

# EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO 2018

PROYECTO 6 (RCI)

ESTUDIO

FORTALECIMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD  
EMPRESARIAL



Autoridad Independiente  
de Responsabilidad Fiscal



La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C./ José Abascal, 2, 2.ª planta  
28003 Madrid  
Tel. +34 910 100 599  
Email: [info@airef.es](mailto:info@airef.es)  
Web: [www.airef.es](http://www.airef.es)

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF.

# ÍNDICE

Página

<b>CONCLUSIÓN DE LA EVALUACIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>1. RESUMEN DE LA EVALUACIÓN .....</b>	<b>9</b>
1.1. Antecedentes.....	9
1.2. Visión general .....	10
1.3. Conclusiones sobre hallazgos y lecciones aprendidas.....	15
1.4. Resumen del análisis y medidas propuestas de AIREF .....	21
<b>2. INFORME DE LA EVALUACIÓN.....</b>	<b>25</b>
<b>2.1. Introducción a la política a evaluar y el sector de actividad.....</b>	<b>25</b>
2.1.1. Principales características y evolución del programa RCI .....	25
2.1.2. Características de la ejecución del programa RCI.....	32
2.1.3. Marco normativo y gestión del programa RCI.....	43
2.1.4. El programa RCI dentro del conjunto de la política industrial española.....	44
2.1.5. Evolución de los principales indicadores económico-financieros de las empresas beneficiarias.....	47
<b>2.2. Estimación del coste público del programa .....</b>	<b>50</b>
2.2.1. Estimación del coste financiero .....	51
2.2.2. La morosidad del programa RCI.....	54
2.2.3. Otros costes del programa RCI .....	64
<b>2.3. Evaluación de impacto del programa.....</b>	<b>68</b>
2.3.1. Evolución de la demanda y oferta de préstamos.....	68
2.3.2. Estimación de impacto .....	70
2.3.3. Estimaciones alternativas y robustez .....	75
2.3.4. Resumen del impacto económico del programa RCI.....	78
<b>2.4. Evaluación de la estrategia.....</b>	<b>80</b>
<b>2.5. Evaluación del procedimiento.....</b>	<b>91</b>
2.5.1. Gobernanza del programa RCI .....	91
2.5.2. Valoración de otros aspectos de la gestión del procedimiento .....	95
Difusión .....	95
Complejidad.....	96
Plazos .....	99
Informatización.....	105
Concesión .....	106
<b>2.6. Propuestas, plazo y responsables.....</b>	<b>108</b>
2.6.1. Revisión integral del programa RCI y su encaje estratégico.....	109
2.6.2. Revisar el instrumento .....	110
2.6.3. Cambiar el modelo de gestión .....	111
<b>ANEXO 1. GLOSARIO DE TÉRMINOS .....</b>	<b>113</b>
<b>ANEXO 2. DETALLE METODOLÓGICO .....</b>	<b>119</b>
<b>ANEXO 3. OTRA INFORMACIÓN DISPONIBLE EN AIREF.....</b>	<b>131</b>
<b>ANEXO 4. CUESTIONES RELATIVAS A LA EFICIENCIA .....</b>	<b>133</b>



## CONCLUSIÓN DE LA EVALUACIÓN

En el marco del *Spending Review* llevado a cabo en España en 2018 por la AIReF, se ha evaluado el programa de Reindustrialización y Competitividad Industrial (RCI), que en la actualidad recibe el nombre de Apoyo a la Inversión Industrial Productiva. Este estudio analiza el impacto económico en variables empresariales, el coste público, la estrategia y la eficiencia del procedimiento de gestión.

El programa RCI consiste en la concesión de préstamos para el desarrollo de proyectos industriales de manera directa por parte del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. En el periodo evaluado (convocatorias desde 2008 hasta 2016) se otorgaron cerca de 4.900 millones de euros en préstamos, de los que a finales de 2017 su saldo vivo era aproximadamente 3.300 millones de euros.

El análisis realizado por la AIReF concluye que el programa RCI: 1) no mejora la competitividad empresarial, 2) tiene un coste financiero y de morosidad muy elevado, 3) no tiene un alineamiento claro con necesidades identificadas, ni con objetivos cuantificables, 4) no presenta experiencias equivalentes a nivel internacional y 5) se gestiona con procedimientos poco eficientes.

El siguiente cuadro resume los principales hallazgos:

### PRINCIPALES HALLAZGOS Y LECCIONES APRENDIDAS

Impacto económico	Alcance y alineación con objetivos	Eficiencia	Coste
 Efecto nulo en variables de rentabilidad y financieras.	 Marco estratégico sin identificación de necesidades ni cuantificación de objetivos.  Falta de "hueco de mercado".	 Proceso de informatización insuficiente.	 Elevado coste de mora.  Probablemente también de gestión (costes desconocidos).
 Solo en el corto plazo modesto efecto en empleo e inversión.	 Instrumento de tamaño limitado para conseguir impacto relevante.  Demanda en recesión.	 Falta de visión integral y coordinación.  Alta burocratización derivada de la Ley General de Subvenciones.  Falta de especialización en préstamos empresariales.	 Elevado coste financiero.  Insuficiente gestión de riesgo de crédito (CIR-BE).

En consecuencia, la AIReF propone al Gobierno no seguir desarrollando el programa en su estado actual. Considera necesaria una redefinición de su marco estratégico, definiendo objetivos específicos a los que deba dar respuesta, su alcance, el tipo de instrumento y su modelo de gestión.

**Razones:**

El análisis de impacto se resume en el siguiente gráfico:

**RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

Impacto frente al grupo de control	Corto plazo	Medio plazo
Empleo	✓	X
Inversión	✓	X
Productividad	X	X
ROE	X	X
ROA	X	X
Tasa apalancamiento	X	X
Coste medio deuda	X	X

✓ Efecto buscado,  
 X efecto contrario al buscado o sin efectos.

El efecto encontrado en inversión y empleo es modesto y de corto plazo y se deriva en gran medida de que aumentar el empleo y la inversión han sido requisitos para la concesión de los préstamos.

En cuanto al coste, las principales magnitudes se recogen en la siguiente tabla:

**RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE COSTE**  
 (millones de euros)

	Total	Convocatorias 2008-2011	Convocatorias 2013-2016	Media anual
Coste financiero	-834	-643	-192	-93
Ingreso financiero	270	48	222	30
Margen financiero	-564	-595	30	-63
Coste operativo	-36	-16	-20	-4
Pérdida incurrida	-439	-340	-98	-49
Coste total	-1.039	-951	-88	-115



Por lo tanto, en la práctica el programa RCI funcionaría como un subsidio a la inversión y al empleo. Así, se puede inferir que el coste público de cada puesto de trabajo diferencial sería de aproximadamente 24.000 euros anuales (casi duplicando la prestación por desempleo máxima). Por otro lado, cada euro diferencial invertido por las empresas beneficiarias costaría a la Administración Central unos 55 céntimos.



# 1

## RESUMEN DE LA EVALUACIÓN

### 1.1. Antecedentes

El proyecto 6, Fortalecimiento de la competitividad empresarial, se ha centrado en la evaluación del programa de Reindustrialización y Competitividad Industrial (en adelante, RCI), que en la actualidad recibe el nombre de Apoyo a la Inversión Industrial Productiva. Este programa es considerado por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MINCOTUR) como uno de los elementos clave de su actuación y tiene como objetivo el apoyo financiero a las empresas para el desarrollo de inversiones industriales.

Aunque el programa presenta antecedentes que se remontan a 1997, la etapa analizada en el marco del presente *Spending Review* se ha limitado al periodo 2008-2016, periodo del que se dispone de información homogénea, dada la informatización alcanzada en los procedimientos en los que se sustenta el programa.

El estudio ha sido elaborado a partir de información recopilada desde diversas fuentes y aplicando varias metodologías detalladas en los documentos anexos. Se ha analizado la normativa reguladora, tanto de las sucesivas ordenes de bases como de las convocatorias aprobadas en cada ejercicio. Además, se ha obtenido una muestra aleatoria de expedientes con todos los documentos del procedimiento, desde la solicitud hasta la recuperación. Adicionalmente, el MINCOTUR ha facilitado bases de datos con información relativa a las 11.242 solicitudes realizadas entre 2008 y 2016, incluyendo las notas asignadas durante el proceso de evaluación. Por su parte, el Banco de España ha proporcionado datos agregados de las empresas solicitantes sobre crédito total y morosidad (por año) registrado en la Central de Información de Riesgos (CIR-BE). Para la estimación del impacto del programa, la información sobre solicitudes ha sido cruzada con datos económico-financieros facilitados por los registros mercantiles y accesibles en el Sistema de Balances Ibérico (SABI). Asimismo, la información ha sido contrastada con la incluida en la Central de Balances del Banco

de España. Finalmente, se ha consultado una amplia relación de informes internacionales relativos al diseño y ejecución de los programas de fomento industrial en el mundo.

Además de las fuentes mencionadas anteriormente, se han realizado entrevistas o encuestas a: (i) miembros del equipo gestor en MINCOTUR, (ii) responsables de las entidades colaboradoras del MINCOTUR, (iii) personal de la unidad de Mercados Financieros del Banco de España, (iv) encargados de las delegaciones provinciales de Hacienda, y (v) 480 empresas que han resultado beneficiarias durante el período de análisis.

Para la realización de este proyecto, la AIReF ha contado con la colaboración de AFI consultores y con el asesoramiento científico de FEDEA, concretamente Elena Huergo Orejas. Además, ha recibido el apoyo del Banco de España –Central de Balances y Central de Información de Riesgos–, en el procesamiento de los microdatos que administra. Queremos agradecer al Colegio de Registradores el acceso al uso de la información de las cuentas anuales de las empresas españolas utilizadas como base del análisis de impacto. La labor del personal de la Subdirección General de Programas del MINCOTUR, quienes facilitaron el trabajo de recopilación y análisis de la información, ha sido especialmente destacable. En todo caso, el contenido final del informe es de la exclusiva responsabilidad de la AIReF.

## 1.2. Visión general

El programa RCI consiste en la concesión de préstamos para el desarrollo de proyectos industriales de manera directa por parte del MINCOTUR. En el periodo evaluado se terminaron otorgando cerca de 4.900 millones de euros en préstamos, de los que a finales de 2017 su saldo vivo era de aproximadamente 3.300 millones de euros de principal. Como se detalla con posterioridad, el actual programa surge de la unificación de las bases reguladoras en 2013 de los programas Reindustrialización (REI) y Sectores Estratégicos Industriales (SEI). A partir de ese año, el objetivo del programa RCI es “ofrecer apoyo financiero a la actividad industrial en España” mediante la concesión de préstamos. Las órdenes de bases han introducido muchos cambios, tanto en la definición como en su funcionamiento. Aunque actualmente los tipos que ofrece son comparables a los del mercado, los préstamos RCI difieren en algunos aspectos de un préstamo bancario. El período de carencia de tres años y su largo plazo los hace un instrumento interesante para muchas empresas.

Las principales **magnitudes del programa** desde 2008 al 2016 se describen en el siguiente cuadro.

CUADRO 1. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL PROGRAMA RCI  
(Millones de euros)

	Valores totales estimados	Media anual
Cantidades presupuestas (2008-2016)	6.161	685
Presupuesto ejecutado (2008-2016)	4.867	539
Saldo vivo (diciembre 2017)	3.300	367
Empresas únicas beneficiarias (2008 -2016)	3.904 (empresas)	438 (empresas)
Tamaño del préstamo medio (promedio 2008-2016)	-	0,9
Tamaño del préstamo medio en 2016	-	2,1

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Valores en moneda aproximados debido a redondeo.

El **análisis de impacto** realizado mediante modelo econométrico comparado con una base de control y neutralizando, entre otros, los efectos derivados del ciclo económico, permite constatar que el programa no tiene efectos en la competitividad de las empresas. Es decir, no se evidencia impacto en productividad, rentabilidad ni perfil financiero. La siguiente cuadro resume los efectos:

CUADRO 2. RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

Impacto frente al grupo de control	Corto plazo	Medio plazo
Empleo	✓	X
Inversión	✓	X
Productividad	X	X
ROE	X	X
ROA	X	X
Tasa de apalancamiento	X	X
Coste medio deuda	X	X

✓ Efecto buscado, X efecto contrario al buscado o sin efectos.

Fuente: Elaboración propia.

El efecto encontrado en inversión y empleo es modesto y de corto plazo, y se deriva en gran medida de que aumentar el empleo y la inversión han sido requisitos para la concesión de los préstamos. Durante el período 2008-2014 (años a los que se debe limitar el análisis de impacto), frente a unas inversiones totales financiadas de 3.850 millones de euros, el efecto diferencial acumulado es de aproximadamente 1.500 millones de euros. En términos de empleo el efecto diferencial estimado es mayor, puesto que las cerca de 4.400 beneficiarias han creado unos 33.000 puestos de trabajo diferenciales; esto es, entre 7 u 8 empleados de media más que las empresas de control. De esta manera, el coste público anual de cada puesto de trabajo es cercano a 24.000 euros y casi duplica el coste en que actualmente se incurre en la prestación (máxima) por desempleo:

CUADRO 3. ESTIMACIÓN DE IMPACTO EN EMPLEO E INVERSIÓN (2008-2014) A DOS AÑOS VISTA

	Valores totales estimados	Media anual
Empleo (cantidad de puestos de trabajo)	33.000	4.700
Inversión (millones de euros)	1.455	208

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Valores aproximados.

Los ejercicios realizados con un horizonte temporal ampliado a cinco años no han podido encontrar evidencia de impacto significativo y sistemático en ninguna de las variables analizadas. Por otro lado, el impacto que ha tenido el programa sobre las empresas que se han beneficiado de una reserva específica (territorial o sectorial) es testimonial tanto en volumen de inversión como en empleo.

En cuanto al **análisis del coste**, desde el 2008 al 2016 se estima que el coste global del programa RCI (es decir, la suma de los costes financieros netos más los costes operativos y estimación de crédito impago) se aproxima a los 1.039 millones de euros. De este total, el coste financiero bruto se encuentra en torno a los 834 millones de euros, que se han visto parcialmente compensados por los ingresos cobrados por intereses, que totalizan unos 270 millones de euros. No obstante, el margen acumulado de las convocatorias 2012 a 2016 es positivo y supone aproximadamente 30 millones de euros.

La tasa de morosidad ha sido muy elevada: uno de cada siete euros concedidos en el periodo resulta impagado. Aunque la información sobre recobros es limitada, sobre la base de la información para los años 2015 y 2016 y extrapolándola al periodo, la pérdida incurrida del programa RCI 2008-2016 puede alcanzar aproximadamente 439 millones de euros, aun cuando los préstamos del 2014-2016 estaban a finales del 2017 en periodo de carencia del principal.

El control de los reintegros totales, la mejora de los procesos de admisión del crédito, la exigencia de consulta a la Central de Información de Riesgos del Banco de España (CIR-BE) y el tránsito a certificaciones y desembolsos parciales del préstamo concedido son algunos de los instrumentos que podrían contribuir a contener la tasa de morosidad del programa y evitar el riesgo de selección adversa (es decir, el riesgo de ser el primer préstamo que se deja de pagar en caso de dificultad financiera, toda vez que el no pago en plazo no se informa a la CIR-BE).

CUADRO 4. **COSTE DEL PROGRAMA RCI 2008-2016**  
(Millones de euros)

	Total	Convocatorias 2008-2011	Convocatorias 2013-2016	Media anual
Coste financiero	-834	-643	-192	-93
Ingreso financiero	270	48	222	30
Margen financiero	-564	-595	30	-63
Coste operativo	-36	-16	-20	-4
Pérdida incurrida	-439	-340	-98	-49
Saldo global	-1.039	-951	-88	-115
Pro-memoria: Morosidad bruta	-496	-388	-108	-55

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Cifras aproximadas debido a redondeo de decimales.

El **análisis de estrategia** no ha podido identificar un diseño que, partiendo de las necesidades actuales, defina objetivos cuantitativos. No está claro cuál es el objetivo prioritario por alcanzar y su lógica de intervención (es decir, los motivos que fundamenten el otorgamiento de préstamos directamente por un ministerio). En el periodo analizado (2008-2016) el programa RCI ha sufrido grandes cambios, en los últimos años la mayoría de ellos de tipo procedimental. La falta de metas cuantificables y la insuficiente continuidad dificultan su evaluación y la consecución de resultados.

Aunque es uno de los principales instrumentos de apoyo industrial a nivel nacional, el alcance del programa RCI ha sido limitado, tanto en volumen de crédito total como en número de beneficiarios. Los 3.300 millones de saldo vivo vigentes de este periodo suponen poco más del 3% del total de préstamos concedidos al sector industrial por las entidades bancarias. Además, las empresas solicitantes y beneficiarias del programa RCI representan, respectivamente, el 4% y 2% del total de empresas industriales. No obstante, el peso relativo del programa, respecto a otros instrumentos de la Administración Central es creciente (ver gráfico 8 y gráfico 9 del cuerpo del informe).

En la **comparativa internacional** realizada, el programa presenta una singularidad difícilmente equiparable con las prácticas más habituales, principalmente por su modo de implementación. La gestión directa de los préstamos desde la propia administración pública, sin intermediarios financieros, sin colaboración público-privada y con un enfoque generalista no coincide con ninguna otra iniciativa analizada en países de nuestro entorno.

El **análisis del procedimiento** ha permitido identificar limitaciones en las distintas etapas desde la fase de convocatoria hasta la de cobro de las cantidades prestadas. Aunque se ha podido constatar una mejora constante en la informatización del proceso, la misma ha sido desigual e insuficiente. Por otro lado, la actual aplicación de los procedimientos recogidos en la Ley General de Subvenciones (LGS) ha limitado de manera significativa su capacidad de adaptación. Además, la falta de acceso a la CIR-BE en la fase de convocatoria y admisión limita las capacidades de identificación y gestión del riesgo. Por otro lado, la fragmentación en las funciones de seguimiento y recobro generan obstáculos muy significativos para la gestión de un préstamo empresarial que requiere un seguimiento de las beneficiarias continuo y cercano. Estos aspectos pueden generar una mayor propensión a la falta de devolución de este préstamo de la administración, frente a otros otorgados por el sector privado que, por su mayor especialización, realizan un seguimiento y una recuperación mucho más efectiva.

Además, debe añadirse la multiplicidad de actores participantes en el proceso como resultado de las necesidades de recursos que exige el procedimiento en la fase de convocatoria, evaluación, concesión y seguimiento. El centro gestor cuenta con la colaboración de tres organismos públicos (Empresa Nacional de Innovación –ENISA–, Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España –ISDEFE– y Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A. –TRAGSATEC–) que actúan bajo sus instrucciones y responsabilidad. Aún sin advertirse problemas en la cooperación entre los distintos organismos, y teniendo en cuenta que el programa RCI no es el único en el MINCOTUR en materia de concesión de apoyos financieros a las empresas, debería plantearse la oportunidad de unificar la gestión de los distintos instrumentos bajo una única unidad que aglutine los recursos necesarios para abordar con mayor eficiencia todas las funciones vinculadas a su concesión y seguimiento.

