia, todavía no es posible cuantificar la mayor parte de los efectos previstos a largo plazo. Por lo tanto, la atención se centró principalmente en la medida en que el Programa está sentando las bases para lograr los resultados a medio plazo previstos. Para ello se hace especial hincapié en la adecuación y la calidad del diseño del programa —por ejemplo, los objetivos formulados, los recursos invertidos y las actividades llevadas a cabo—, es decir, en los criterios de pertinencia y coherencia.

Para más información sobre la metodología, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

#### **V. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN**

---

<sup>12</sup> <https://ec.europa.eu/easme/sites/easme-site/files/documents/erasmus-for-young-entrepreneurs-call-for-proposals-2014.pdf>.

<sup>13</sup> <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/28084?locale=es>.

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_es).

En esta sección se presentan las principales conclusiones de la evaluación con arreglo a los cinco criterios de evaluación anteriormente descritos.

### **A. Pertinencia**

El Programa COSME contribuye a la máxima prioridad de la Comisión Juncker, consistente en fomentar el crecimiento y el empleo, a través de diversas medidas, como la mejora del acceso a la financiación, la creación de oportunidades de establecimiento de contactos, la promoción del intercambio de información y buenas prácticas y el acceso de las pymes de la UE a nuevos mercados. El Programa COSME está destinado a todas las pymes de la UE, siendo este uno de sus principales puntos fuertes.

A través del Programa se implementan las prioridades de la Comisión en materia de política, como la «Small Business Act», la Estrategia para el Mercado Único (2015) y la Iniciativa sobre las empresas emergentes y en expansión (2016). Asimismo, está sumamente adaptado a las necesidades cambiantes de las pymes de Europa.

Los resultados de las encuestas indican que tanto los intermediarios como las pymes beneficiarias consideran que las acciones realizadas en el marco del Programa COSME son pertinentes y responden a sus necesidades, tanto en lo relativo a las condiciones establecidas como a su contenido. Debido a la atención prestada a fomentar el crecimiento económico y la creación de oportunidades laborales, la pertinencia del Programa para los ciudadanos de la UE es elevada.

La pertinencia del Programa es más limitada en lo relativo a los ámbitos no pertenecientes a la esfera económica (por ejemplo, los relacionados con los retos de la sociedad) y a algunos de los objetivos definidos en la Estrategia Europa 2020, como el crecimiento sostenible e integrador. El Programa COSME responde a estos objetivos principalmente de manera indirecta.

Su flexibilidad es un elemento clave. Permite ejecutar nuevas prioridades políticas mediante la puesta en marcha de nuevas acciones y al facilitar financiación para los ámbitos prioritarios. En este sentido, durante los tres primeros años de aplicación se propusieron y realizaron varios cambios en la asignación presupuestaria.

Los principales puntos débiles en lo relativo a la pertinencia (y también a la eficacia, como se indica más adelante) están relacionados con la estructura del Programa. Las dos acciones principales, los instrumentos financieros y la Red Europea para las Empresas, representan más del 80 % del presupuesto total previsto en el Reglamento COSME. Por consiguiente, el presupuesto para otras acciones más pequeñas es muy limitado. En algunos casos, esto reduce los posibles efectos de esas acciones.

### **B. Eficacia**

Entre 2014 y 2016, el Programa COSME logró, en general, los resultados previstos; por ejemplo, se alcanzó el número de pymes que se beneficiaron de la financiación de la deuda o el número de eventos organizados. Las pruebas disponibles sugieren que tendrá repercusiones positivas en el crecimiento y el empleo de sus beneficiarios.

El punto fuerte del Programa COSME reside especialmente en la utilización de intermediarios para su ejecución. El Programa COSME aprovecha la proximidad a las pymes de estos intermediarios y facilita la integración de los servicios prestados en el marco del Programa COSME con los servicios prestados por dichos intermediarios en sus contextos nacionales y regionales. Este enfoque permite que el Programa maximice su potencial para lograr los efectos deseados.