Otra complicación añadida en el ámbito procedimental viene derivada de su fragmentación. La competencia del reembolso está atribuida a las delegaciones provinciales de Hacienda y, en última instancia, a la Agencia Tributaria (AEAT) como responsable del procedimiento en fase ejecutiva. La ruptura entre originación y cobro dificulta una monitorización íntegra del programa. Las delegaciones provinciales, de hecho, demandan más homogeneidad a través de la existencia de protocolos de actuación y mecanismos de coordinación entre los órganos responsables (ministerio gestor –Industria–, Intervención General de la Administración del Estado –IGAE–, Dirección General del Tesoro, AEAT) que sería deseable implementar.

### 1.3. Conclusiones sobre hallazgos y lecciones aprendidas

#### Características del programa

- I. En relación con la ejecución financiera del programa, cabe destacar la pérdida progresiva de demanda de préstamos pese a la conversión del programa RCI en una línea de apoyo público generalista de inversión industrial. Por otro lado, en el conjunto de convocatorias analizadas no hay una adecuación de la oferta a la demanda, y se evidencia un exceso de financiación durante los últimos años, sin que se hayan realizado las modificaciones oportunas.
- II. En particular, las asignaciones presupuestarias territoriales específicas han mantenido anualmente sus ponderaciones sobre el presupuesto total, sin realizar ajustes que permitan acoplar la oferta realizada en cada territorio a la demanda efectiva en cada ejercicio. Algunas asignaciones presupuestarias específicas siguen manteniendo cierto impacto, tanto en demanda como en variables objetivo del programa, pero se detecta una inercia en el mantenimiento de asignaciones con ejecuciones presupuestarias prácticamente mínimas o nulas.
- III. La tasa de repetición es elevada, ya que en los últimos años más de un tercio de las beneficiarias lo habían sido en convocatorias anteriores. En parte, esto se debe al escaso conocimiento del programa por parte de las empresas, que manifiestan haberlo conocido mayoritariamente gracias a asesores externos. Con todo, una mayoría de empresas ha presentado menos de tres solicitudes y ha sido beneficiaria de un único préstamo RCI en el periodo analizado.
- IV. En un entorno de preeminencia de empresas pequeñas o microempresas, el beneficiario tipo del programa es una empresa pequeña o mediana, que desarrolla actividades industriales y con una antigüedad de entre 10 y 20 años. No obstante, el alcance del programa es limitado, ya sea a nivel nacional o territorial, ya que solamente el 2,2% del total de empresas industriales español-

las se ha beneficiado del programa (un 0,18% en términos del Valor Añadido del sector industrial).

- V. En relación con el ámbito territorial de los proyectos, si se aprecia un mayor impacto diferencial en aquellas empresas que son beneficiarias de una convocatoria de carácter territorial, pero motivado en parte por su mayor inversión relativa, resultado que complementa al anterior y pone el foco en la escala relativa de las inversiones.

## Impacto

- I. En general, no se aprecia impacto estadísticamente significativo del programa en la productividad, rentabilidad o perfil financiero de las empresas beneficiarias en un plazo de dos años (t2, controlado por otros parámetros externos e internos influyentes). La ampliación de este horizonte temporal en la anualidad 2008 tampoco revela impactos significativos.
- II. La participación en el programa está asociada a un impacto positivo estadísticamente significativo en inversión y empleo en el corto plazo en comparación con otras empresas de similares características. El impacto diferencial estimado de las convocatorias 2008 a 2014 totaliza aproximadamente 33.000 puestos de trabajo y 1.400 millones de inversión en t+2.
- III. Adicionalmente, se observa que el impacto positivo en inversión y empleo aumenta más que proporcionalmente al incrementarse el tamaño relativo del préstamo.
- IV. Aunque casi el 40% de las empresas han sido beneficiarias por medio de una convocatoria de carácter sectorial, no hay un impacto diferencial identificable derivado de este hecho, en parte porque recibieron un préstamo menor en términos relativos. El tamaño del préstamo, en términos comparados respecto del activo total, es un elemento significativo para determinar un impacto proporcionalmente mayor en inversión y empleo.

En relación con el ámbito territorial de los proyectos, si se aprecia un mayor impacto diferencial en aquellas empresas que son beneficiarias de una convocatoria de carácter territorial, pero motivado en parte por su mayor inversión relativa, resultado que complementa al anterior y pone el foco en la escala relativa de las inversiones.

- V. A largo plazo el programa no tiene impacto significativo y sistemático en ninguna de las variables analizadas.



## Coste

- I. Respecto del coste financiero, se distinguen claramente dos periodos. Para las convocatorias 2008-2011 el margen financiero del programa es negativo, en torno a 595 millones de euros, mientras que para las convocatorias 2012-2016 se vuelve positivo, cerca de 30 millones de euros.
- II. La tasa de morosidad del programa se sitúa en el 15% del saldo vivo pendiente en 2017. No obstante, esta cifra asciende al 23% si se computan los saldos vivos solo hasta 2013, ya que las convocatorias relativas a 2014 y siguientes están aún en periodo de carencia de capital.
- III. La morosidad neta de recobros, que puede considerarse como una estimación de la pérdida incurrida a finales de 2017 (fecha de cierre de datos del programa desde 2008-2016), la evaluamos en el orden de los 438 millones de euros. Esta cifra parte de los 496 millones de euros que suponen la mora acumulada en esa fecha. Por otro lado, las recuperaciones por ejecución de garantías y recobro parecen ser muy bajas. Sobre la base de datos recibidos de los años 2015 a 2017, los pases a la vía ejecutiva apenas suponen un 3,8% de la deuda viva de esos años, con una recuperación a finales del 2017 del 44%. Todo ello supone unas tasas de recobro bajas, que reducen la mora en unos 60 millones de euros.
- IV. Las mayores cantidades todavía no cobradas se concentran en el periodo de concesión 2009-2012 y se han controlado, aunque solo en parte, a partir de 2013 mediante un proceso de selección más estricto. No obstante, esta intervención ha provocado en gran medida la caída de la demanda.
- V. Los reintegros por no poder justificar la inversión comprometida tienen un gran impacto en la mora del programa, ya que solo los reintegros totales (es decir, por falta de justificación total) están en el orden de 200 millones de euros de mora o 5,5 puntos porcentuales sobre la mora acumulada a 2017.
- VI. Cabe destacar que los reintegros totales han supuesto un 9% del total de préstamos concedidos en el periodo y que un tercio del volumen concedido no se ha llegado a certificar, incidencia que se debe a la no ejecución de las inversiones comprometidas en la concesión del préstamo. Suponen un elevado coste de oportunidad, dado que transcurre un tiempo medio de dos años y medio desde que se resuelve la concesión hasta que se concluye la solicitud de reintegro.
- VII. La morosidad es además creciente a medida que aumenta el tamaño del préstamo en relación con el balance de la empresa beneficiaria. Esta probabilidad, como sucede en este tipo de instrumentos, se eleva notablemente en las fases contractivas del ciclo económico y se reduce en las expansivas.

- VIII. La morosidad en términos de CIR-BE de las entidades beneficiarias ha sido generalmente más baja que las de no beneficiarias, pero la diferencia entre ambas se ha estrechado los últimos años. La admisión de riesgo podría mejorar con el uso de esta información en el proceso de solicitud.
- IX. Los costes operativos suponen en torno a 36 millones de euros adicionales en el período 2008-2016.

## Estrategia

- I. El Plan Integral de Política Industrial (PIN) 2020 es la única referencia estratégica del programa RCI durante el periodo de evaluación. Dicho plan quedaba definido en torno a diez ministerios a partir de cinco ejes de actuación definidos de manera muy general. Asimismo, el cambio de la estrategia nacional en 2014 definido en la Agenda para el fortalecimiento del sector industrial en España. Informe de Seguimiento. 2015" (en adelante, la Agenda) mantuvo el programa sin cambios significativos.
- II. El PIN 2020 señalaba unas debilidades del sector industrial. La no actualización del conjunto de debilidades y retos ha dificultado enormemente que la evolución del programa RCI se haya definido en torno a necesidades específicas.
- III. La ausencia de metas cuantificables, tanto a nivel de política industrial como del propio programa RCI, es un elemento destacable que dificulta la toma de decisiones. Esto también limita sustancialmente el desarrollo del análisis de impacto del programa a lo largo de los años, dado que no tiene un propósito definido con el que confrontarse.
- IV. En este contexto, se puede decir que la multiplicidad de objetivos que presentan las distintas órdenes de bases y convocatorias que regulan la concesión de préstamos dificulta focalizar su asignación de manera que se pueda medir en el tiempo tanto su consecución como su eficacia.
- V. Por otro lado, el alcance del programa RCI es escaso para los objetivos definidos en su día en materia de política industrial.
- VI. Además, tanto la política industrial como la de apoyo financiero público a las empresas están altamente diseminadas entre diversos entes. En el primer caso por la alta participación de otros agentes territoriales (principalmente agencias de desarrollo regional) y en el segundo por la diversificación según público objetivo entre distintos entes estatales.
- VII. Según la encuesta realizada, las empresas beneficiarias consideran positivo el programa por las condiciones financieras que ofrece (carencia, plazo, precio y falta de uso de la CIR-BE).

- VIII. La comparativa internacional de la línea de apoyo financiero articulado en el marco del programa RCI revela que se trata de una rareza, no hay otro ejemplo en países de nuestro entorno en el que la Administración Central otorgue préstamos de manera directa. Lo más común son los esquemas de colaboración público-privada. Estos permiten compartir riesgos y alcanzar un mayor apalancamiento de los fondos y reparto de riesgos asumidos entre distintos agentes del sistema o, al menos, focalizar sobre aquellos ámbitos donde se identifique un fallo de mercado identificado y cuantificado.
- IX. Destaca también desde una óptica estratégica la inexistencia de acciones de seguimiento y evaluación de eficacia y eficiencia en estos años.

### Procedimiento

- I. Las condiciones de concesión y gestión del préstamo del programa RCI difieren de un préstamo bancario en una amplia gama de criterios, como son: (i) las condiciones de carencia (tres años en los préstamos RCI); (ii) el periodo de amortización (amplio); (iii) el requerimiento de garantía dineraria previa a la solicitud; (iv) la no revisión (ni tampoco inclusión de la posición deudora) de la CIR-BE; (v) el desembolso total del préstamo a la concesión y no condicionado al desarrollo del proyecto; (vi) el reintegro anticipado de aquella financiación sin vínculo con la inversión; y (vii) el procedimiento de recobro en caso de fallido por parte de la Agencia Tributaria.
- II. El procedimiento establecido se determina, en gran medida, por la aplicación los principios de la LGS. Su interpretación restringida dificulta la gestión del programa. Este hecho limita la flexibilidad y adecuación a las necesidades particulares de las empresas para realizar la inversión (momento temporal de concesión, plurianualidad de inversiones).
- III. Actualmente, la burocracia asociada tanto a la fase de solicitud como de justificación de la inversión es el elemento de mayor crítica al sistema por parte de las empresas beneficiarias que han sido encuestadas. Las altas tasas de requerimientos de subsanación en las fases de solicitud y de justificación son un signo de cómo los procesos actuales alargan excesivamente los tiempos. Estos procesos son, por otro lado, aquellos que operan en desventaja en una comparativa entre el préstamo RCI y un préstamo bancario tradicional.
- IV. En los últimos años, la existencia de servicios adicionales de apoyo a las empresas (en particular, la plataforma Financia Industria) podría permitir un mayor conocimiento de la demanda de inversión por parte del órgano gestor, lo cual debe entenderse como una buena práctica en materia de apoyo complementario a la financiación empresarial.

- V. La ruptura que supone la atribución competencial de la fase de reembolso a las delegaciones provinciales de Hacienda dificulta una visión completa de los resultados del programa –incluida la fase ejecutiva y los resultados en caso de no pago en plazo de empresas en concurso de acreedores–. Esta fragmentación y dispersión de la responsabilidad entre las distintas delegaciones provinciales demanda la disponibilidad de protocolos comunes de actuación o instrucciones homogéneas en la adopción de decisiones y la existencia de mecanismos de coordinación entre el órgano gestor, las delegaciones y la AEAT.
- VI. La imposibilidad de domiciliación bancaria de los pagos dificulta su reembolso por la rémora que genera. No obstante, la creciente interrelación entre el equipo de gestión del programa y cada una de las empresas beneficiarias en la fase de inversión y carencia mitigaría parcialmente esto.
- VII. La gestión informatizada del proceso ha favorecido la agilidad de la gestión y la trazabilidad de los procedimientos. No obstante, la fragmentación que se produce en el procedimiento de reembolso por atribución competencial y la existencia de distintos repositorios con variados procesos y dependencias funcionales dificultan la simplicidad de los procesos y, en especial, el seguimiento estratégico de los datos.
- VIII. Actualmente son varios entes los que participan en los distintos procesos de gestión del programa (concesión, seguimiento, reembolso, reintegro y recuperación en caso de falta de pago en plazo). Esta estructura dificulta la toma de acciones integradas y supone un coste económico a considerar por parte del gestor del programa.

## 1.4. Resumen del análisis y medidas propuestas de AIRcF

El cuadro adjunto resume los resultados clave de la evaluación:

CUADRO 5. RESUMEN DEL ANÁLISIS REALIZADO

Impacto económico	Alcance y alineación con objetivos	Eficiencia	Coste
Efecto nulo en variables de rentabilidad y financieras.	Marco estratégico sin identificación de necesidades ni cuantificación de objetivos.  Falta de "hueco de mercado".	Proceso de informatización insuficiente.	Elevado coste de mora.  Probablemente también de gestión (costes desconocidos).
Solo en el corto plazo modesto efecto en empleo e inversión.	Instrumento de tamaño limitado para conseguir impacto relevante.  Demanda en recesión.	Falta de visión integral y coordinación.  Alta burocratización derivada de la LGS.  Falta de especialización en préstamos empresariales.	Elevado coste financiero.  Insuficiente gestión de riesgo de crédito (CIR-BE).

Escala de grado de cumplimiento de peor a mejor.  
 Fuente: Elaboración propia.

**En función del alcance y resultados observados, la AIReF propone al Gobierno no seguir desarrollando el programa en su estado actual. Considera necesaria una redefinición de su marco estratégico, que debería de:**

- Reevaluar las necesidades y aspectos a mejorar en el tejido industrial y redefinir los objetivos a medio plazo.
- Clarificar los ámbitos de actuación de los objetivos: sectores, actividades.
- Cuantificar los objetivos y el plazo de consecución.
- Adecuar el alcance y potencial financiero del instrumento a los objetivos de futuro de la política industrial que se fijen.

A partir de los hallazgos encontrados y las lecciones aprendidas, se plantea la necesidad de complementar un nuevo diseño estratégico y alcance del programa a partir de medidas relativas al instrumento a utilizar y el modelo de gestión a implementar. Para cada alternativa global se derivan líneas de actuación específicas:

**ALTERNATIVAS RELATIVAS AL INSTRUMENTO.** El instrumento de préstamo con gestión pública no es la forma más usual a la hora de ejecutar acciones de política industrial en otros países de referencia. Por ello, se propone explorar vías de acción (la mayoría excluyentes entre sí) que buscan cambiar el instrumento financiero para que se adecúe a modelos de éxito existentes en otros países con un entorno similar:

- Crear un fondo de capital acumulativo con la dotación presupuestaria durante un número (a definir) de anualidades que permita integrar en mayor medida la gestión y constituir un instrumento reembolsable de financiación empresarial.
- Desarrollar un modelo de garantías, como el de otros países del entorno, que apalque fondos del sector privado y posibilite una mayor capacidad de acción.
- Desarrollar modelos de implementación que favorezcan el apalancamiento de fondos y la dilución de riesgos entre una diversidad de agentes, mediante la gestión de préstamos compartidos o garantías (individuales o de cartera) sobre préstamos bancarios.
- Aplicar otros modelos, comúnmente utilizados en los países de nuestro entorno, de “préstamos espejo” (1:1). El objetivo, en este caso, consiste en complementar la oferta de apoyo financiero que brindan las entidades de crédito.

**ALTERNATIVAS RELATIVAS AL MODELO DE GESTIÓN.** A tenor del análisis de eficiencia, deben considerarse alternativas al modelo de gestión actual. Por ello, se proponen actuaciones que permitan mejorar la gestión de préstamos al sector industrial:

- Traspasar el presupuesto del programa a un intermediario financiero público, de tal forma que suponga una liberación de la LGS y una mayor agilidad en el procedimiento, entre otros propósitos.
- Intermediar la ejecución del apoyo financiero a través del sector privado, en particular la gestión del riesgo y la operativa de préstamos.
- Unificar la gestión de instrumentos financieros en una unidad global que incorpore los recursos necesarios en todas sus fases.
- Redefinir el seguimiento de los préstamos, monitorizando el desarrollo del proyecto y la evolución de la compañía.





# 2

## INFORME DE LA EVALUACIÓN

### 2.1. Introducción a la política a evaluar y el sector de actividad

#### 2.1.1. Principales características y evolución del programa RCI

El programa Apoyo a la Inversión Industrial Productiva (RCI) consiste en la concesión de préstamos directos para el desarrollo de proyectos industriales. El objeto de evaluación del presente estudio es el actual programa de RCI gestionado por el MINCO-TUR, instrumentado directamente por el ministerio a partir de la concesión de préstamos a diez años con amortización anual. Las condiciones actuales de tipo de interés son actualmente similares a las del mercado (no así en el periodo 2008-2011), aunque existe un plazo de carencia de principal de tres años que los vuelve una opción relativamente ventajosa a lo ofrecido actualmente por el sector bancario. Su objetivo puede ser financiar: a) la creación de establecimientos industriales; b) el traslado de actividades productivas; c) mejoras en las líneas de producción; o d) la implementación de mejoras tecnológicas “Industria Conectada 4.0”<sup>1</sup>.

Aunque el antecedente del programa RCI se remonta a 1997, el análisis del presente estudio se limita al período 2008-2016. El programa RCI ha mantenido una actividad relevante en materia de política industrial desde 1997. Desde su creación, ha registrado numerosos cambios, tanto de objetivos como procedimentales, así como variaciones significativas en su asignación presupuestaria. Aun así, su objetivo se ha mantenido:

“Ofrecer apoyo financiero a la actividad industrial en España mediante la concesión de apoyo financiero –préstamos directos desembolsados por el ministerio con competencias en materia de desarrollo industrial–”.

---

<sup>1</sup> El concepto de Industria 4.0 es relativamente reciente y se refiere a la cuarta revolución industrial que consiste en la introducción de las tecnologías digitales en la industria.

Debido a la paulatina informatización de procedimientos y consecuente disponibilidad de información homogénea y comparable, la etapa analizada en el marco del presente *Estudio sobre la revisión del gasto en subvenciones del conjunto de las administraciones públicas (AAPP)* se ha limitado al periodo 2008-2016<sup>2</sup>.

**En primer lugar, se identifica el programa de Reindustrialización y Fortalecimiento de la Competitividad Industrial (REI).** Desde sus inicios en 1997, el REI buscaba brindar apoyo financiero para poner en marcha iniciativas industriales generadoras de empleo y con capacidad para potenciar el sector productivo. En este caso, el foco se situaba en atender zonas desfavorecidas en su tejido industrial y aquellos proyectos de desarrollo industrial que surgiesen en el resto del país. Este programa fue progresivamente ampliando el número de convocatorias asociadas con diversos territorios. Algunos de estos territorios presentaban necesidades especiales de apoyo a la reindustrialización, pero en otros se planteaba una justificación de naturaleza más social. No obstante, siempre se ha mantenido una convocatoria general aplicable a todo el territorio nacional.

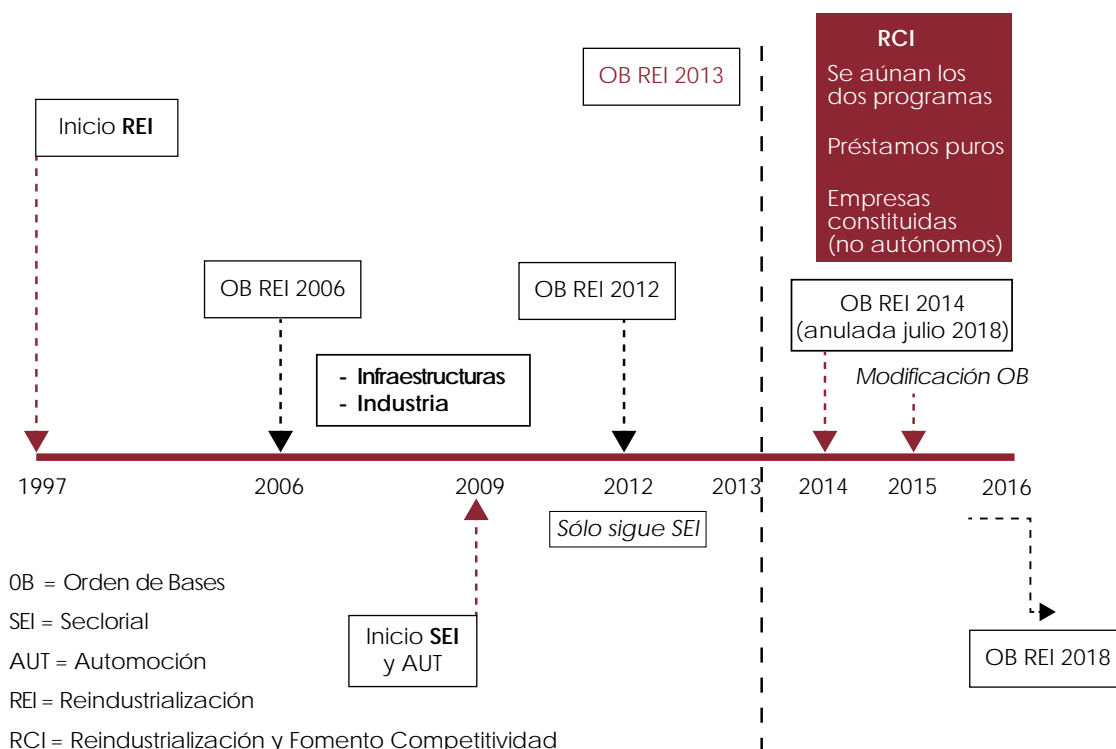
**Adicionalmente, desde 2009 existe el programa de Sectores Estratégicos Industriales (SEI).** El SEI estaba destinado a prestar apoyo financiero dirigido a acelerar la evolución de los sectores estratégicos hacia nuevos modelos de producción más avanzados y nuevos productos con más valor añadido, favoreciendo la competitividad empresarial. En este periodo se aprobaron tres convocatorias: diversos sectores (en 2012 ampliado a manufacturas), automoción y aeroespacial. Como se observa en el cuadro 6, los objetivos, destinatarios y condiciones financieras de ambos programas diferían.

**El programa RCI actual surge de la unificación en 2013 de los REI y SEI.** Los cambios se han regulado a través de sucesivos órdenes de bases y las correspondientes convocatorias (generales y específicas, territoriales y sectoriales). El primer paso hacia la convergencia de los programas se dio en 2013 con la aprobación de una orden de bases común para ambos programas REI y SEI. La armonización de ambas líneas ha continuado con la supresión de las convocatorias específicas en 2015 y unificando presupuestariamente los programas en 2016, tras un proceso paulatino de convergencia en cuanto a condiciones financieras, procedimientos de gestión y objetivos (ver figura 1).

---

2 En lo que respecta al análisis procedimental y presupuestario el periodo ha incluido también el ejercicio 2017. En octubre de 2018 se aprobó una nueva orden de bases que no ha sido sujeto de revisión del presente estudio.

FIGURA 1. PRINCIPALES HITOS NORMATIVOS EN LA REGULACIÓN DEL RCI (2006-2017)



Fuente: AIRcF.

Las órdenes de bases han introducido muchos cambios, tanto en la definición como en su funcionamiento. El proceso de cambio ha supuesto la elaboración de modificaciones en las órdenes de bases en los años 2012, 2013, 2014 y 2015. Las realizadas a mitad del periodo analizado supusieron un cambio importante en el producto financiero y, por tanto, en el programa. Pero sobre todo cabe destacar los sucesivos cambios en los requisitos previos y criterios de baremación de las empresas. Estos cambios han ido minimizando la importancia que tienen las características del proyecto en la decisión de apoyo financiero público, mientras que la situación financiera de la empresa solicitante ha cobrado mayor importancia. En definitiva, la concesión de ayuda financiera para la inversión en proyectos industriales, aunque se ha mantenido en el tiempo como una línea específica del ministerio con competencias en política industrial, no se ha mantenido constante y solo algunos elementos han perdurado en el periodo de tiempo analizado (ver cuadro 6).

CUADRO 6. CUADRO RESUMEN DE LA REGULACIÓN APLICABLE EN 2008 Y 2016 A LA CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS RCI

Ámbito	Regulación en 2008 (REI) 2009 (SEI)	Situación 2016-2017
<b>Tipo de actuaciones financieras</b>	<p>Área Infraestructura: inversiones básicas de uso común, preferentemente a las AAPP.</p> <p>Área Industria: iniciativas industriales generadoras empleo y desarrollo productivo del sector. Fortalecer, diversificar, aprovechamiento de capacidades en las zonas de aplicación.</p>	<p>Tipos de iniciativas industriales:</p> <p>a) Creación,</p> <p>b) Traslado de establecimiento.</p> <p>c) Ampliación de capacidad de producción.</p> <p>d) Mejoras o modificaciones en líneas de producción ya existentes.</p>
<b>Beneficiarios</b>	<p>Personas físicas o jurídicas que cumplan las condiciones subjetivas del art. 13 LGS.</p> <p>En Industria, empresas y asociaciones públicas o privadas.</p>	<p>Sociedades mercantiles del sector privado, constituidas y que desarrollen una actividad industrial productiva (elimina personas físicas).</p>
<b>Restricciones temporales / territoriales</b>	<p>Inversión antes del 31 de diciembre del año de concesión.</p> <p>Mantenimiento del activo en la zona y fin previsto durante al menos cinco años.</p>	<p>Inversión a realizar en plazo máximo de 18 meses desde la fecha de resolución de la concesión.</p> <p>Se elimina restricción a mantenimiento del activo.</p>
<b>Garantías</b>	<p>Garantía previa al pago anticipado del importe íntegro (100%) de la ayuda anticipada y los intereses de demora (desde concesión hasta fin plazo justificación),</p>	<p>Se vuelve a exigir en el momento de la solicitud (intención de mayor calidad).</p> <p>10 % mínimo del préstamo.</p> <p>Posibilidad de garantías adicionales para reducir coste financiero.</p>
<b>Condiciones financieras</b>	<p>Tipo de interés nulo.</p> <p>Duración máxima de 15 años (10 amortización y 5 carencia).</p>	<p>El tipo de interés se modula según el del <i>rating</i>.</p> <p>Duración 10 años (7 amortización y 3 carencia).</p>

(continúa)

Ámbito	Regulación en 2008 (REI) 2009 (SEI)	Situación 2016-2017
<b>Criterios de evaluación</b>	<p>Prima la ponderación territorial (25% del total). Entidad 20%-Proyecto 20%.</p> <p>Se aplican umbrales mínimos a algunos subcriterios.</p>	<p>Se incrementa el peso de la valoración económico-financiera: pasa a un 70%. Distingue empresas de reciente constitución (aplica menos ratios).</p> <p>Valoración vinculada a proyecto solo 25%. Flexibiliza exigencias empleo.</p> <p>Experiencia industrial demostrable 5%.</p>
<b>Préstamo máximo sobre inversión proyectada</b>	<p>En Área Industria, los préstamos como máximo el 50% del presupuesto financiable.</p>	<p>75 % sobre el presupuesto financiable.</p>
<b>Préstamo mínimo</b>	<p>–</p>	<p>Regulación en cada convocatoria.</p>
<b>Límites aplicables</b>	<p>Límites de intensidad de ayuda de Mapa de ayudas de finalidad regional 2007-2013.</p> <p>Financiación pública máxima del 75% de la inversión financiable.</p>	<p>Financiación pública: 75% préstamo máximo.</p> <p>Nuevo límite para las empresas más antiguas: que el préstamo a conceder no supere cinco veces los fondos propios. Para las empresas de reciente creación, tres veces.</p>
<b>Incumplimientos y reintegros</b>	<p>Incumplimiento total de los fines de concesión, realización de la inversión financiable u obligación de justificar: Reintegro 100%.</p> <p>Incumplimiento parcial (mismos supuestos): reintegro parcial en el % correspondiente.</p>	<p>Se mantiene el criterio básico para fijar el reintegro parcial.</p>

Fuente: AIRcF.

Nota: Ver referencia a Documento I en Anexo III - Tabla de regulación aplicable por años.

**Los préstamos RCI difieren en algunos aspectos de un préstamo bancario.** En la actualidad, y pese a la mayor asimilación del apoyo financiero concedido por el programa a un préstamo bancario (se realiza una valoración del riesgo empresarial, el precio se establece según las garantías aportadas y el tipo de interés es considerado de mercado), el préstamo mantiene unos elementos diferenciales que deben ser tenidos en cuenta, dada la incidencia que tienen en el análisis posterior:

- La solicitud de préstamos se ha de hacer en la forma y plazo que determine la convocatoria; se realiza mediante registro electrónico y con carácter general, en un periodo único predeterminado de en torno a seis semanas y que comienza con posterioridad a su publicación en el BOE.
- Se han mantenido convocatorias específicas de tipo territorial y sectorial durante muchos años del periodo de evaluación, que trataban de incentivar la demanda de solicitudes. Durante los últimos años, solo se han mantenido las convocatorias territoriales y han desaparecido las de carácter sectorial<sup>3</sup>.
- La solicitud de préstamos requiere actualmente la presentación del resguardo de constitución de garantía, previo a la solicitud, ante la Caja General de Depósito por importe del 10% del préstamo solicitado por el interesado.
- El procedimiento de concesión se realiza en concurrencia competitiva sobre la base de los requisitos establecidos en la orden de bases y convocatoria vigente en cada caso<sup>4</sup>.
- Los préstamos son otorgados con la condición de llevar a cabo el plan de inversión presentado, hecho que es comprobado por el equipo gestor con posterioridad.
- En el caso de que una parte (o la totalidad) de los objetivos, actividades o proyectos no se ejecute conforme a los criterios establecidos en la concesión, se procederá el reintegro parcial (o total) de la parte proporcional del préstamo no conforme a las normas de concesión, más los intereses de demora correspondientes.

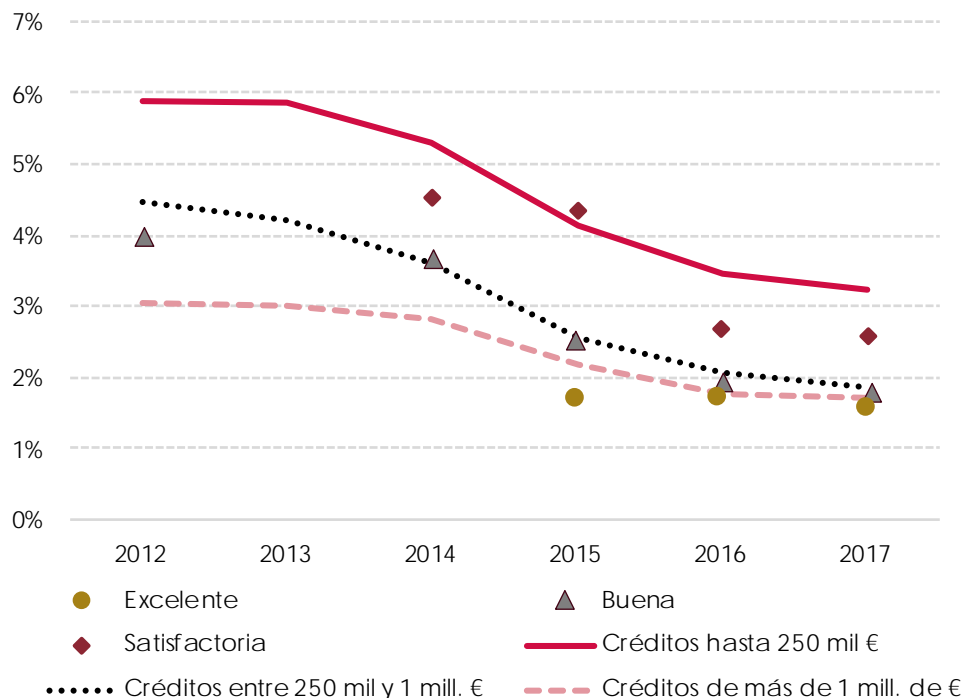
---

3 Desde 2015, las convocatorias territoriales desaparecen y se articulan mediante la asignación presupuestaria específica de los distintos territorios. En dicho ejercicio, las convocatorias Reindustrialización y Fomento de Competitividad Industrial seguían siendo separadas, aunque únicas por programa.

4 El procedimiento de concurrencia competitiva, tal como establece la LGS, se basa en la comparación de las solicitudes presentadas que permita una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración que deberán haber sido fijados previamente en las respectivas bases reguladoras y en la convocatoria. La subvención se adjudica, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, a aquellas solicitudes que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios.

**Aunque los tipos que ofrece son comparables al mercado, el período de carencia de tres años los hace un instrumento interesante para muchas empresas.** Antes del año 2012 el programa ofrecía préstamos sin interés y con una carencia en la devolución del capital de cinco años, lo que los convertía en un instrumento claramente ventajoso frente a las condiciones de financiación en el sector privado. Lo anterior formaba parte del componente de ayuda financiera de este tipo de instrumentos. Con los sucesivos cambios normativos descritos anteriormente, el componente de ayuda financiera prácticamente se ha eliminado, ya que las condiciones financieras (tipos de interés) de los préstamos que concede el programa RCI son similares a las que ofrece el mercado (sector bancario) a las empresas a partir del año 2012 (ver gráfico 1). Sin embargo, en lo que se refiere al plazo de amortización (diez años de reembolso de principal con una carencia de capital de tres años), las condiciones todavía son mejores que las que se pueden encontrar en el mercado bancario actual (ver cuadro 7).

**GRÁFICO 1. TIPOS DE INTERÉS DEL PROGRAMA RCI Y OFRECIDOS A LAS NUEVAS CONCESIONES DE CRÉDITO POR PARTE DEL SECTOR BANCARIO**



Fuente: AIRcF, MINCOTUR y Banco de España.

Nota: En el gráfico 1, los puntos *excelente*, *buena* y *satisfactoria* corresponden a los tipos de interés cobrados a los préstamos RCI según la calificación otorgada por los gestores del programa. Las líneas muestran la evolución de los tipos de interés ofrecidos por nuevas concesiones de crédito a empresas por parte de las entidades bancarias.

CUADRO 7. EVOLUCIÓN DEL PLAZO Y CARENCIA DEL PRINCIPAL DE LOS PRÉSTAMOS DEL PROGRAMA RCI, 2008-2017

		2008-2011	2012	2013-2017
Amortización (años)	REI	10	7	7
	SEI	10	8	7
Carencia (años)	REI	5	3	3
	SEI	5	2	3

Fuente: AIReF y MINCOTUR.

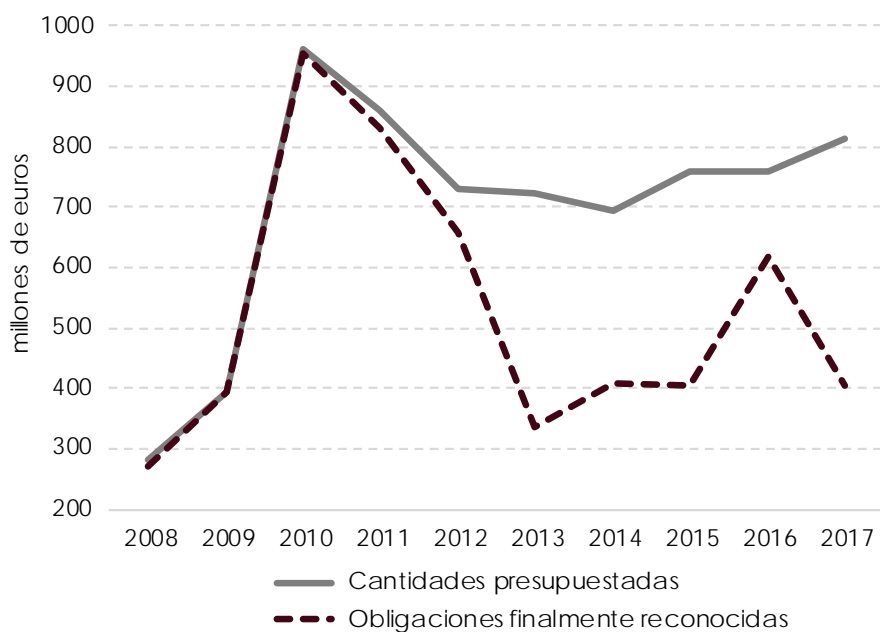
## 2.1.2. Características de la ejecución del programa RCI

### 2.1.2.1. Principales magnitudes del programa

La dotación presupuestaria se ha estabilizado en los últimos años en torno a los 800 millones de euros, desde un máximo cercano a 1.000 millones de euros, con una ejecución que ha descendido de casi el 100% a valores cercanos al 50%. Como muestra el gráfico 2, la cuantía anual del presupuesto del programa ha ido variando significativamente durante los diez años de referencia (2008-2017). Entre los años 2008 y 2017 el programa RCI (+ SEI) ha representado un presupuesto total de 6.971 millones de euros, de los cuales se han ejecutado 5.299 millones (un 75,61%). En 2008 el presupuesto del programa REI ascendía a 282 millones de euros, alcanzando su máximo en 2010 con casi 960 millones de euros, al incluirse el SEI. A partir de 2011, comienza a observarse una disminución en el monto presupuestado, que es marcadamente mayor en términos de obligaciones finalmente reconocidas (i.e. préstamos efectivamente realizados). Entre 2012 y 2015 la ejecución conjunta de SEI y REI se sitúa entre el 50% y el 60% del programa, recuperándose hasta el 82% en 2016 con la convocatoria única para todo el programa (ver gráfico 3). Las caídas en años posteriores deben ser evaluadas en el contexto del acuerdo de no disponibilidad inicial de los PGE.