*Acceso a la financiación*

El Instrumento de Garantía de Préstamos y el Instrumento de Capital para el Crecimiento son instrumentos financieros sumamente eficaces para las pymes beneficiarias. En concreto, el Instrumento de Garantía de Préstamos (IGP) llegó a un número considerable de pymes, propuso condiciones de financiación generales más favorables, demostró un elevado nivel de apalancamiento para la financiación de pymes e incrementó el suministro de financiación de la deuda en la mayoría de los Estados miembros. Sin embargo, se indicó que el límite de 150 000 EUR, por encima del cual los intermediarios financieros deben verificar si la pyme no cumple alguno de los criterios de innovación previstos en el instrumento de financiación de la deuda para pymes de Horizonte 2020, tuvo un efecto negativo, pues induce a los intermediarios a mantener su oferta financiera por debajo de este límite, que se considera inapropiado para las necesidades de financiación de muchas pymes.

El progreso realizado en el marco del Instrumento de Capital para el Crecimiento (ICC) es más limitado, debido a la gran cantidad de tiempo necesario para la financiación inherente a las inversiones de capital y a la preferencia concedida al instrumento de capital establecido en el marco del FEIE en 2016.

El 31 de diciembre de 2016, en el Instrumento de Garantía de Préstamos (IGP) participaban más de 60 intermediarios financieros de 25 países, que ofrecían apoyo a más de 140 000 pymes, de las que el 50 % eran empresas emergentes con menos de cinco años de actividad, y el 90 % de las empresas que recibían apoyo eran microempresas.

El IGP permitió aumentar el número y el volumen de las operaciones de financiación para pymes de mayor riesgo (los 611,17 millones EUR de acuerdos de garantía firmados entre 2014 y 2016 facilitaron un volumen de financiación de 5 500 millones EUR). La mayoría de los intermediarios financieros encuestados indicaron que el IGP mejoró considerablemente su capacidad para facilitar cobertura de la exposición crediticia o crédito. La encuesta también reveló que, por lo general, la garantía del Programa COSME dio lugar a otras inversiones importantes, estimadas en un total de 1 250 millones EUR. Las pymes encuestadas señalaron que tanto el ICC como el IGP tuvieron efectos positivos en sus perspectivas de crecimiento.

#### *Acceso a los mercados*

La Red Europea para las Empresas (REE) ha demostrado poseer una gran capacidad para llegar a las pymes de toda Europa, incluidas 150 000 pymes que participaron en sus servicios de cooperación y asesoramiento. Gracias a la REE, más de 8 000 pymes firmaron acuerdos de cooperación con pymes transfronterizas o aplicaron recomendaciones de los nuevos servicios de asesoramiento de la REE. Los servicios de la REE principalmente ayudaron a las pymes a mejorar la calidad de sus bienes y servicios, dando lugar al aumento (previsto) del volumen de negocios y especialmente a su entrada en nuevos mercados geográficos, tanto de Europa como de otros lugares. Los servicios de la REE son muy utilizados y apreciados por las pymes que los reciben. La REE presenta resultados significativos en términos de productos, especialmente en lo relativo a los servicios de cooperación empresarial, la facilitación de asesoramiento, la asistencia a las pymes para superar obstáculos relacionados con la innovación y la gestión empresarial y la facilitación de relaciones empresariales de valor entre pymes. También ofreció resultados para los propios intermediarios, como un aumento del conocimiento, la inteligencia estratégica y la cooperación con otros miembros de la REE con miras a aumentar la calidad de los servicios.

Además de los servicios de la REE, el portal «Tu Europa - Empresas» sirve como fuente de información clave. Informa sobre los derechos y las obligaciones a la hora de iniciar o gestionar una empresa en un país europeo y ha atraído a más visitantes de lo previsto. Los datos de seguimiento indican que el portal llega a 2,9 millones de visitantes únicos (como base de comparación, el Reglamento COSME estableció un hito a largo plazo para la REE de 2,3 millones de usuarios para los

servicios digitales). Los índices de satisfacción entre los usuarios también son elevados (93 %, mientras que el objetivo fijado en el programa de trabajo de COSME para 2016 fue del 85 %).