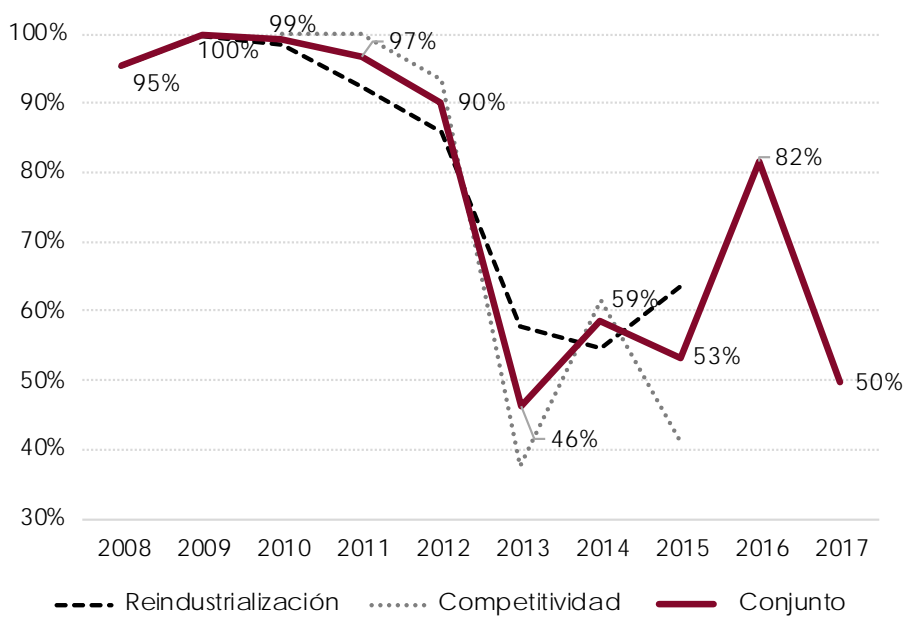


GRÁFICO 2. PRESUPUESTO DEFINITIVO RCI Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA



Fuente: AIRcF y MINCOTUR.

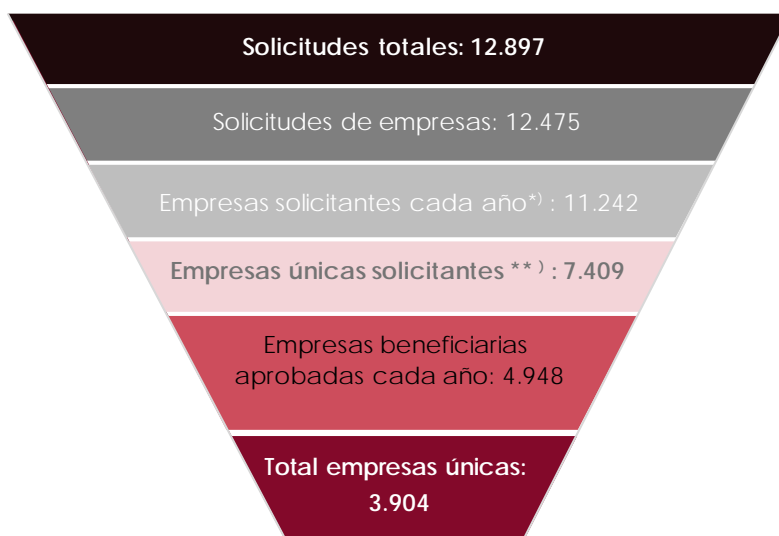
GRÁFICO 3. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA (% sobre crédito definitivo)



Fuente: AIRcF y MINCOTUR.

La cantidad de empresas industriales que han solicitado el programa en el periodo de análisis representa aproximadamente el 4,5% del total español y han resultado beneficiarias en torno a la mitad. La figura 2 detalla el “embudo” o las caídas en el número de empresas, desde la solicitud hasta la concesión, para el programa RCI o sus antecesores entre los años 2008 a 2016. Para poder realizar este ejercicio se debe partir, en primer lugar, del total de solicitudes en el periodo de análisis, que asciende a 12.897. Al total se le debe restar, en primer lugar, las solicitudes realizadas por personas físicas, ya que esto era posible en los primeros años del periodo de análisis. Además, hay que tener en cuenta que algunas empresas realizan más de una solicitud por año, y otras realizan más de una solicitud durante todo el periodo de análisis (empresas únicas solicitantes). Las cifras permiten deducir que cerca de 7.400 empresas han realizado por lo menos una solicitud, lo que representa cerca de 4,5% del total de empresas industriales<sup>5</sup>. Para todo el periodo de análisis, en promedio, un 53% (3.904) de las empresas solicitantes alguna vez ha recibido financiación.

FIGURA 2. GRÁFICO DE EMBUDO DEL PROGRAMA RCI EN EL PERIODO 2008-2016



Fuente: AIReF y MINCOTUR.

Nota: Se han tomado como referencia total empresas industriales en la base SABI para 2016: 172.063.

\* Empresas que presentan varias solicitudes de proyectos en el mismo año.

\*\* Un 33% de las empresas presentan proyectos en varios años.

\*\*\* Suma de empresas beneficiadas cada año, descontando los casos en que una misma empresa ha sido beneficiaria más de una vez durante un mismo año.

5 Para el cálculo de porcentajes se han utilizado la cifra de empresas industriales disponible en SABI para 2016 (172.063).

**El número de beneficiarios ha disminuido en los últimos años hasta estabilizarse por debajo de los 300 anuales, con un mayor importe medio y con cerca de la mitad de las empresas ya anteriormente beneficiarias.** El programa ha registrado un total de 11.242 proyectos solicitantes de personas jurídicas (empresas), con 4.948 proyectos financiados (un 44%)<sup>6</sup>. El número de proyectos solicitantes y beneficiarios por año varía de manera sustancial y muestra una clara tendencia decreciente en el último periodo. Actualmente, el número de proyectos financiados por el programa RCI se sitúa ligeramente por debajo de los 300 al año, un nivel comparable al observado en 2008<sup>7</sup>. El porcentaje de concesión a empresas no unipersonales se incrementa sustancialmente con los años al pasar de un 37% en 2008, a un 60% en 2016. Esta tendencia viene explicada por la incorporación de mayores requisitos de entrada (entre los que se incluye la exigencia de garantía sobre el 10% de la solicitud a partir de 2013, tras haber sido eliminada en el periodo 2009-2012) que implican a su vez solicitantes de mayor solvencia<sup>8 9</sup>. En cuanto al importe medio, este ha pasado de ser ligeramente superior a los 400.000 euros concedidos, hasta los casi 2 millones de euros de la convocatoria de 2016, con una senda casi constante de crecimiento anual (ver gráfico 4). Finalmente, cabe destacar que un 47% de proyectos aprobados en el período 2013-2016 pertenecían a empresas que anteriormente habían recibido un préstamo tipo RCI (ver gráfico 5).

---

6 Varias empresas han sido beneficiarias de préstamos en diferentes convocatorias y por lo tanto, se incluyen como beneficiarias en cada año, mientras que en los casos en los que una empresa ha recibido varios préstamos en un solo año, esta solo se cuenta una única vez en el año, por la suma de todos los préstamos. Ver *Funnel* o gráfico de embudo.

7 Por otro lado, se han registrado 65 proyectos que han renunciado a la financiación del programa RCI, a pesar de haber sido seleccionados como beneficiarios en un primer momento. La distribución de estos proyectos está altamente correlacionada con el número de solicitudes del programa, como era de esperar, y llega a su punto más alto en el año 2010, cuando 16 empresas decidieron optar por no terminar el proceso.

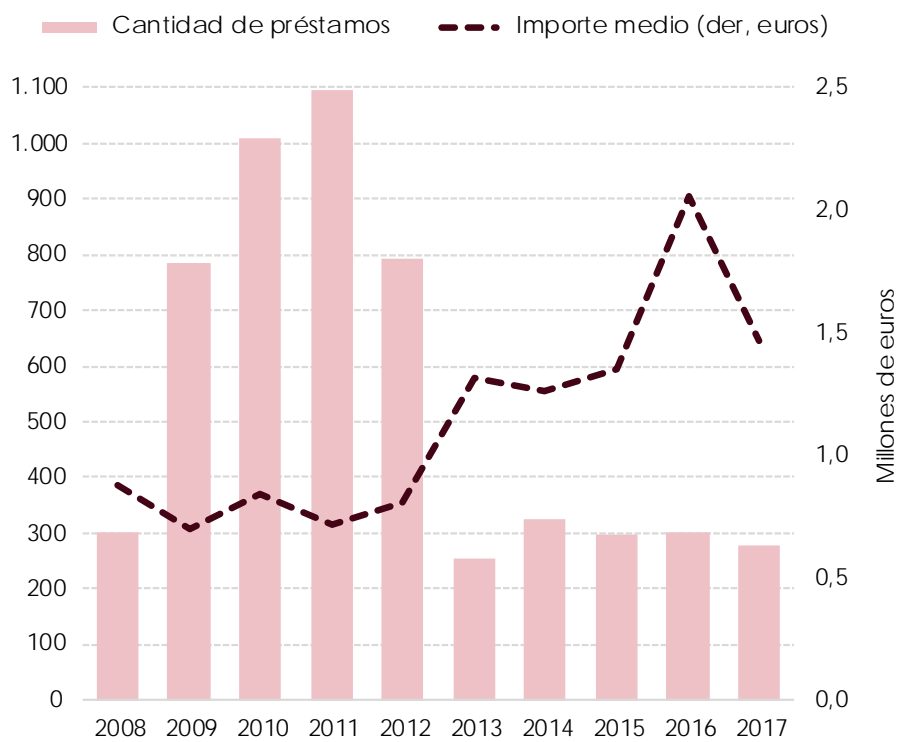
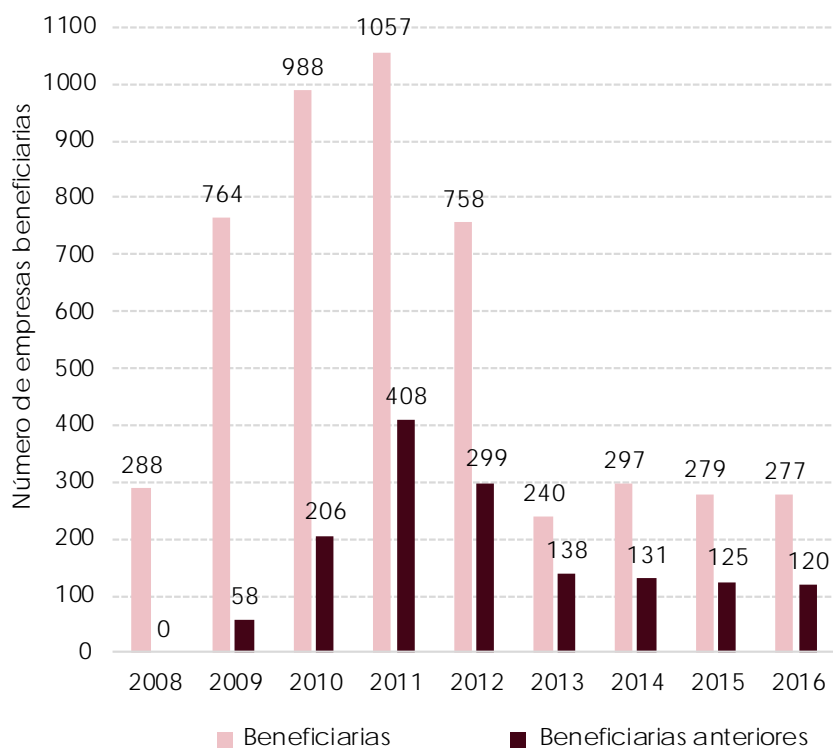
8 Una variable *proxy* es aquella que de por sí no tiene gran interés, pero que posee una fuerte correlación (no necesariamente lineal o positiva) con el valor inferido.

9 No obstante, en 2008 la garantía se exigía solo a los beneficiarios y suponía el 100% del préstamo concedido.

CUADRO 8. SOLICITUDES Y APOYOS TOTALES, POR AÑO Y DESTINATARIO

Año	Total			Personas físicas			Personas jurídicas		
	Solicitudes	Apoyos	% Concesión	Solicitudes	Apoyos	% Concesión	Solicitudes	Apoyos	% Concesión
2008	829	293	35	60	5	8	769	288	37
2009	1.656	778	47	69	14	20	1.587	764	48
2010	2.277	1.015	45	150	27	18	2.127	988	46
2011	2.594	1.078	42	81	21	26	2.513	1.057	42
2012	2.286	765	33	60	7	12	2.226	758	34
2013	607	240	40	2	0	0	605	240	40
2014	525	297	57	0	0	–	525	297	57
2015	430	279	65	0	0	–	430	279	65
2016	460	277	60	0	0	–	460	277	60
<b>Total</b>	<b>11.664</b>	<b>5.022</b>	<b>43</b>	<b>422</b>	<b>74</b>	<b>18</b>	<b>11.242</b>	<b>4.948</b>	<b>44</b>

Fuente: AIReF y MINCOTUR.

**GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LOS PRÉSTAMOS CONCEDIDOS**

**GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DE EMPRESAS QUE SE BENEFICIAN MÁS DE UNA VEZ**


Fuente: AIRcF, SABI y MINCOTUR.

2.1.2.2. Perfil de las empresas beneficiarias

La tipología de ayudas que se han otorgado a lo largo del periodo 2008-2016 varía de manera significativa a lo largo del periodo analizado. Como puede verse en el cuadro 9, es posible diferenciar dos periodos, uno anterior a 2013, en el que se otorgaron apoyos bajo la nomenclatura de “Iniciativas industriales” y también “Sin tipología”, y otro posterior a 2013. La nueva orden de bases de 2013 permite distinguir entre “Inversiones estructuradas” (solo en 2013), “Mejoras y/o modificaciones de líneas de producción” (nomenclatura aplicable desde 2014, con un total de 427 ayudas), “Ampliación de establecimientos industriales” (342 ayudas), “Traslado de establecimientos industriales” (80 ayudas), y “Creación de establecimientos industriales” (140 ayudas).

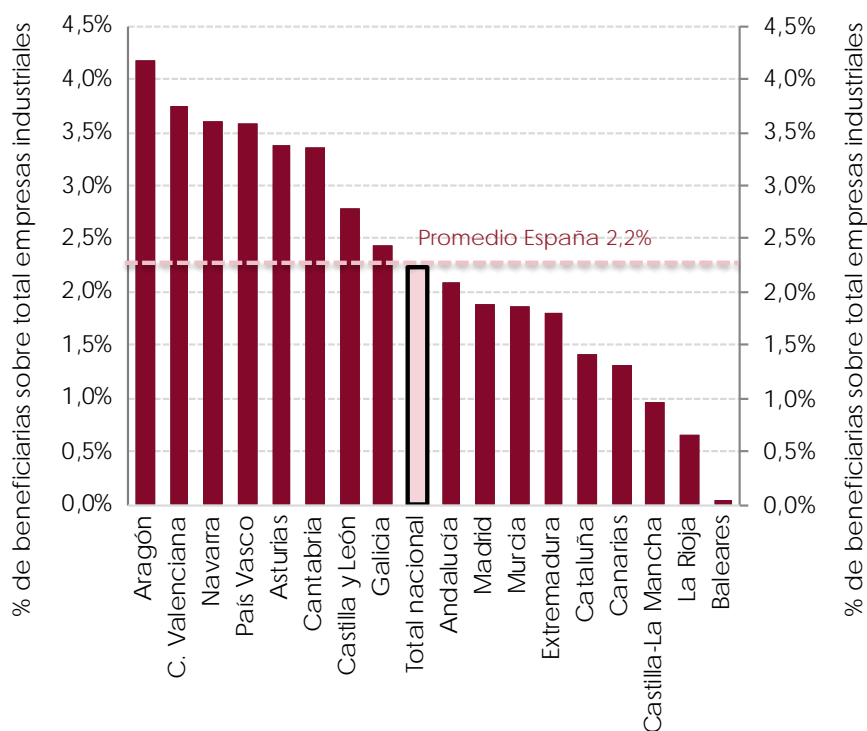
CUADRO 9. NÚMERO DE CONCESIONES ANUALES A DIFERENTES TIPOLOGÍAS DE PROYECTO, 2008-2016

Tipo de proyecto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Sin tipología	-	248	393	475	368	-	-	-	-	1.484
Inversiones estructuradas	-	-	-	-	-	104	-	-	-	104
Mejoras y/o modificaciones líneas de producción	-	-	-	-	-	-	183	128	116	427
Iniciativas industriales	288	516	595	582	390	-	-	-	-	2.371
Ampliación de establecimientos industriales	-	-	-	-	-	98	72	80	92	342
Traslado de establecimientos industriales	-	-	-	-	-	14	13	28	25	80
Creación de establecimientos industriales	-	-	-	-	-	24	29	43	44	140
<b>Total</b>	<b>288</b>	<b>764</b>	<b>988</b>	<b>1.057</b>	<b>758</b>	<b>240</b>	<b>297</b>	<b>279</b>	<b>277</b>	<b>4.948</b>

Fuente: AIReF y MINCOTUR.

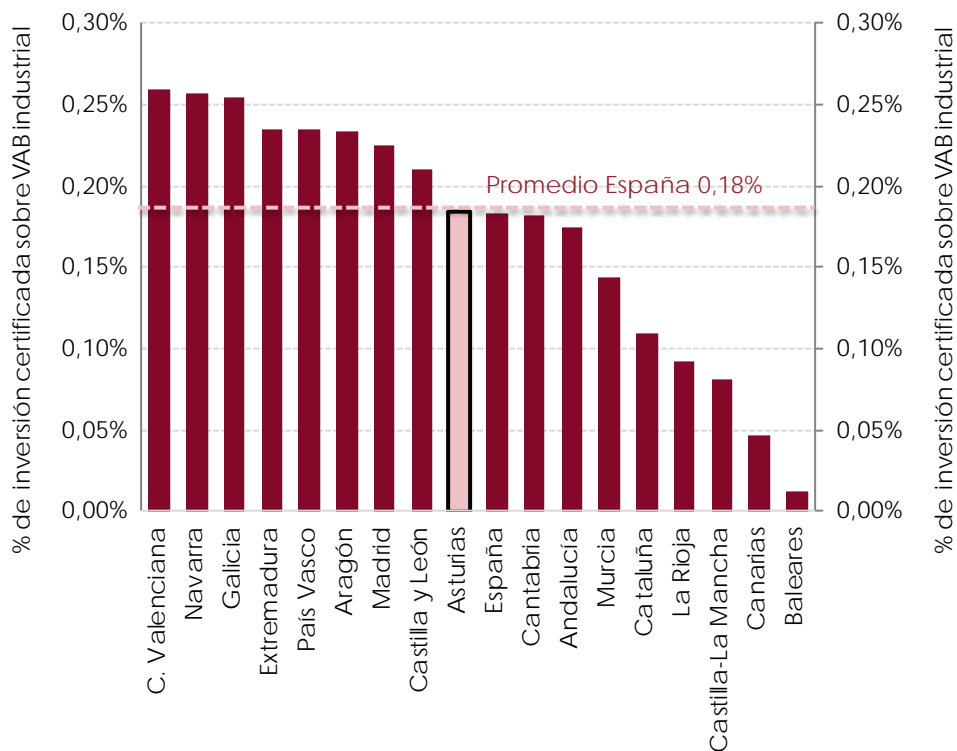
Las dotaciones específicas de índole territorial, aún integradas en el propio RCI, presentan ejecuciones del 23% y 27% en los dos últimos ejercicios analizados. Los apoyos destinados a convocatorias específicas representan un 77% del total de los concedidos a lo largo del periodo analizado. En particular, 1.898 ayudas fueron destinadas a las convocatorias específicas sectoriales (un volumen que representa un 38% del total de las ayudas concedidas durante el periodo analizado), 1.900 ayudas a convocatorias específicas territoriales (un 38% del total), y 1.150 ayudas a la convocatoria general (un 24% del total), lo que pone de manifiesto la relevancia de las reservas específicas.