En la acción «Las agrupaciones europeas se internacionalizan» participan 25 asociaciones europeas estratégicas de agrupaciones empresariales que representan a 145 organizaciones de agrupaciones empresariales de 23 países europeos y más de 17 000 pymes europeas. Debido a las limitaciones presupuestarias, solamente se concedió financiación a 15 de las 25 asociaciones europeas estratégicas de agrupaciones empresariales seleccionadas; a las otras 10 se les concedió la etiqueta de «asociación europea estratégica de agrupaciones empresariales» y se las animó a que mantuvieran la asociación de manera voluntaria, sin financiación del Programa COSME. Las 15 asociaciones cofinanciadas están formadas por aproximadamente 95 agrupaciones empresariales que abarcan más de 10 300 pymes europeas. Se han creado asociaciones europeas oficiales entre las agrupaciones empresariales, así como las primeras asociaciones «globales».

Entre los resultados más importantes se encuentran una mejor comprensión del proceso de internacionalización y la mejora de las capacidades de los gestores de las agrupaciones empresariales para respaldar la internacionalización, así como la creación de nuevas relaciones empresariales internacionales. Entre los resultados a medio plazo logrados de manera más generalizada se cuentan un perfil y una visibilidad internacionales más sólidos.

#### *Mejora de las condiciones generales para la competitividad*

Las iniciativas centradas en respaldar la competitividad sectorial consisten principalmente en acciones puntuales con un presupuesto limitado destinadas a una amplia gama de sectores. Según los beneficiarios del programa relativo al turismo, algunos de los resultados directos son la creación de nuevas asociaciones estratégicas a nivel transfronterizo y una mayor visibilidad en los mercados internacionales. Aunque solamente un número reducido de pymes participaron directamente, la participación de asociaciones profesionales y de agencias de turismo públicas locales, regionales y nacionales sirvió como base para lograr efectos multiplicadores importantes. Se están desarrollando nuevos productos y servicios turísticos, y existen grandes expectativas entre los participantes sobre las posibilidades de entrar en nuevos mercados.

Las acciones de aplicación de la iniciativa «Small Business Act» en favor de las pequeñas empresas lograron facilitar información de calidad para los responsables de las políticas nacionales mediante la publicación del estudio sobre el rendimiento de las pymes, además de proporcionar una plataforma sumamente apreciada para el intercambio de información y buenas prácticas a través de la red de representantes para las pymes. Existe una percepción general de que estas actividades contribuyen a la convergencia de las políticas sobre pymes de los países del Programa COSME.

#### *Emprendimiento*

El programa Erasmus para Jóvenes Emprendedores logró los objetivos previstos. Contó con la participación de aproximadamente 3 500 emprendedores. Se calcula que, entre 2014 y 2016, la participación de nuevos emprendedores en el programa dio lugar a la creación de 250 nuevas empresas, a un volumen de negocios adicional de 5 millones EUR y a aproximadamente 1 000 puestos de trabajo nuevos. Asimismo, la participación de emprendedores de acogida está asociada a un volumen de negocios adicional de 203 millones EUR y a más de 1 100 nuevos puestos de trabajo. También ha sentado la base para importantes resultados en términos de relaciones empresariales e internacionalización, tanto para los emprendedores nuevos como de acogida. En total, entre 2014 y 2016 se realizaron 2 117 períodos de prácticas. Se calcula que aproximadamente 1 800 posibles nuevos emprendedores mejoraron sus competencias técnicas y de gestión gracias a Erasmus para Jóvenes Emprendedores, mientras que algunos han mejorado otras competencias empresariales (mercadotecnia, administración, finanzas, etc.).

Los participantes afirmaron que su experiencia con Erasmus para Jóvenes Emprendedores les había permitido comprender mejor los retos a los que se enfrentan los emprendedores. Este programa también tuvo efectos directos en los emprendedores de acogida, puesto que respaldó la innovación en el marco de sus empresas y logró tasas de crecimiento considerablemente superiores a la media de la UE. Asimismo, Erasmus para Jóvenes Emprendedores logró sus objetivos relacionados con el refuerzo de las relaciones empresariales y la creación de una base para continuar con la cooperación y la internacionalización, gracias a la creación de importantes oportunidades de establecimiento de contactos.

### **C. Eficiencia**

De manera general, el Programa COSME opera con un buen nivel de eficiencia, y todos sus componentes esenciales se han ejecutado de conformidad con los objetivos y los plazos específicos previstos en los programas de trabajo anuales. El principal punto fuerte del Programa COSME es la claridad de las descripciones de sus programas de trabajo, lo que conlleva un porcentaje relativamente pequeño de propuestas no subvencionables como parte de las convocatorias de subvenciones. No se identificaron cuellos de botella administrativos importantes y, por lo general, las medidas de simplificación introducidas se consideraron positivas, incluso a pesar de que la EASME tuvo problemas con el nuevo sistema informático durante el primer año de funcionamiento que generaron dificultades para los beneficiarios.