GRÁFICO 6. EMPRESAS BENEFICIARIAS  
2008-2016



Fuente: AIRcF, INE, SABI y MINCOTUR.

GRÁFICO 7. PRÉSTAMOS CERTIFICADOS  
2008-2014



Fuente: AIReF, INE, SABI y MINCOTUR.

Con todo ello, el programa RCI adolece de un problema de alcance en términos de número de empresas beneficiarias e inversión financiada. En el primer caso, las empresas solicitantes y beneficiarias del programa representan, como máximo, el 8% y 4% del total de empresas industriales de una región, respectivamente (ver gráfico 6). En este sentido, es destacable el caso de Aragón y Comunidad Valenciana. En términos del VAB industrial, la región que alcanza el valor máximo apenas representa el 0,25% (ver gráfico 7). En este aspecto destacan la Comunidad Valenciana, Navarra y Galicia. La existencia de las convocatorias territoriales puede explicar en parte esta divergencia, aunque pueden existir otras causas relativas a la difusión y promoción del programa.



**La gran mayoría de los beneficiarios son microempresas y pymes.** De la exploración del perfil de las empresas que han sido beneficiarias del programa se observa que entre el 70% y el 80% (según el año) de las empresas están mayormente localizadas en la Comunidad Valenciana, Andalucía y Cataluña, y son principalmente industriales<sup>10</sup>. Una minoría (aproximadamente un 17%) pertenece al sector servicios, pero con una vinculación industrial. En su mayoría las beneficiarias tienen menos de 20 años de antigüedad.

### 2.1.2.3. Saldo vivo del programa 2008-2017

**El programa a finales de 2017 tiene un saldo vivo de 3.305 millones de euros, con un total de unos 4.500 préstamos en vigor, con tendencia decreciente en los años venideros.** El saldo vivo medio por préstamo es, por tanto, ligeramente superior a los 700.000 euros<sup>11</sup>. Dado que hay empresas que son beneficiarias de varios préstamos, el total de empresas beneficiarias con préstamo en vigor es de 2.975, por lo que el importe medio pendiente de pago por empresa sería superior a los 1.100.000 euros. En cuanto a la evolución esperada del saldo vivo del programa RCI, es probable que tienda hacia la reducción en los próximos años. El motivo reside en que las amortizaciones de las convocatorias de mayor concesión no se verán compensadas por el volumen de las nuevas altas anuales (las últimas convocatorias han concedido un número de préstamos sustancialmente inferior a las anteriores).

**El análisis del saldo vivo permite identificar cambios en el ritmo de amortización a lo largo de los años, que estarían motivados principalmente por la reducción del periodo de carencia<sup>12</sup>.** Si en las convocatorias de 2008 a 2011 el ritmo es bajo, las convocatorias posteriores al 2012 muestran una mayor rapidez en la amortización de los préstamos concedidos (ver cuadro 10). Esta tendencia respondería principalmente a que el periodo de carencia se redujo de cinco a tres años en 2012. Adicionalmente, durante los últimos años se inició un proceso de incitación (*nudge*) a la amortización anticipada a través del envío de comunicados a las empresas beneficiarias.

10 Cabe señalar que la asignación sectorial de la empresa depende de su Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), aunque la convocatoria permita la concesión de ayudas a empresas no industriales pero que desarrollaran proyectos industriales.

11 El saldo vivo es el monto del préstamo pendiente de amortización.

12 "Estrategia de intervención dirigida a orientar inercialmente las decisiones de las personas en la línea considerada correcta por el poder público" (ver más en Anexo 1: Glosario de términos).

CUADRO 10. EVOLUCIÓN DEL SALDO VIVO POR CONVOCATORIA 2008-2017  
(Millones de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Convoc. 2008	263	214	197	179	173	160	143	125	107	93
Convoc. 2009		541	515	490	476	466	438	399	358	317
Convoc. 2010			845	811	796	782	769	725	663	605
Convoc. 2011				779	733	726	712	691	643	585
Convoc. 2012					632	605	575	500	388	320
Convoc. 2013						333	313	257	208	137
Convoc. 2014							408	405	367	312
Convoc. 2015								401	394	346
Convoc. 2016									616	590
<b>Total</b>	<b>263</b>	<b>755</b>	<b>1.557</b>	<b>2.259</b>	<b>2.809</b>	<b>3.071</b>	<b>3.358</b>	<b>3.503</b>	<b>3.744</b>	<b>3.306</b>
<b>Total hasta 2013</b>	<b>263</b>	<b>755</b>	<b>1.557</b>	<b>2.259</b>	<b>2.809</b>	<b>3.071</b>	<b>2.950</b>	<b>2.696</b>	<b>2.367</b>	<b>2.057</b>

Fuente: AIReF y MINCOTUR.

**Los reintegros, es decir las devoluciones por falta de justificación, son un elemento clave del programa RCI.** Un incumplimiento en las condiciones de concesión, principalmente por el infradesarrollo de una inversión que no ha podido ser debidamente justificada en el programa RCI, conlleva la devolución del importe (total o parcial) de la ayuda. Los reintegros totales en la muestra analizada representan 418 millones de euros (un 8,6% del total de ayudas concedidas). No obstante, la mayoría se concentran antes de 2013, ya que debido al reforzamiento de los controles y filtros de entrada aplicados a partir de ese año ha habido una reducción del número e importe de los reintegros. De hecho, destaca la práctica desaparición de reintegros totales desde esa convocatoria.

**La existencia de los reintegros puede deberse a dificultades en el desarrollo de la inversión o a problemas de financiación a través del mercado privado.** La dificultad existente para desarrollar la inversión comprometida en los términos y plazos de la solicitud del préstamo puede ser uno de los motivos principales por los que se generen los reintegros. Por ejemplo, es posible que el coste de las maquinarias o equipamiento a adquirir disminuya entre el momento en que se diseña el proyecto y el que se ejecuta la inversión, lo que imposibilita la justificación del gasto originalmente planificado. Sin embargo, también puede deberse a la desalineación de incentivos generada

por la falta de identificación de los préstamos RCI en CIR-BE, a través de un efecto llamada a empresas de menor categoría crediticia.

### 2.1.3. Marco normativo y gestión del programa RCI

**El RCI se gestiona sobre la base de la LGS, lo que implica un procedimiento de concesión complejo, derivado del procedimiento de concurrencia competitiva.** Debido a los requisitos derivados de la LGS, la iniciación del proceso comienza con la elaboración de la orden de bases y la publicación de la convocatoria. Esta última suele durar, en promedio, unos tres meses. Esa fase presenta limitaciones temporales debido a que debe ser autorizada por acuerdo de Consejo de Ministros y contar con un informe preceptivo de la Abogacía del Estado. Una vez comenzada la fase de admisión, la normativa actual no permite el contacto directo con los solicitantes, ni continuar con la difusión del programa, ni tampoco debatir el proyecto de inversión o utilizar los servicios de asesoramiento de la Dirección General de Industria y Pyme (en adelante DG iPyme). Adicionalmente, el plazo de presentación se restringe a un período que usualmente comprende un mes y medio. Una vez presentada la solicitud, un gran número de empresas deben realizar subsanaciones debido a la complejidad de la documentación requerida, lo que aumenta el tiempo en que se resuelve la concesión del préstamo.

**La fase de originación de préstamos se gestiona desde el MINCOTUR.** El centro gestor del que depende la implantación del programa RCI es la Subdirección General de Gestión y Ejecución de programas (en adelante SG programas), dependiente de la DG iPyme del ministerio con competencias en política industrial (actualmente, el MINCOTUR). El programa RCI ocupa en torno al 90% de los recursos de la subdirección general (lo que podría explicar la adopción de una organización interna por procesos y procedimientos en vez de por programas gestionados). En la actualidad, el departamento cuenta con 32 personas en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), de las cuales más del 68% corresponden a un perfil técnico o superior.

**Sin embargo, el modelo de gestión es complejo, con múltiples intervinientes y fragmentación de procesos.** La participación de la SG programas no es exclusiva, dada la insuficiencia de recursos disponibles para abordar todas las tareas y funciones vinculadas a la fase de convocatoria, de evaluación de solicitudes y las tareas de seguimiento de los proyectos aprobados. El centro gestor viene recurriendo a órganos colaboradores a través de encomiendas de gestión: SEPIDES (en la fase de seguimiento hasta 2014), ISDEFE (desde 2013 en la fase de seguimiento administrativo, y desde 2015 también en la fase de convocatoria) y TRAGSATEC (desde 2015 en la fase de seguimiento técnico). Desde 2013, también se cuenta con la colaboración de ENISA, que participa en la fase de evaluación y rediseño de la convocatoria RCI en el bloque de análisis económico-financiero. Al tratarse de una empresa adscrita

a la propia DG iPyme, el encargo no se ha regulado a través de encomienda de gestión, sino que se ha resuelto a través de la ampliación de sus funciones asignadas. No obstante, desde 2015 ENISA ha procedido a externalizar parte de este apoyo, y la entidad adjudicataria de la licitación pública ha resultado ISDEFE.

**En particular, el seguimiento y recobro tiene múltiples responsables.** Según lo establecido en el reglamento de recaudación, la atribución competencial de la fase de reembolso corresponde a las delegaciones provinciales de Hacienda. Además, en última instancia la Agencia Tributaria es también responsable del procedimiento de reembolso cuando la liquidación de las cantidades no devueltas es apremiable, esto es, cuando el préstamo ha pasado a fase ejecutiva por no estar suficientemente garantizado el importe pendiente y al no haberse solicitado en plazo o acordado un aplazamiento o fraccionamiento.

#### 2.1.4. El programa RCI dentro del conjunto de la política industrial española

**El único punto de referencia donde podría enmarcarse estratégicamente el programa RCI es el PIN 2020 aprobado en el año 2010.** El PIN 2020, aprobado en 2010 en el marco de la Estrategia de Economía Sostenible, es el único punto de referencia que se ha podido identificar donde exista una definición de necesidades y establecimiento objetivos de política industrial. Sus actuaciones quedaban definidas en torno a diez ministerios a partir de cinco ejes de actuación definidos, eran los destinados a la “Mejora de la competitividad de la industria” y el “Refuerzo de los sectores estratégicos” los que incluían ámbitos de actuación vinculados al programa. Sin embargo, los objetivos específicos que se derivaban no estaban lo suficientemente detallados ni cuantificados.

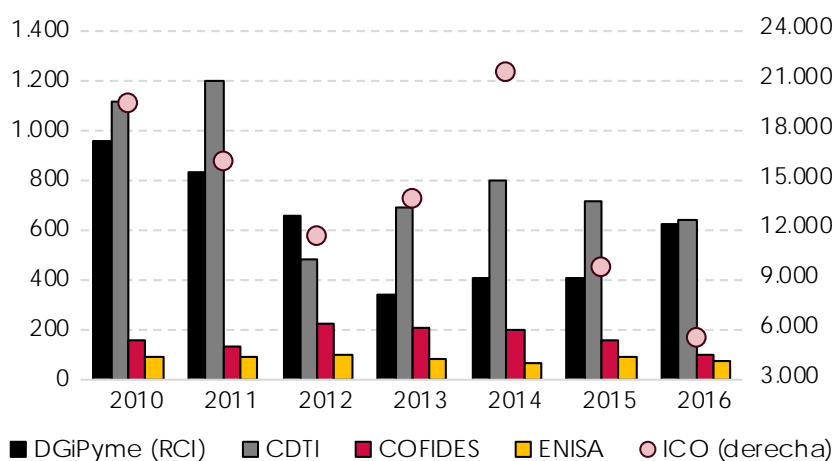
**La actualización de los objetivos de 2014 de inversión también incluía al RCI, aunque seguía estableciendo objetivos muy generales.** En 2014, el entonces ministerio con competencias en política industrial presentó una propuesta de acción renovada, que seguía siendo muy generalista y sin elementos concretos de seguimiento. Su finalidad era contribuir a que la industria creciera, mejorara la competitividad y aumentara su peso en el conjunto del PIB. El programa RCI se encuadraba dentro de la línea de actuación destinada a “estimular la demanda de bienes industriales con efecto multiplicador en la economía”, donde los préstamos encajaban como medida de apoyo financiero a la inversión.

**No obstante, el alcance del programa RCI en el sector industrial ha sido limitado, tanto en volumen de crédito total como en número de empresas beneficiarias.** El saldo de crédito vivo a finales de 2017, para el conjunto de la industria, concedido por entidades bancarias es de poco más de 100.000 millones de euros. Los 3.300 millones de saldo vivo vigentes de este periodo suponen poco más del 3% del total. Además,

las empresas solicitantes y beneficiarias del programa RCI representan, respectivamente, el 8% y 4% del total de empresas industriales de una región en el mejor de los casos. Las aproximadamente 5.000 operaciones de préstamo concedidas entre 2008 y 2017 presentaban a finales del periodo un riesgo vivo de menos de 4.000 millones de euros, lo que implica una escala pequeña comparada con la financiación bancaria más tradicional como con la financiación pública similar.

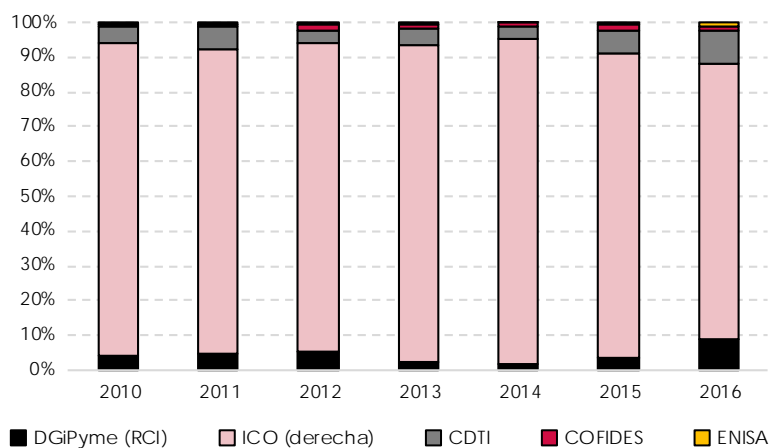
**De hecho, el programa RCI no es el único ni el principal programa de apoyo financiero público a nivel nacional.** Además del RCI, existen otros organismos o instituciones que tienen programas de apoyo financiero. Por ejemplo, ICO, CDTI, ENISA y COFIDES también conceden préstamos públicos a empresas, aunque el primero tiene un carácter mucho más relevante cuantitativamente que el resto. El resto, junto con la DG iPyme, conforman el conjunto de instrumentos de préstamo reembolsable especializado del Gobierno de España. La capacidad de actuación del ICO es notoriamente mayor a la del resto de entes concedentes de préstamos públicos (ver gráfico 8 y gráfico 9).

GRÁFICO 8. PRÉSTAMOS DESEMBOLSADOS POR LOS PRINCIPALES ENTES DEL SECTOR PÚBLICO (Millones de euros)



Fuente: AIReF, MINCOTUR, CDTI, COFIDES, ENISA e ICO.

GRÁFICO 9. IMPORTANCIA RELATIVA DE CADA UNO DE LOS ENTES PÚBLICOS EN LA CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS PÚBLICOS



Fuente: AIReF, MINCOTUR, CDTI, COFIDES, ENISA e ICO.

En un contexto donde el diseño y ejecución de la política industrial se encuentran fuertemente descentralizados, las competencias en materia industrial están repartidas entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y, en algunos casos, las propias entidades locales<sup>13</sup>. En este contexto surgieron en la década de los años 80 y 90 las agencias de desarrollo regional que incentivan políticas públicas de promoción económica, principalmente industrial. Cada una ha venido desarrollando las mismas de forma autónoma, tratando de adaptar su capacidad a las necesidades y diversidad de empresas. La cooperación es limitada y se realiza a través de la Conferencia Sectorial de Industria y Pyme, la labor que desarrolla la DG iPyme y la coordinación institucional en materia de desarrollo en el marco de la financiación comunitaria.

13 Artículo 148 de la Constitución y respectivos estatutos de autonomía. No obstante, no ha sido posible cuantificar económicamente el conjunto de políticas en esta materia o medir el grado de coordinación política en este ámbito.

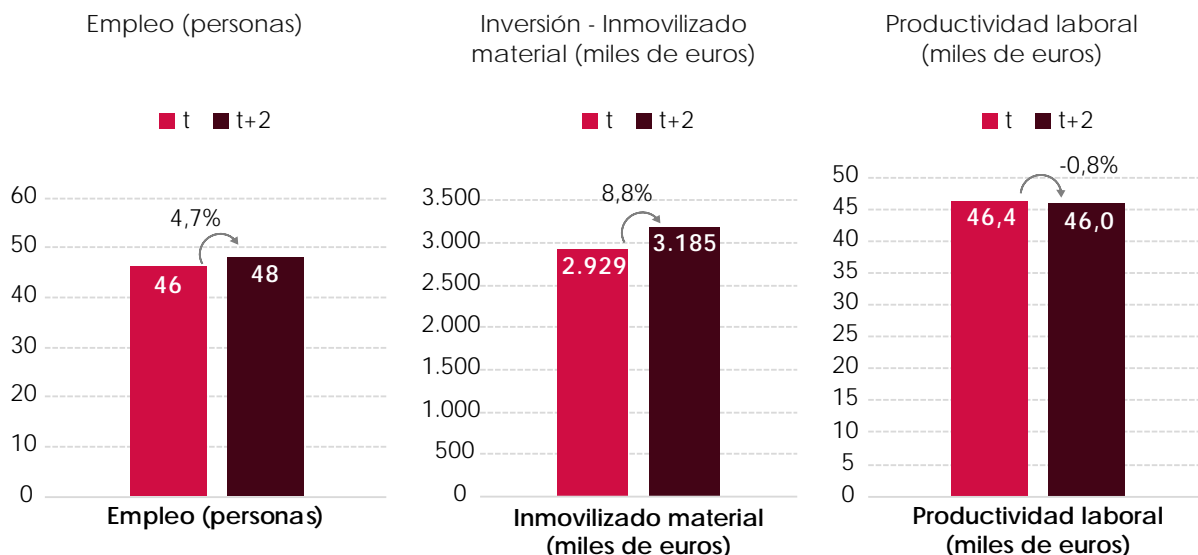
### 2.1.5. Evolución de los principales indicadores económico-financieros de las empresas beneficiarias

**Un análisis descriptivo de los indicadores económico-financieros de las empresas no arroja ninguna conclusión evidente.** Con el objetivo de presentar una imagen agregada de la evolución de las empresas beneficiarias del programa RCI, se ha realizado un análisis de las tendencias *ex-ante* y *ex-post* del tratamiento (año de la convocatoria). A tal efecto, se toma como periodo antes del tratamiento al año de la convocatoria respectiva (año t) y como periodo posterior al tratamiento al segundo año luego de la convocatoria (año t+2). No obstante, debido a la gran cantidad de factores que pueden afectar a las variables al mismo tiempo, no es posible realizar ningún tipo de inferencia causal y cualquier potencial hallazgo debe ser tomado con cautela. Debido a la disponibilidad de datos, esta sección de análisis descriptivo debe limitarse a las convocatorias desde 2008 a 2014.

**Por un lado, se observa una ligera evolución positiva en inversión y empleo, y negativa en la productividad laboral.** Como puede observarse en el gráfico 10, el tamaño mediano de las plantillas de las empresas beneficiarias del programa RCI se sitúa en 46 personas para el periodo que abarca la convocatoria de 2008 hasta la de 2014. Dos años después de la intervención del programa RCI (t+2), se observa un incremento en el número de empleados hasta los 48 trabajadores (un 4,7%). Por el lado de la inversión, se ha considerado como variable de análisis el importe reflejado bajo la rúbrica del inmovilizado material. En este caso, el valor mediano de las empresas beneficiarias en el momento de la concesión del préstamo (t) era, en media para las convocatorias que abarcan desde 2008 hasta 2014, ligeramente inferior a los tres millones de euros. Sin embargo, dos años después (t+2), el inmovilizado material mediano se elevó hasta los 3.185 millones de euros, en media para el periodo analizado, es decir, ha crecido a una tasa próxima al 9%. Finalmente, la productividad laboral no parece haber tenido un comportamiento favorable tras dos años desde la concesión del préstamo<sup>14</sup>. La productividad mediana pasó de 46.400 euros por trabajador en el momento de solicitar el programa RCI a 46.000 euros, lo que implica una ligera reducción del 0,8%.

14 La productividad laboral se ha definido como el cociente entre (ebitda + gastos de personal) y el número de empleados de cada empresa. Se trata de una estimación con contabilidad empresarial para tratar de reflejar la definición de productividad laboral que refleja la contabilidad nacional (VAB / número de empleados).

**GRÁFICO 10. EVOLUCIÓN DE INDICADORES ECONÓMICOS EN LAS EMPRESAS BENEFICIARIAS ENTRE T Y T+2**  
(Mediana y variación bianual en %, 2008-2014)



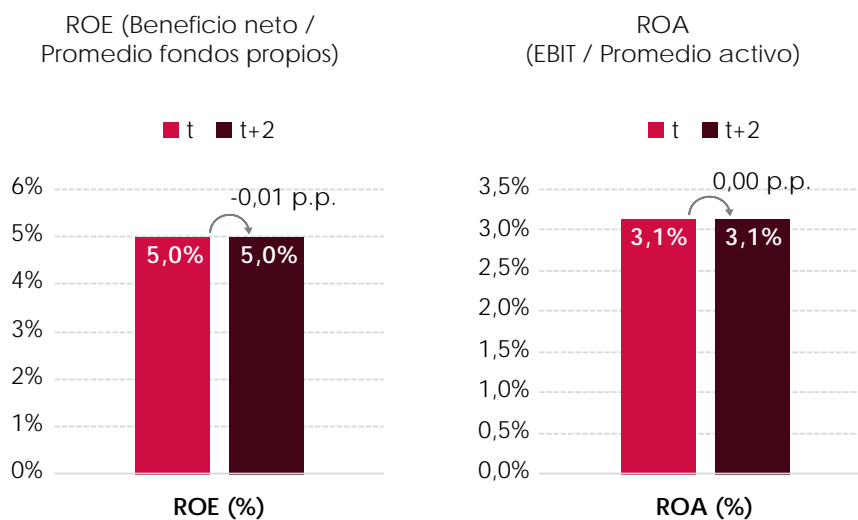
Fuente: AIReF, SABI, MINCOTUR.

Nota: Evolución relativa a la mediana y variación bianual en puntos porcentuales), 2008-2014.

**Por otra parte, no se observan cambios en las variables de rentabilidad.** En cuanto a los indicadores de rentabilidad, se han empleado dos métricas comúnmente utilizadas (ver gráfico 11). Por un lado, el ROE o la rentabilidad de los fondos propios, que es el cociente que relativiza el beneficio neto (después de impuestos) sobre los fondos propios de la empresa. El valor mediano de este indicador entre las empresas beneficiarias era del 5% en el año de la concesión del préstamo del programa RCI, permaneciendo prácticamente igual dos años más tarde. Lo mismo ocurre en el caso del ROA o rentabilidad del activo, que es el cociente entre el beneficio antes de impuestos y el total de los activos medios de la empresa. Justo en el momento de la concesión del préstamo, el valor mediano del ROA entre las empresas beneficiarias era del 3,1% en media durante todo el periodo analizado (2008-2014). Dos años después, el ROA mediano se sitúa en el mismo nivel que el de partida.



GRÁFICO 11. EVOLUCIÓN DE INDICADORES DE RENTABILIDAD EN LAS EMPRESAS BENEFICIARIAS ENTRE T Y T+2



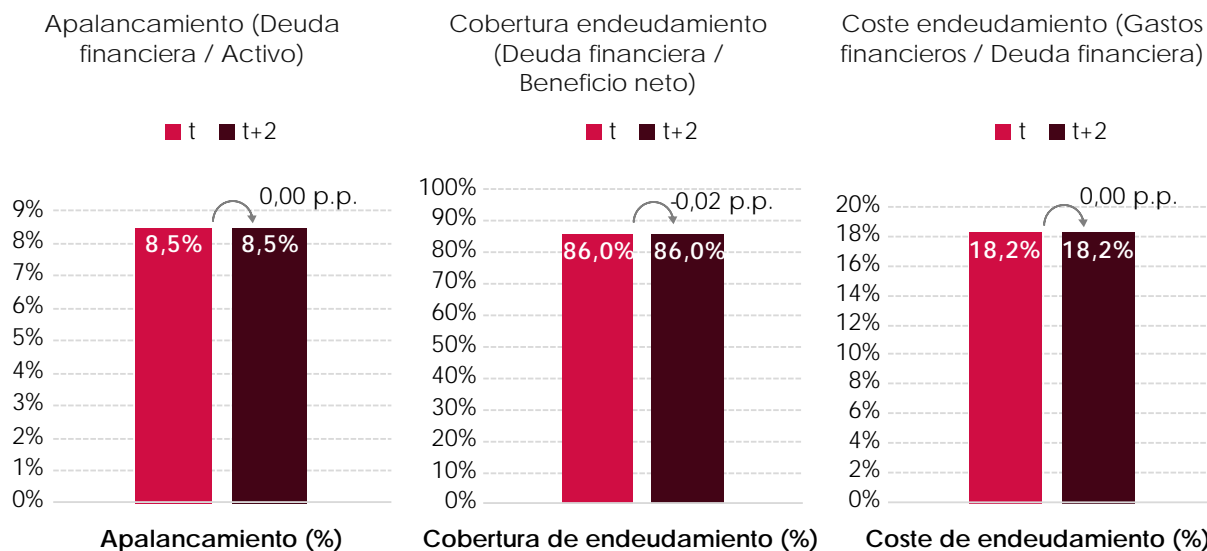
Fuente: AIReF, SABI, MINCOTUR.

Nota: Evolución relativa a la mediana y variación bianual en puntos porcentuales, 2008-2014.

**Mientras tanto, los indicadores financieros permanecen prácticamente inalterados.**

Como puede verse en el gráfico 12, tanto en el año t como en el año t+2, el valor mediano de la ratio de apalancamiento se situaba en el 8,5% del activo total, la cobertura de endeudamiento en 0,86 veces el ebitda y el coste financiero en el 18,2% de la deuda financiera en media durante el periodo analizado (convocatorias que abarcan desde 2008 hasta 2014).

**GRÁFICO 12. EVOLUCIÓN DE INDICADORES FINANCIEROS EN LAS EMPRESAS BENEFICIARIAS ENTRE T Y T+2**  
(Mediana y variación bianual en puntos porcentuales, 2008-2014)



Fuente: AIReF, SABI, MINCOTUR.

Nota: Evolución relativa a la mediana y variación bianual en puntos porcentuales, 2008-2014.

## 2.2. Estimación del coste público del programa

Estimamos que el programa RCI ha costado 1.040 millones de euros a lo largo del periodo analizado. A continuación, se detalla la metodología empleada para la estimación de estos costes, así como las herramientas que han permitido gestionarlos e incluso mitigarlos.

CUADRO 11. ESTIMACIÓN DEL COSTE NETO DEL PROGRAMA RCI  
(Millones de euros)

	Total	Convocatorias 2008-2011	Convocatorias 2013-2016	Media anual
Coste financiero (a)	-834	-643	-192	-93
Ingreso financiero (b)	270	48	222	30
Saldo (margen) financiero (c=a+b)	-564	-595	30	-63
Coste operativo (d)	-36	-16	-20	-4
Pérdida incurrida (e)	-439	-340	-98	-49
Saldo global (f=c+d+e)	-1.039	-951	-88	-115
Pro memoria: Morosidad bruta	-496	-388	-108	-55

Fuente: AIRcF, MINCOTUR.  
Nota: Datos al 31/12/2017

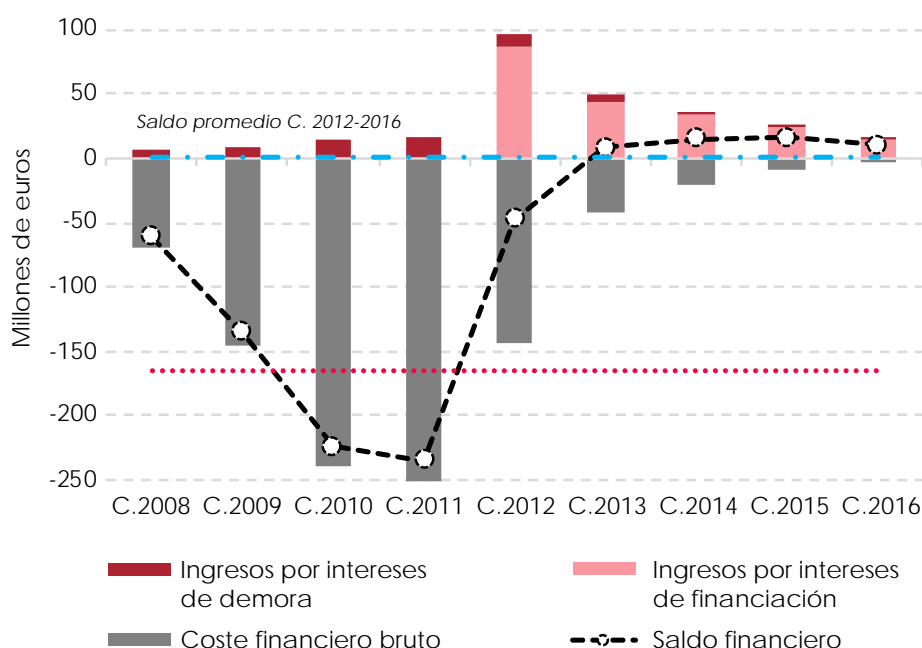
### 2.2.1. Estimación del coste financiero

El coste financiero de las convocatorias 2008-2016 se encuentra entre 826 y 923 millones de euros a finales de 2017. El coste financiero bruto se calcula a partir del coste de oportunidad que significa para el Tesoro, en términos de emisión de deuda y pago de intereses, tener que financiar los préstamos. Para ello primero se realiza una estimación de la evolución de la cartera de préstamos de cada convocatoria. En segundo lugar, se utiliza la curva de tipos de interés de las emisiones del Estado en el año de la convocatoria. Finalmente, se multiplican los saldos vivos por los tipos estimados siguiendo distintos supuestos. En todos los supuestos se intenta cubrir el riesgo por variaciones en el tipo de interés. De esta forma, el coste financiero bruto de todo el programa para el periodo completo 2008-2016 se encuentra entre 826 y 923 millones de euros<sup>15</sup>. Cabe destacar que a partir de 2012 el coste financiero anual ha disminuido, conforme con la bajada de los tipos de Tesoro y la reducción observada

15 La estimación puede variar dependiendo de las simplificaciones realizadas. Si para cada año y convocatoria se multiplicaran los saldos vivos por los tipos implícitos del Tesoro en el año de la concesión la suma de intereses totalizaría 905 millones de euros. Si se utilizara el tipo de interés correspondiente a la vida residual de cada convocatoria se obtendrían 834 millones de euros. Si en vez de utilizar la vida residual del préstamo se utilizara siempre la vida media en el momento de la originación, la estimación de coste se elevaría hasta los 923 millones de euros. Finalmente, si se multiplica el tipo medio de la cartera del Tesoro por el saldo vivo del programa desde 2008 hasta 2017 se obtiene un coste financiero total de 826 millones de euros.

en la cuantía de préstamos efectivamente concedidos (ver gráfico 13). A esta cifra es necesario sustraer del coste operativo los retornos FEDER que se obtuvieron en el periodo entre 2008-2013 y que ascienden a 3,7 millones de euros<sup>16</sup>.

**GRÁFICO 13. EVOLUCIÓN DEL COSTE FINANCIERO DEL PROGRAMA POR CONVOCATORIA**



Fuente: AIReF y MINCOTUR.

**Sin embargo, los ingresos por intereses cobrados se aproximan a los 204 millones de euros durante el mismo período.** Desde la convocatoria 2012 el programa RCI cobra intereses por los préstamos, que se otorgan a una tasa que parte de un mínimo, establecido por el coste que tiene el Tesoro español, al que se le adiciona un diferencial según la calidad y tamaño de la garantía y la nota obtenida por la empresa solicitante. En el cálculo no se adiciona el coste de mora incurrido que tiene el programa. Así, por esta vía habían ingresado en torno a 204 millones de euros hacia finales de 2017.

**Adicionalmente, se han obtenido unos 66 millones de euros por intereses de demora en los pagos.** Cuando existen retrasos en las devoluciones del principal también se generan intereses que se ingresan directamente a Tesoro una vez pagados. A finales

<sup>16</sup> Esos reembolsos revirtieron directamente en el Tesoro y no en el programa.

de 2017 se habían obtenido unos 66 millones de euros por este concepto. Al sumar los ingresos por intereses de demora y ordinarios por pago de préstamos, el programa habría cobrado 270 millones de euros en concepto de intereses entre el año 2008 y 2017 (ver cuadro 12) debido a las convocatorias 2008-2016<sup>17</sup>.

CUADRO 12. INTERESES COBRADOS POR EL PROGRAMA RCI  
(Millones de euros)

Convocatoria	Años										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
2008	0,0	1,8	0,8	1,9	0,8	0,3	0,6	0,5	0,1	0,7	7,5
2009		0,0	1,0	0,8	1,6	1,2	1,4	2,1	1,1	0,4	9,6
2010			0,0	1,3	0,8	0,7	0,9	8,0	2,3	0,7	14,7
2011				0,0	1,8	0,3	0,2	0,8	11,0	1,9	16,0
2012					0,0	20,4	21,7	18,5	21,9	14,0	96,5
2013						0,0	14,3	14,4	9,5	11,6	49,9
2014							0,0	13,7	14,3	8,1	36,2
2015								0,0	12,7	12,5	25,2
2016									0,0	14,6	14,6
<b>Total</b>	<b>0,0</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>	<b>4,0</b>	<b>5,0</b>	<b>23,0</b>	<b>39,0</b>	<b>57,9</b>	<b>72,9</b>	<b>64,5</b>	<b>270,1</b>
<b>Total hasta convocatoria 2013</b>	<b>0,0</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>	<b>4,0</b>	<b>5,0</b>	<b>23,0</b>	<b>39,0</b>	<b>44,2</b>	<b>45,9</b>	<b>29,3</b>	<b>194,1</b>

Fuente: AIRcF y MINCOTUR.

17 Gran parte de los intereses de demora responden a intereses cobrados por reintegros no devueltos. El tipo marginal en ese caso puede llegar a representar hasta un 25% del total a reintegrar. Debido en parte a las limitaciones impuestas por la LGS, algunas empresas que no pueden justificar una inversión comprometida debido a motivos con razón económica (i.e. el costo de invertir ha sido menor a lo presupuestado) caen en la situación de tener que pagar un sobrecoste elevado al Estado.

**Estimamos un saldo financiero negativo en torno a los 595 millones de euros acumulado para las convocatorias 2008-2011 y positivo de aproximadamente 31 millones de euros para las convocatorias 2012-2016.** El margen financiero se obtiene de restar los costes financieros a los ingresos financieros. Durante el período 2008-2011, el aumento del coste de financiación del Tesoro español junto a unos ingresos por financiación de préstamos nulos generó un margen financiero negativo de 595 millones de euros (y alcanzando los 222 millones de euros en la convocatoria 2011). A partir de los cambios introducidos en 2012, el establecimiento de tipos de financiación de préstamos por encima del coste del Tesoro, junto con la restricción del volumen concedido, ha tenido como efecto la reversión de esta situación. Para el periodo 2012-2016 se estima un margen positivo acumulado de 31 millones.

### 2.2.2. La morosidad del programa RCI

**El importe de crédito moroso se situaría en los 496 millones de euros en 2017, lo que representaría el 15,0% del saldo vivo de las convocatorias entre 2008 y 2016.** Al tratarse de préstamos que deben devolverse a la Administración Central, la estimación del coste del programa RCI requiere cuantificar su morosidad. La morosidad puede entenderse como la suma de los importes no pagados a vencimiento, tanto aquellos que se refieren al principal como al reintegro, como los importes aplazados y los que han derivado en incautaciones<sup>18 19 20 21</sup>. Estas cifras se circunscriben al periodo analizado, que comienza en la convocatoria de 2008. No contempla, por tanto, la morosidad que haya podido producirse en convocatorias anteriores.

**Sin embargo, si se consideran solo las convocatorias entre 2008 y 2013 la tasa de mora se eleva hasta el 23% hacia finales de 2017.** A finales de 2017, los préstamos concedidos de la convocatoria de 2014 en adelante seguían en período de carencia de devolución del principal. Por tanto, la morosidad efectiva del programa RCI de las convocatorias 2008 a 2016 puede estar infravalorada. Si se contemplasen única

18 Existen diversas definiciones y grados de morosidad. En este estudio se ha utilizado la definición más utilizada en la práctica bancaria, a efectos de poder realizar una comparación. Así, se ha tratado de seguir la misma metodología de cálculo, en el sentido en que, al primer vencimiento que no se paga a término, se considera moroso todo el saldo vivo pendiente a esa misma fecha.

19 El reintegro es la devolución anticipada de una parte o la totalidad del principal del préstamo requerida por parte del ministerio con motivo de la falta de justificación de haber realizado la inversión para la que fue destinado el préstamo.

20 Un aplazamiento es una herramienta que permite retrasar en el tiempo la devolución del préstamo concedido.

21 La incautación es el proceso mediante el cual el ministerio ejecuta la garantía que la empresa ha otorgado al préstamo en caso de no devolución del principal dentro del plazo acordado. A efectos del cálculo de la morosidad se contempla la totalidad de las incautaciones, incluso aquellas que no han sido clasificadas previamente como morosas para contemplar la totalidad de las cantidades no devueltas en plazo.

y exclusivamente las convocatorias que abarcan desde el año 2008 hasta el 2013, entonces el importe de crédito moroso se situaría en los 476 millones de euros, lo que elevaría la tasa de morosidad hasta el 23,1% en 2017 (ver cuadro 13).