La ejecución del Programa COSME se delega principalmente en la EASME (medidas no financieras) y en el FEI (instrumentos financieros). La EASME ejecutó un presupuesto de 298 millones EUR para el período 2014-2016 y el FEI un presupuesto de 550 millones EUR destinado a las pymes para los instrumentos financieros del Programa COSME.

En general, tanto los intermediarios como los beneficiarios finales consideran que los costes y las cargas relacionadas con la utilización del Programa COSME son asequibles y aceptables. A pesar de que, en algunos casos, se consideró que la carga administrativa era elevada, la opinión general fue que los beneficios eran superiores a los costes. Los intermediarios financieros indicaron que los requisitos de facilitación de información eran gravosos y conllevaban el riesgo de reducir el atractivo del IGP. Los intermediarios financieros también afirmaron que la carga administrativa del ICC era considerablemente superior a la habitual en el sector del capital de riesgo. Sin embargo, las pymes beneficiarias del IGP indicaron que no tuvieron que soportar costes, cargas administrativas o dificultades adicionales debido a la garantía de la UE.

Todas las pymes, y especialmente las microempresas y las empresas pequeñas, calificaron las condiciones de préstamo de su financiación respaldada por una garantía del Programa COSME de la UE como más favorables que las facilitadas por otros intermediarios financieros para obtener una financiación similar. Las pymes beneficiarias de otras esferas temáticas del Programa COSME también consideraron que los beneficios eran superiores a los costes.

En cuanto a la gestión del Programa COSME por parte de la EASME, el plazo para la concesión de subvenciones de las convocatorias abiertas fue inferior al fijado como objetivo por la EASME, mientras que el nivel de competencia, el número de propuestas y la tasa de éxito de las propuestas subvencionables variaron considerablemente entre las diferentes acciones. Es importante señalar que el Programa COSME financia multitud de pequeñas acciones que requieren la participación de un número proporcionalmente elevado de personal.

En lo relativo a las deficiencias, la evaluación intermedia indica que se debe mejorar la gestión de los datos del Programa COSME. El reparto de las responsabilidades de aplicación entre los numerosos actores implicados supone un reto importante para la eficiencia de la gestión y la coordinación del

Programa, además del riesgo de debilitar la supervisión y la evaluación del Programa. Se debe prestar una mayor atención a la recopilación de datos sobre el perfil de los beneficiarios para permitir un seguimiento adecuado de los resultados del Programa y de los progresos hacia el logro de sus objetivos.

#### **D. Coherencia**

De manera general, el Programa COSME muestra un elevado nivel de coherencia interna. Se realizan esfuerzos con miras a crear sinergias y no se han detectado solapamientos sustanciales. Se presta especial atención a lograr complementariedades entre las diferentes acciones, especialmente en lo relativo a la REE y a la internacionalización. Tanto el Centro UE-Japón como los servicios de asistencia sobre los DPI, por ejemplo, cooperan con la REE. La colaboración entre el programa de internacionalización de agrupaciones empresariales y el Centro UE-Japón permitió ofrecer apoyo en materia de internacionalización a las asociaciones de agrupaciones empresariales. Se anima a que los expertos de los servicios de asistencia sobre los DPI y de la REE también participen en los eventos de la Plataforma Europea para la Colaboración de las Agrupaciones Empresariales.

En cuanto al objetivo relacionado con el emprendimiento, los solapamientos entre las partes interesadas de toda la cartera fueron mínimos, ya que la mayoría de las acciones requieren la participación de un grupo de asociados concreto con ámbitos de especialización específicos. Las acciones relacionadas con el ámbito temático «Condiciones generales en el mercado único» no se solapan entre sí: cada acción aborda diferentes aspectos del mercado único.

La situación en lo relativo a la coherencia entre las diferentes actividades de comunicación del Programa COSME —principalmente sitios web relacionados con los instrumentos financieros y las acciones de emprendimiento— es en cierta medida desigual. Si bien los sitios web sobre los instrumentos financieros ofrecen información clara, los relativos a las acciones de emprendimiento parecen gestionarse de manera independiente los unos de los otros y sin interacción alguna. La evaluación es positiva en cuanto a las sinergias y las complementariedades creadas entre el portal «Tu Europa - Empresas» y los servicios de la REE, así como entre otras actividades del Programa COSME orientadas a la internacionalización, como la REE y el programa «Las agrupaciones europeas se internacionalizan».

El análisis indica que entre los instrumentos financieros de la UE hay tanto sinergias como solapamientos. Hay pruebas claras de la existencia de sinergias entre el IGP del Programa COSME y la ventana de las pymes del FEIE, puesto que esta medida del FEIE se canaliza a través del IGP. Es posible que surjan solapamientos entre el IGP del Programa COSME y los instrumentos financieros de los Fondos EIE. La ventana de las pymes del FEIE está desplazando claramente al ICC (tal y como preveía la Comisión al crearla en 2016).

Existe una coherencia general entre los instrumentos financieros del Programa COSME y de Horizonte 2020. La evaluación del Plan de Inversión realizada en 2016 concluyó que el FEIE, el Programa COSME y el instrumento InnovFin de Horizonte 2020 se complementan bien entre sí. La coordinación entre las actividades de la REE en el marco del Programa COSME y el programa Horizonte 2020 es un buen ejemplo de coherencia con otras iniciativas de la UE. Muchas de las partes interesadas lo elogian en gran medida.

En cuanto a la internacionalización de las pymes, no existen solapamientos importantes entre las actividades financiadas por el Programa COSME y las actividades financiadas en el marco de Horizonte 2020. Las iniciativas de la Comisión vinculadas a la internacionalización de las pymes se llevan a cabo principalmente a través del Programa COSME. Sin embargo, en Horizonte 2020 hay algunos programas importantes que pueden fomentar la internacionalización y la innovación de las pymes, bien implícitamente o de manera indirecta. Un ejemplo claro es la iniciativa INNOSUP de

Horizonte 2020<sup>15</sup>, a través de la cual se aborda el reto de crear nuevas cadenas de valor industrial intersectoriales dentro de la UE basándose en el potencial de innovación de las pymes.

La información disponible no refleja solapamientos sustanciales entre los servicios de la REE, las medidas de internacionalización de pymes/agrupaciones empresariales y las acciones financiadas a través de otras iniciativas de la UE. Entre estas iniciativas de la UE se incluyen los programas operativos del FEDER e Interreg y las iniciativas EU Gateway y Business Avenues.

Los servicios de la REE financiados con cargo al Programa COSME y al programa operativo del FEDER son, en la mayoría de los casos, complementarios. Mientras que, por lo general, el FEDER centra su atención en el contexto regional, los servicios de la REE del Programa COSME se centran principalmente en la cooperación transfronteriza. Las iniciativas EU Gateway y Business Avenues ayudan a las empresas europeas a establecer una colaboración empresarial en Asia (por ejemplo, en Japón, Corea y en países de Asia Sudoriental). La evaluación indicó que existe una colaboración regular entre la REE y las iniciativas EU Gateway y Business Avenues. También se detectaron sinergias entre otras acciones del Programa COSME, por ejemplo, el Centro UE-Japón y los servicios de asistencia sobre los DPI.

En el Plan de acción sobre emprendimiento 2020 de la Comisión<sup>16</sup> se establecen iniciativas destinadas a promover y respaldar el emprendimiento. Muchas de estas medidas se financian a través del Programa COSME. Sin embargo, otras medidas con un objetivo similar reciben financiación de otros programas de la UE, incluida la facilitación de apoyo a varias redes que ayudan a las mujeres a emprender, el programa Erasmus+, el Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI) y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE). A pesar de que todas estas acciones tienen un objetivo común, no existen solapamientos claros entre ellas. La complementariedad se logra principalmente al utilizar diferentes instrumentos.

Asimismo, la evaluación intermedia indica que la interacción entre los planos de la UE, nacional y regional del apoyo a las pymes no siempre es sinérgica y complementaria, a pesar de que no se detectaron solapamientos sustanciales. Respecto a las acciones para las que la proximidad a las comunidades de pymes es un elemento facilitador importante, una mejor coordinación con las acciones nacionales y regionales mejoraría la coherencia. Este es especialmente el caso de los servicios de la REE y de las acciones del Programa COSME que respaldan a organizaciones de agrupaciones empresariales.