**Esta situación no parece haberse revertido tras los cambios en procedimientos de concesión realizados en el año 2013.** La evolución de la tasa de morosidad bruta por convocatoria revela que la finalización del periodo de carencia que permite el programa RCI dispara la morosidad (ver gráfico 15). Las convocatorias de 2009, 2010, 2011 y 2012 son las que presentan las tasas de morosidad más altas en los primeros años desde la formalización del préstamo. En estas convocatorias se observa que la tasa de morosidad se incrementa sustancialmente a partir del quinto año de concesión del préstamo, lo que coincide con la finalización del periodo de carencia<sup>22</sup>. Sin embargo, en la convocatoria del año 2013 este incremento se observa a partir del tercer año, lo que responde al acortamiento del periodo de carencia. La tasa de morosidad de la convocatoria se ha disparado hasta el 23% justo nada más acabar la carencia del pago del principal, presentando un crecimiento superior al resto de convocatorias analizadas.

**Así, la tasa de mora del programa RCI duplica a la observada en los préstamos al sector industrial en 2017.** A efectos ilustrativos, resulta útil realizar una comparación entre la tasa de mora evidenciada en el sector bancario para distintos tipos de préstamos y la existente en el programa RCI. Tanto si se toma como punto de comparación el total de las convocatorias analizadas como solamente el subperiodo 2008-2013, se observa que el programa RCI soporta una tasa de mora mayor a la existente en 2017 en los préstamos bancarios al sector empresarial. De hecho, la tasa de mora del subperiodo 2008-2013 duplica a la observada en los préstamos al sector industrial y similar a la que soporta la banca en ese momento con el sector de la construcción y promoción inmobiliaria. A diferencia de la tasa de mora del programa RCI, la tasa de mora del sector bancario está disminuyendo (ver gráfico 14).

---

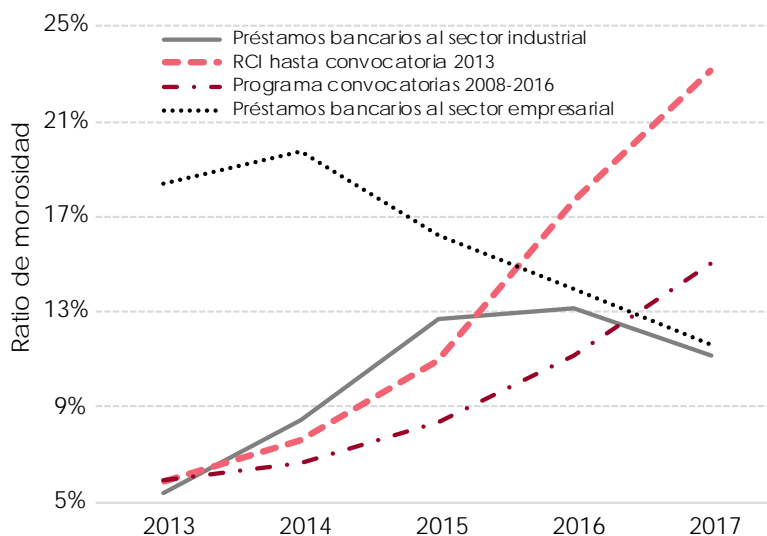
22 Conviene tener en cuenta también que el contexto económico de las convocatorias con mayor morosidad era el más desfavorable de todo el periodo analizado. El comportamiento de las empresas beneficiarias ha estado condicionado por el desarrollo de la crisis económica y financiera, cuyos mayores estragos tuvieron lugar entre el año 2008 y 2012. Precisamente este contexto fue el que dificultó el acceso a la financiación bancaria de las empresas y lo que probablemente motivó la relajación de los criterios de selección de las empresas beneficiarias del programa RCI. Aun cuando el volumen de concesión creció durante estos años y se corrigió en parte el problema del acceso al crédito de las empresas a las que iba destinado el programa RCI, también supuso la asunción de un importante coste en términos de morosidad.

CUADRO 13. TASA DE MOROSIDAD POR CONVOCATORIA  
(% saldo vivo)

Convocatorias	Total préstamos no pagados en plazo + aplazados + incautados									
	Años									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
2008	0,0	0,1	0,4	0,8	4,4	8,5	11,8	22,8	28,0	34,3
2009		0,0	0,4	6,4	9,5	10,7	13,0	17,2	20,0	24,8
2010			0,0	2,0	7,6	9,1	10,8	15,0	19,9	23,1
2011				0,0	2,3	6,3	7,9	10,8	20,9	23,5
2012					0,0	0,0	1,7	2,3	12,3	17,5
2013						0,0	0,6	0,7	1,6	23,6
2014							0,0	0,0	0,1	4,0
2015								0,0	0,0	2,1
2016									0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>2,2</b>	<b>4,6</b>	<b>5,9</b>	<b>6,7</b>	<b>8,4</b>	<b>11,2</b>	<b>15,0</b>
<b>Total hasta convocatoria 2013</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>2,2</b>	<b>4,6</b>	<b>5,9</b>	<b>7,6</b>	<b>10,9</b>	<b>17,7</b>	<b>23,1</b>

Fuente: AIReF y MINCOTUR.

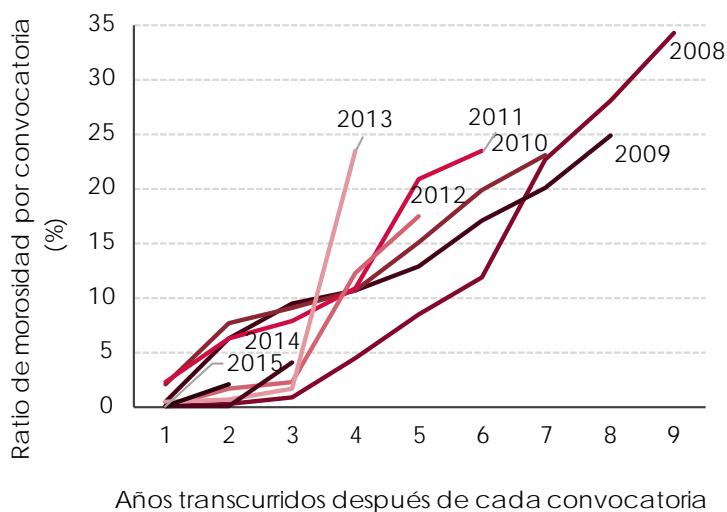
GRÁFICO 14. TASA DE MOROSIDAD DEL PROGRAMA Y DEL SECTOR BANCARIO



Fuente: AIReF, BdE y MINCOTUR.



GRÁFICO 15. TASA DE MOROSIDAD BRUTA POR CONVOCATORIA



Fuente: AIRcF y MINCOTUR.

**Sin embargo, gran parte de la mora se explica por los reintegros.** Si se descuentan los reintegros totales (motivados por aquellas empresas beneficiarias que no logran certificar la totalidad de la inversión acometida), el volumen total de créditos morosos del programa RCI descendería hasta los 296 millones de euros (un 40% inferior al importe observado) y situaría la tasa de morosidad en el 8,5% en el año 2017 (6,5 puntos porcentuales menos que la ratio que contempla el total de préstamos concedidos a lo largo de estos años). Sin embargo, si se atiende exclusivamente a las convocatorias que abarcan desde el año 2008 hasta el 2013 (evitando aquellas que están todavía en periodo de carencia y cuya morosidad puede estar subestimada), el volumen de créditos morosos descontando los reintegros totales ascenderían a 276 millones de euros, lo que equivaldría al 13,7% del saldo vivo pendiente a 2017 (ver cuadro 14).

CUADRO 14. TASA DE MOROSIDAD POR CONVOCATORIA SIN REINTEGROS TOTALES (% saldo vivo\*)

Convocatorias	Años									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
2008	0,0	0,1	0,4	0,5	-0,2	3,8	7,5	11,3	24,0	29,8
2009		0,0	0,0	3,6	4,4	5,2	6,8	10,0	12,4	16,2
2010			0,0	1,1	3,5	3,9	4,3	7,2	11,6	14,2
2011				0,0	0,6	2,5	2,8	3,0	4,6	6,7
2012					0,0	0,0	1,2	2,2	10,7	15,1
2013						0,0	0,6	0,7	1,5	17,9
2014							0,0	0,0	0,0	1,7
2015								0,0	0,0	0,7
2016									0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>1,3</b>	<b>1,9</b>	<b>2,5</b>	<b>3,0</b>	<b>3,9</b>	<b>5,8</b>	<b>8,5</b>
<b>Total hasta convocatoria 2013</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>1,3</b>	<b>1,9</b>	<b>2,5</b>	<b>3,4</b>	<b>5,2</b>	<b>9,5</b>	<b>13,7</b>

Fuente: AIReF y MINCOTUR.

Nota: Para el cálculo del porcentaje de morosidad el saldo vivo ha sido minorado en la cuantía del crédito moroso por reintegros totales.

La gestión de la morosidad del programa se realiza mediante tres herramientas con procedimientos diferentes: aplazamientos, incautaciones y cobros vía ejecutiva:

- **Aplazamientos.** Se trata de una reestructuración de la deuda y no de un pago en mora. Son las delegaciones provinciales de Hacienda las encargadas de aceptar o no los aplazamientos a las empresas beneficiarias que lo soliciten, sin ningún tipo de intervención por parte del gestor del programa. Ante la ausencia de instrucciones específicas, las delegaciones provinciales vienen aplicando distintas interpretaciones a la hora de resolver las solicitudes de aplazamientos y fraccionamientos<sup>23</sup>.
- **Incautaciones.** Se trata de la recuperación del importe del préstamo moroso a través de la ejecución de garantías. Este procedimiento se inicia a petición del ministerio con competencias en política industrial y recae sobre el valor que la empresa haya ofrecido como garantía. En la convocatoria de 2008, el importe de la garantía ascendía hasta el 100% del valor del préstamo, por lo que, en caso de ser impagado, el ministerio podía teóricamente recuperar la

23 Con carácter general, no se estaba exigiendo garantía a las solicitudes correspondientes a importes inferiores a 30.000 euros. No obstante, la nueva orden de bases de 2018 impide la aprobación de cambios en los ritmos de amortización de los préstamos, y con ello, de los aplazamientos.

totalidad del préstamo por esta vía. Entre el año 2009 y 2012 se elimina este requisito en la concesión de los préstamos y no se recupera hasta el año 2013, aunque de forma parcial, ya que el importe de la garantía se reduce hasta el orden del 10% del valor del préstamo solicitado.

- **Vía ejecutiva a través de la Agencia Tributaria.** Se trata de la fase del procedimiento de recaudación que se inicia una vez finaliza el periodo de pago voluntario. La falta de pago en el periodo voluntario determina automáticamente, sin necesidad de actuación administrativa alguna, la apertura del procedimiento ejecutivo. El ministerio con competencias en política industrial no realiza ningún tipo de gestión al respecto. La normativa que regula este procedimiento en el caso de los ingresos de carácter no tributario como el que nos ocupa es el Reglamento General de Recaudación (RD 939/2005).

**Las incautaciones han sido la vía más efectiva para recuperar importes no devueltos.** Sin embargo, su efecto se limita a las convocatorias de 2008 y de 2013 en adelante. Del valor bruto de los activos morosos de la convocatoria de 2008 se ha logrado recuperar alrededor del 80% con el valor de la garantía, aun cuando en este caso el importe del aval abarcaba la totalidad del valor del préstamo, con lo cual todavía existiría cierto margen de recuperación. Lo mismo ocurre en las últimas convocatorias, ya que el valor recuperado promedio desde 2013 se encuentra en el 6,4%, inferior al 10% del total del préstamo cubierto a partir de la reforma de 2013 (ver cuadro 15).

CUADRO 15. PÉRDIDA RECUPERADA A TRAVÉS DE GARANTÍAS POR CONVOCATORIA (% credito moroso)

Convocatorias	Años									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
2008		-	-	-	67,3	69,8	75,6	81,1	80,3	77,9
2009			-	-	-	-	-	-	-	-
2010				-	-	-	-	-	-	-
2011					-	-	-	-	-	-
2012						-	-	-	-	-
2013							-	2,9	9,8	9,0
2014								-	0,0	2,2
2015									-	2,1
2016										-
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>4,0</b>	<b>5,3</b>	<b>5,7</b>	<b>7,9</b>	<b>5,8</b>	<b>5,7</b>

Fuente: AIRcF y MINCOTUR.

**Los aplazamientos tienen un tamaño marginal y suelen estar relacionados con reintegros.** En términos relativos al saldo vivo pendiente en cada momento, los aplazamientos han sido testimoniales la mayoría de las veces. No obstante, durante el año 2017 los aplazamientos correspondientes a las convocatorias 2012 a 2015 representaron poco más de 1% del saldo vivo de cada convocatoria. En particular, el volumen aplazado en 2017 de la convocatoria 2013 llegó a representar cerca del 4% del saldo vivo en ese año (ver cuadro 16). Atendiendo a la naturaleza del préstamo aplazado, conviene destacar que una parte relevante de los aplazamientos concedidos tienen que ver con reintegros (totales o parciales) y no tanto con la devolución del principal. El uso de los aplazamientos pone de manifiesto la dificultad de algunas empresas de devolver la parte del préstamo no certificada en un plazo muy acotado<sup>24</sup>.

CUADRO 16. **APLAZAMIENTOS DE PRINCIPAL POR CONVOCATORIA**  
(% saldo vivo)

Convocatorias	Años									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
2008		0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2
2009			0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,7	0,6	0,9
2010				0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3
2011					0,0	0,1	0,0	0,2	0,9	0,2
2012						0,0	0,5	0,1	0,8	1,6
2013							0,0	0,0	0,0	3,8
2014								0,0	0,1	2,3
2015									0,0	1,3
2016										0,0
<b>Total</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,9</b>

Fuente: AIReF y MINCOTUR.

24 El plazo de referencia en caso de reintegro acaba remitiéndose al artículo 62.1 de la Ley General Tributaria que concede un plazo de pago según los siguientes criterios: si la notificación de la liquidación se realiza entre los días 1 y 15 de cada mes, el plazo finaliza el día 20 del mes posterior, si la notificación de la liquidación se realiza entre los días 16 y último de cada mes, el plazo finaliza el día 5 del segundo mes posterior. Si el último día del plazo no fuera hábil, se extenderá hasta el día hábil inmediato posterior. En la información disponible a partir de la muestra de expedientes analizada, este aplazamiento aplica a reintegros parciales por incumplimientos del entorno del 11% de préstamos por un volumen de 200.000 euros.

**En relación con los cobros por vía ejecutiva, la información obtenida se limita a los años 2015 a 2017.** Los datos suministrados por la Agencia Tributaria al MINCOTUR abarcan únicamente las cuotas vencidas entre 2015 y 2017 que se han derivado a esta vía<sup>25</sup>. En total, los importes derivados ascienden a 44 millones de euros. De esta cantidad, la Agencia Tributaria ha sido capaz de recuperar algo menos de la mitad (concretamente, un 44% del total de los importes derivados), ya que la cifra apenas alcanza los 20 millones de euros.

**Se estima que la pérdida incurrida (morosidad menos cobros de las convocatorias de 2008-2016) del programa RCI se sitúa en torno a los 440 millones de euros a finales de 2017.** La morosidad neta de cobros del programa se define como el total de la morosidad bruta soportada, menos aquella parte que ha podido recuperarse a través de las incautaciones y la vía ejecutiva de la Agencia Tributaria. Dicho de otro modo, es la diferencia entre lo que se debería haber cobrado si todos los préstamos hubieran sido amortizados en el plazo original de amortización y lo que realmente se ha podido cobrar, sea por la vía que sea. Para las convocatorias 2008-2016 la cifra rondaría los 440 millones de euros a finales de 2017, representando un 13,3% del saldo vivo y 9,1% del volumen concedido (ver cuadro 17)<sup>26</sup>.

---

25 No se dispone de información correspondiente al resto de años del periodo analizado en este ejercicio de evaluación, ni tampoco el desglose de qué préstamos vencidos y no cobrados son los que se han derivado a la vía ejecutiva.

26 Dada la falta de información completa para poder realizar este cálculo, se han adoptado las siguientes hipótesis de cálculo: (1) en el periodo 2008-2014, para el cual no se dispone de datos, a la vía ejecutiva se ha derivado la proporción de crédito moroso neto de incautaciones que en el periodo 2015-2017 (i.e. media de 3,8% del periodo 2015-2017 para el que se cuenta con información de la AEAT 3,8%); (2) se ha recuperado por esta vía el 44% de la pérdida derivada (media del periodo 2015-2017); (3) el total obtenido se ha distribuido a partir del peso de la morosidad respectiva de cada una de las convocatorias analizadas en la morosidad total.

CUADRO 17. ESTIMACIÓN DE LA PÉRDIDA INCURRIDA DEL PROGRAMA Y POR CONVOCATORIA

Convocatorias	Morosidad neta de cobros = morosidad bruta - incautaciones					
	Morosidad	Incautaciones	Vía ejecutiva*	Morosidad neta de cobros		
	MM€	MM€	MM€	MM€	% saldo vivo	% vol. concedido
2008	32,1	25,0	1,9	5,2	5,6	2,0
2009	78,5	–	4,6	73,9	23,3	13,5
2010	140,1	–	8,2	131,8	21,8	15,5
2011	137,3	–	8,1	129,2	22,1	16,5
2012	56,0	–	3,3	52,8	16,5	8,3
2013	32,2	2,9	1,9	27,4	20,1	8,2
2014	12,6	0,3	0,7	11,6	3,7	2,8
2015	7,2	0,1	0,4	6,6	1,9	1,6
2016	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>496,1</b>	<b>28,3</b>	<b>29,2</b>	<b>438,6</b>	<b>13,3</b>	<b>9,1</b>
<b>Total hasta convocatoria 2013</b>	<b>476,2</b>	<b>27,9</b>	<b>28,0</b>	<b>420,3</b>	<b>20,4</b>	<b>12,3</b>

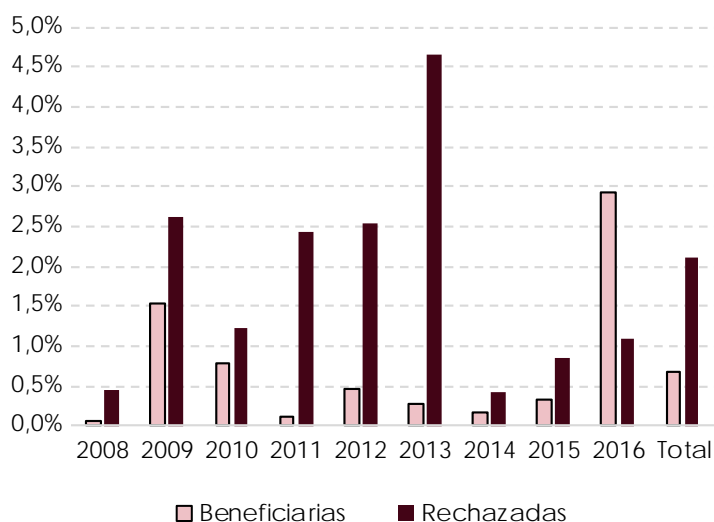
Fuente: AFI, MINCOTUR

Nota: \* Se han considerado las siguientes hipótesis: (1) en el período 2008-2014, para el cual no se dispone de datos, a la vía ejecutiva se ha derivado la proporción de crédito moroso neto de incautaciones que en el periodo 2015-2017 (es decir, la media de 3,8% del periodo 2015-2017 para el que se cuenta con información de la AEAT); (2) se ha recuperado por esta vía el 44% de la pérdida derivada (media del periodo 2015-2017).