## **E. Valor añadido de la Unión Europea**

Cada programa financiado por la UE debe ofrecer un valor añadido de la UE tangible. Esto significa que debe contribuir claramente a promover los valores y las normas de la Unión Europea. Las acciones financiadas por la UE deben complementar, mejorar y apoyar las acciones nacionales, regionales y locales.

Los instrumentos financieros del Programa COSME, especialmente el IGP, ofrecen un apalancamiento financiero importante que permite que los intermediarios nacionales y regionales faciliten productos de préstamo con un mayor perfil de riesgo que los productos que normalmente ofrecen. También prestan apoyo a un número de empresas muy superior al que podrían dar servicio en otras condiciones. Además, los programas nacionales de apoyo, especialmente en mercados más pequeños, ofrecen un mayor apalancamiento cuando se combinan con un programa a escala de la

---

<sup>15</sup> Apoyo a la innovación para pequeñas empresas: <https://ec.europa.eu/easme/en/innosup>.

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/action-plan\\_es](https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/action-plan_es).

UE. Por lo general, las partes interesadas y los intermediarios están de acuerdo en que, de manera individual, ninguna institución privada ni ningún país participante podría haber logrado los resultados que el Programa COSME ha conseguido en términos de efectos de apalancamiento, alcance y perfil de riesgo de las pymes implicadas.

La mayoría de los intermediarios del IGP consideraban que el apoyo público a escala de la UE era decisivo y que un programa europeo puede lograr resultados que un programa nacional no podría conseguir. El IGP les permitió ofrecer un instrumento de garantía en condiciones más favorables (tipos de interés, tasas y solicitudes de garantía más bajas) para un mayor número de pymes. Además, en algunos países no existen programas a escala nacional que respalden el acceso a la financiación para pymes. La «marca de la UE» ayuda a aumentar la confianza entre los posibles beneficiarios. Sin embargo, los resultados de la evaluación apuntan a que el alcance del IGP en mercados financieros menos desarrollados no ha sido suficiente y que sería recomendable aplicar un enfoque más específico.

Todos los intermediarios del ICC a los que se consultó en el contexto de esta evaluación estaban de acuerdo en que la facilitación de financiación de capital es más eficiente a escala de la UE y permite lograr un alcance y una gama de apoyo más amplios que los programas nacionales y regionales.

La dimensión europea también ocupa un lugar central en la REE y sus servicios. La REE, gracias al alcance y a la calidad del servicio facilitado, lleva a cabo acciones que de otro modo no podrían realizarse. La dimensión europea es esencial, especialmente para los servicios con un elemento transfronterizo, que es un aspecto del apoyo a las pymes que normalmente no se incluye en programas similares de alcance nacional o regional.

En el plano nacional o local existen muchos tipos diferentes de intervenciones diseñadas para promover el emprendimiento y las empresas emergentes en sus inicios. La mayor parte de las acciones de emprendimiento de menor envergadura financiadas por el Programa COSME tienen como objetivo acercar a las partes interesadas y las iniciativas nacionales centradas en diferentes ámbitos de emprendimiento. En los sectores emergentes (por ejemplo, migrantes emprendedores), las acciones del Programa COSME están adoptando un papel de liderazgo a la hora de respaldar las medidas nacionales.

El programa Erasmus para Jóvenes Emprendedores también tiene un alcance y unos objetivos transfronterizos sólidos dentro de la UE. Permite la movilidad por toda Europa al establecer correspondencias entre jóvenes emprendedores y anfitriones de otros países y al ofrecer oportunidades para aprender y para conocer a contactos empresariales de todo el mercado único, y lo hace a una escala que sería imposible lograr a nivel nacional.

Para las demás líneas de acción del Programa COSME, el beneficio de su aplicación a escala europea, en lugar de nacional o regional, también es muy elevado. Algunos ejemplos de estas acciones son las acciones relativas a las competencias digitales, las relacionadas con el turismo que reúnen a los actores de las cadenas de valor europeas y el programa «Las agrupaciones europeas se internacionalizan», que fomenta las asociaciones europeas entre agrupaciones empresariales con miras al desarrollo y la aplicación de estrategias de internacionalización de manera conjunta. Además, las acciones de la política sobre pymes que facilitan tanto información estratégica como oportunidades de trabajo en red para los responsables políticos nacionales fomentan la elaboración de políticas sobre pymes y la convergencia entre las medidas políticas nacionales en materia de pymes. El alcance y la minuciosidad del apoyo que ofrece el Programa COSME va más allá de la ayuda que puede ofrecerse a las pymes europeas a través de iniciativas nacionales o regionales.

## **V. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS**

La evaluación intermedia del Programa COSME ofrece una visión general positiva de su aplicación y de los resultados logrados durante los tres primeros años del período de programación. La aplicación del Programa avanza correctamente para lograr los objetivos establecidos en la base jurídica para finales de 2020. Sin embargo, cabe señalar que las conclusiones de esta evaluación se limitan al período de evaluación y todavía no informan sobre todos los efectos del Programa COSME.

Las acciones del Programa COSME son sumamente adecuadas para hacer frente a los retos relacionados con el fomento del crecimiento económico y la creación de oportunidades de empleo. Sin embargo, sus efectos son más limitados a la hora de hacer frente a los retos mundiales y sociales. Por lo tanto, hay margen para una mejor integración de estos objetivos en los proyectos del Programa COSME y para una mayor utilización de sus instrumentos actuales, en particular la REE, con miras a ayudar a las pymes a hacer frente a los retos de la sociedad.

La mayoría de las acciones del Programa COSME, los instrumentos financieros, la Red Europea para las Empresas, el programa Erasmus para Jóvenes Emprendedores, los servicios de asistencia sobre los DPI para las pymes o las agrupaciones empresariales son una continuación de las acciones de PIC. Por lo general, el Programa COSME ha logrado los resultados previstos. El punto fuerte del Programa es especialmente la utilización de intermediarios para su aplicación. El Programa COSME aprovecha la proximidad a las pymes de estos intermediarios y facilita la integración de los servicios que presta con los servicios prestados por dichos intermediarios en sus contextos nacionales y regionales.

Por lo general, el Programa COSME está funcionando con un buen nivel de eficiencia. Las acciones se ejecutan de conformidad con los objetivos y los plazos específicos previstos en los programas de trabajo anuales. La gran mayoría de los intermediarios y beneficiarios finales afirman que existe una buena relación coste-beneficio en lo relativo a su participación. Sin embargo, un elevado número de pequeñas medidas reduce la rentabilidad de la ejecución del Programa COSME por parte de la EASME. Hasta que finalice el período de programación, los programas de trabajo anuales del Programa COSME abordarán la fragmentación, para lo que se concederá prioridad a las acciones de mayor envergadura y estratégicas que ejecutan las prioridades políticas de la Comisión, y paralelamente se mantendrá un número limitado de acciones piloto más pequeñas para conservar la flexibilidad del Programa.

El Programa COSME se ejecuta a través de la Comisión, la EASME y el FEI, lo que complica la coordinación y la gestión eficientes del Programa. Sin embargo, debe mejorarse la calidad de la gestión de los datos respecto de las acciones no financieras para lograr un conjunto completo de datos sobre las actividades, los resultados y los beneficiarios del Programa.

No existen solapamientos importantes con otros programas de la UE, nacionales o regionales, pero una mejor coordinación con las acciones nacionales y regionales ayudaría a mejorar la coherencia. Una gestión de los datos mejorada y un acceso más sencillo a los datos de seguimiento a nivel nacional/regional permitirán a los Estados miembros informar sobre los solapamientos y aumentar las sinergias.

El Programa COSME tiene un buen nivel de valor añadido europeo. La dimensión europea es la esencia misma del diseño de las acciones del Programa COSME. En algunos casos, estas acciones no solo han sido complementarias a las medidas adoptadas a escala nacional, regional y local, sino que también han ayudado a fomentarlas.

Por último, la evaluación intermedia allanará el camino para la evaluación final del Programa COSME, que también servirá para orientar un diseño detallado de los primeros programas de trabajo del período posterior a 2020. Las conclusiones preliminares de la evaluación intermedia han servido para orientar las evaluaciones de los efectos en el Programa sobre el Mercado Único y el Programa InvestEU para el próximo marco financiero plurianual (2021-2027).