**Parte de la morosidad neta de cobros se podría explicar en parte por los dos años y medio que se requieren para resolver un reintegro.** Del análisis de procedimiento realizado en una sección posterior se observa que, a pesar del refuerzo de medios aplicado a través de las encomiendas que han reducido en un año la fase de justificación de los préstamos, el coste económico en términos de recuperación de los reintegros sigue siendo muy significativo. A partir de los datos observados en la muestra de expedientes, transcurren unos dos años y medio entre el momento en que se concede el préstamo (fecha de resolución definitiva) y la posible resolución de reintegro (por incumplimiento total o parcial), sin poder iniciar hasta entonces la aplicación de consecuencias por el incumplimiento.

En términos de gestión del riesgo, en promedio una de cada veinte empresas beneficiarias ya era morosa frente al sistema bancario en el momento de solicitar el préstamo RCI. La tasa de morosidad de las empresas beneficiarias frente a entidades de crédito (EECC) es menor que la de las empresas rechazadas, tanto al momento de la convocatoria como a finales de 2017<sup>27</sup>. Sin embargo, en términos generales no se puede inferir claramente un proceso de aprendizaje en la identificación del riesgo bancario, ya que el diferencial entre las tasas de morosidad de las empresas beneficiarias y rechazadas no se amplía conforme pasa el tiempo. Al contrario, durante la convocatoria 2016 la tasa de morosidad agregada frente a EECC de las empresas beneficiarias casi triplicaba a la de las empresas rechazadas (2,9% vs 1,1%). Además, las diferencias en términos de tasa de morosidad entre rechazadas y beneficiarias son pequeñas en las convocatorias de 2010, 2014 o 2015. En términos de cantidad de empresas, el porcentaje de empresas morosas siempre ha sido mayor dentro del colectivo de proyectos rechazados (salvo 2010 donde los valores estuvieron relativamente equiparados): en promedio, un 8% frente a un 5% de cada colectivo (ver gráfico 17).

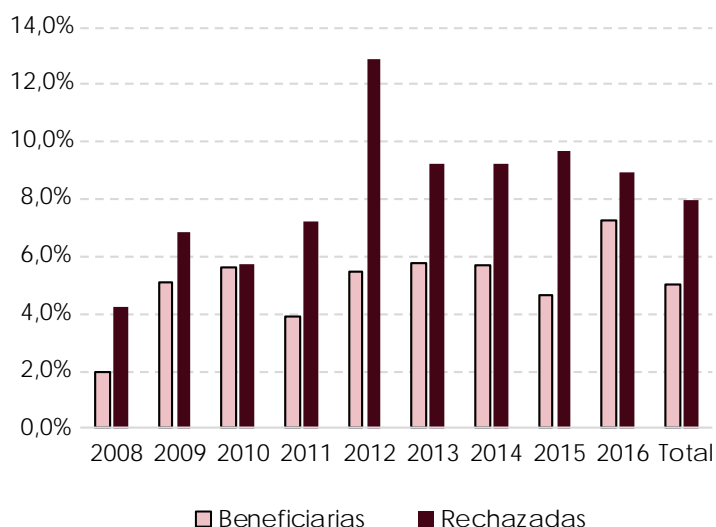
GRÁFICO 16. TASA DE MOROSIDAD EN ENTIDADES DE CRÉDITO AL MOMENTO DE OTORGAR EL PRÉSTAMO RCI



Fuente: AIRcF y BdE.

27 El análisis se basa sobre la población de empresas incluidas en la Central de Información de Riesgos de Banco de España. La cobertura media de dicha base de datos es del 87% en empresas beneficiarias y del 79% en empresas no beneficiarias al momento de cada convocatoria.

GRÁFICO 17. EMPRESAS MOROSAS EN ENTIDADES DE CRÉDITO SOBRE EL TOTAL DE BENEFICIARIAS Y RECHAZADAS



Fuente: AIReF y BdE.

### 2.2.3. Otros costes del programa RCI

En total, se estima un suelo de coste bruto operativo del programa RCI y sus antecedentes entre 2008 y 2016 de unos 36 millones de euros. Se ha tratado de realizar una aproximación al coste operativo del programa, incluyendo el gasto en personal y los encargos o colaboraciones (encomiendas de gestión). El resto de los costes operativos no han podido ser incluidos debido a falta de información. Otros costes que convendría incluir, pero no se ha dispuesto de información para ello, serían los imputables a los sistemas de información (mantenimiento y costes de inversión) así como el uso de las instalaciones y los gastos de las visitas anuales de promoción.

Como el MINCOTUR no dispone de información suficiente que permita identificar todos los costes relativos al personal funcionario del programa RCI, solo es posible realizar una aproximación de mínimos. Las sucesivas reestructuraciones del ministerio con competencias en materia industrial y las dificultades para identificar de forma estricta el gasto vinculado a la gestión del actual programa RCI en el presupuesto por programas anual impiden disponer de información de detalle sobre la evolución del gasto en personal ligado a la gestión de los programas REI y SEI (ahora RCI). Por este motivo, se ha realizado una aproximación a partir del personal dedicado al programa en la actualidad (32 personas) atribuyendo a cada perfil disponible un subgrupo y un nivel



estándar a cada uno de ellos<sup>28</sup>. La asignación de un sueldo base y un complemento de destino medio y específico mínimo nos conduce a un suelo de gasto total medio anual de al menos 1,9 millones de euros<sup>29</sup>.

**Debido a la falta de personal funcionario idóneo para ciertas tareas, gran parte de los costes de personal se concentra en las encomiendas de gestión.** El programa RCI cuenta con el apoyo prestado por distintos órganos colaboradores a través de encomiendas o encargos, principalmente debido a las tareas específicas que se requieren realizar y para las cuales la DG I PYME no cuenta con personal idóneo suficiente. Debido a su tamaño, a los efectos de estimar una ratio de eficiencia es conveniente incluir su coste. Durante el periodo de evaluación los siguientes órganos han participan en las distintas fases del procedimiento, desde la convocatoria al seguimiento:

- SEPI Desarrollo Empresarial, S.A., S.M.E. (SEPIDES). Es una sociedad integrada en la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), dependiente del Ministerio de Hacienda. Solo hasta 2014.
- ISDEFE, Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A., S.M.E., M.P. Es una empresa pública adscrita al Ministerio de Defensa. Desde 2013.
- TRAGSATEC, Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. Es una empresa creada en 1989 para la realización de proyectos de consultoría e ingeniería como filial del Grupo TRAGSA que forma parte a su vez de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI). Desde 2015.
- ENISA, Empresa Nacional de Innovación S.M.E., S.A. Empresa pública dependiente de la misma DG iPyme, que gestiona distintas líneas de financiación para proyectos de innovación o crecimiento transformador de pymes. Desde 2013.

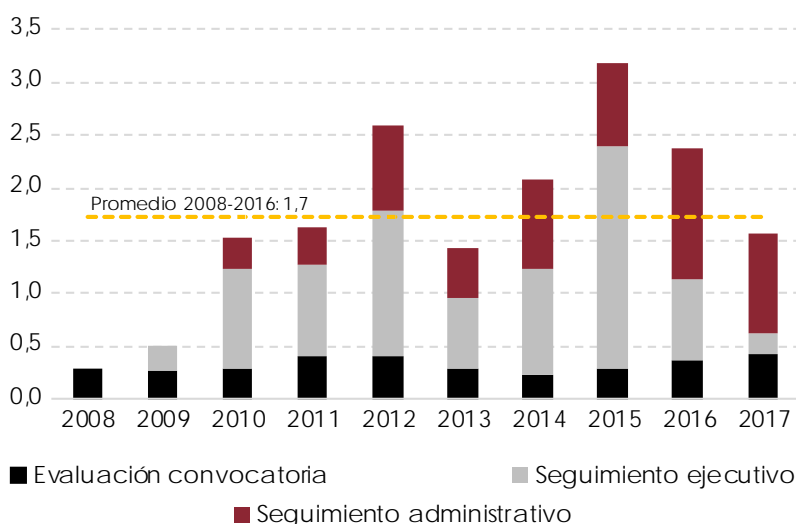
**El coste medio anual de las encomiendas se aproxima a los dos millones de euros para el periodo 2010-2017.** A partir de los datos ejecutados, el coste económico de las encomiendas de gestión, en términos agregados para todo el periodo de análisis (2010-2017), se estima en unos 16,4 millones de euros, con un coste medio anual en

<sup>28</sup> Datos relativos a 2017.

<sup>29</sup> Esta estimación es un mínimo que pretende dar un orden de magnitud: 1) No se ha tenido acceso a la Relación de Puestos de Trabajo de cada año. 2) Se ha supuesto que el complemento específico del personal del programa RCI se encuentra en la horquilla inferior de la observada en el presupuesto 2018. 3) Para el cálculo 2008-2016 se ha utilizado el coste anual derivado de una estructura de 32 personas, cuando la cantidad de personas asignadas al programa RCI ha disminuido desde un máximo de 46 personas en 2010. 4) No se ha incluido el coste de trienios ni el complemento por productividad.

el entorno de los 2,1 millones de euros<sup>30</sup>. El máximo se alcanza en el año 2015, coincidente con el plan de choque para agilizar la tramitación del seguimiento que aborda TRAGSATEC y la ampliación del importe de la encomienda a ISDEFE que inicia su colaboración en la fase de convocatoria<sup>31</sup>. En este sentido, debe tenerse en cuenta que una parte sustancial de las encomiendas se destina al seguimiento de expedientes de años anteriores, por lo que no deben deducirse conclusiones sobre un año en particular. El MINCOTUR ha facilitado la información que nos ha permitido imputar los costes a las respectivas convocatorias.

**GRÁFICO 18. EVOLUCIÓN DEL COSTE EFECTIVO DE LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN DEL PROGRAMA**  
(Millones de euros)



Fuente: AIReF, MINCOTUR.

Nota: Debido a falta de información sobre gasto ejecutado, parte de las cifras de las convocatorias 2010, 2012, 2013 y 2014 se han obtenido a partir de cifras presupuestadas.

30 A efectos comparativos, la estimación se ha realizado a partir de la información proporcionada por el propio MINCOTUR en relación con las encomiendas de gestión realizadas entre 2010 y 2017. Aplicando los datos de facturación disponibles desde 2008, el importe medio de coste de las encomiendas se reduciría hasta 1,7 millones de euros. Aunque en términos presupuestarios corresponde a otro capítulo, a efectos del análisis se han tomado a las encomiendas de gestión como parte del coste de personal del programa.

31 Para más detalle sobre las fases en las que interviene cada órgano colaborador, ver análisis del procedimiento desarrollado en la página 36 y siguientes.

El coste de personal (directo e indirecto) total del programa RCI se aproxima a los cuatro millones anuales y presenta una situación intermedia con otras instituciones comparables. El coste de personal directo del programa RCI, sumando las dos cantidades anteriores, roza los cuatro millones de euros en el promedio de 2010-2017, más de la mitad relativo a las encomiendas de gestión (cuadro 18). La ratio de eficiencia, medida como coste de personal directo sobre presupuesto bajo su gestión, asciende al 0,5%. Este nivel se encuentra en línea con la que presenta el sector bancario (0,5% sobre activos totales medios), pero por debajo de la que asume ENISA y CDTI (2,8% y 1,5%, respectivamente). Si se compara con el ICO, el coste relativo del programa sería tres veces mayor (se sitúa en el 0,2% de su presupuesto). No obstante, en este último caso hay que tener en cuenta que la estructura del ICO se asienta sobre la red de oficinas y personal de las entidades bancarias (donde descansa una gran parte del coste de gestión del crédito), fruto de la colaboración entre este organismo y las entidades de crédito.

CUADRO 18. RATIO DE EFICIENCIA DEL PROGRAMA RCI

RCI	Coste de personal		Importe programa (presupuestado)
	Millones de euros	% programa	Millones de euros
Ministerio	1,9	0,2	787
Encomiendas	2,0	0,3	787
<b>Total</b>	<b>4,0</b>	<b>0,5</b>	<b>787</b>

Otros agentes	Coste de personal		Importe programas de ayuda a pymes (préstamos). Nuevas operaciones
	Millones de euros	% programa	Millones de euros
ENISA	2,5	2,8	91
ICO	16,3	0,2	9.877
CDTI	15,0	1,5	1.021

Sector bancario	Coste de personal		Activo (ATM)
	Millones de euros	% ATM	Millones de euros
EE.CC.	15.202	0,5	2.920.080

Fuente: AIRcF, MINCOTUR y Banco de España.

Nota: Coste de personal RCI y total presupuestado o gestionado se obtiene del promedio 2010-2017. Coste de personal de otros agentes y del sector bancario es referido al 2015

## 2.3. Evaluación de impacto del programa

**Respecto a un grupo de control, el programa no mejora la competitividad industrial.** El efecto encontrado en inversión y el empleo es modesto y solo de corto plazo. El alcance en el sector industrial ha sido limitado, tanto en volumen de crédito total como en número de beneficiarias. En el largo plazo, no se observa impacto en la competitividad empresarial y el impacto modesto observado en empleo e inversión deja de ser sistemático. Las pruebas de robustez confirman los resultados obtenidos en el modelo base. Además, la evidencia sugiere que el modesto impacto en inversión y empleo parece deberse al limitado tamaño relativo de los préstamos otorgados. Al mismo tiempo, dicha falta de escala en el tamaño de los préstamos podría haber ayudado a contener las ya altas tasas de morosidad. Finalmente, el programa tiene efectos negativos en la competitividad y nulos en empleo en el caso de las empresas que terminan atrasándose en sus pagos.

CUADRO 19. RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

Impacto frente al grupo de control	Corto medio	Largo medio
Empleo	✓	X
Inversión	✓	X
Productividad	X	X
ROE	X	X
ROA	X	X
Tasa apalancamiento	X	X
Coste medio deuda	X	X

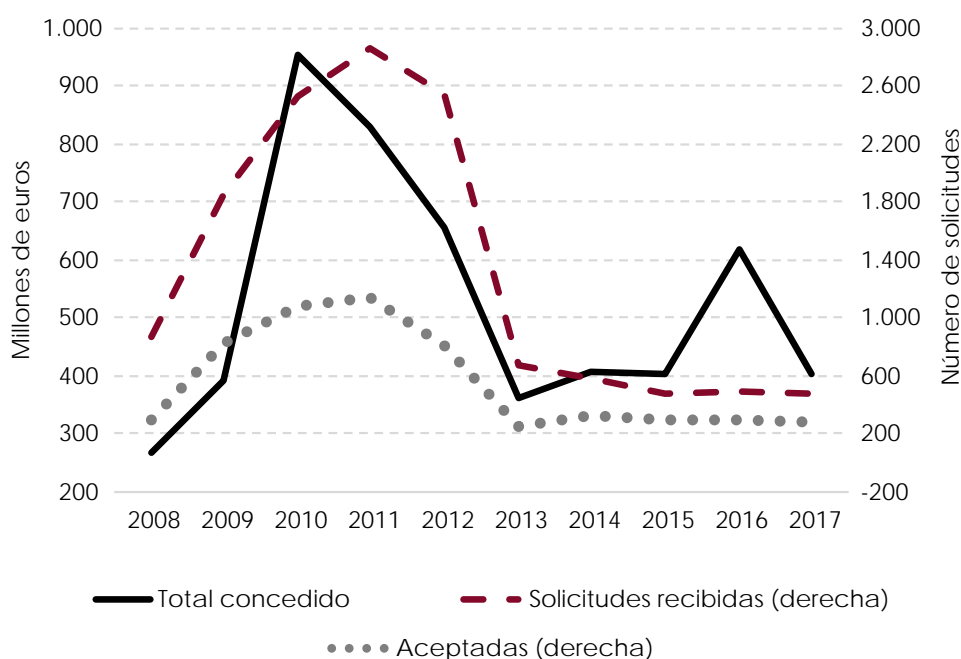
✓ Efecto buscado, X efecto contrario al buscado o sin efectos.  
Fuente: AIRef, MINCOTUR

### 2.3.1. Evolución de la demanda y oferta de préstamos

**Durante el período 2008-2011 la oferta de crédito RCI parecía estar en línea con la demanda.** En 2010 se alcanzó el presupuesto máximo anual del programa (máxima oferta), descendiendo más intensamente en 2011-2012, con una caída anual promedio del 12%, coincidiendo con los años de mayor incidencia de la última crisis. Con la recuperación económica, entre 2015 y 2017 se incrementa progresivamente la dotación presupuestaria (8% de media en ambos ejercicios). Entre 2008 y 2012 la demanda de estos préstamos estuvo alineada prácticamente con la oferta, promediando la ejecución presupuestaria el 96% del total (ver gráfico 2 y gráfico 3).

Sin embargo, desde 2013 la dotación presupuestaria ha dejado de adaptarse por criterios de demanda. A partir de la introducción de la nueva orden de bases de 2012, se observa un descenso pronunciado en el número de solicitudes desde un máximo de 2.864 en 2011 hasta promediar las 540 en el período 2013-2016 (ver gráfico 19). Esta caída en la demanda no parece haber sido acompañada por una reducción en la oferta, ya que el promedio de ejecución presupuestaria de las convocatorias entre 2013 y 2016 fue de aproximadamente 56%. Dicha falta de adecuación podría deberse, en parte, a un tipo de práctica no eficiente en el diseño de políticas públicas, que consiste en mostrar un compromiso político con el apoyo al sector, aun sabiendo que dichas cantidades serán finalmente subejecutadas.

GRÁFICO 19. EVOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES Y AYUDAS DEL PROGRAMA RCI



Fuente: AIRcF, MINCOTUR.

### 2.3.2. Estimación de impacto

La principal fuente de información empleada en este análisis es la base de datos con la relación de solicitantes del programa RCI, que ha sido proporcionada por el MINCOTUR. Los datos han sido complementados con la información económico-financiera disponible en la base de datos SABI<sup>32</sup>. Partiendo de las 13.373 solicitudes incluidas en el registro del ministerio, se ha realizado un filtrado, eliminando aquellas cursadas por autónomos, las realizadas en el año 2017 y las realizadas por la misma empresa en un mismo año. La muestra final está compuesta por 11.242 solicitudes individuales, de las cuales 4.948 recibieron el apoyo financiero<sup>33</sup>.

Debido a la información disponible, el período de análisis se limita a las convocatorias de los años 2008 a 2014. En el momento de realizar el estudio se contaba con información cerrada a 2016 sobre las cuentas anuales de las empresas. Por otro lado, el requisito de comparabilidad entre los resultados por convocatoria exige establecer el mismo horizonte temporal. Debido a las limitaciones de información y para obtener un mínimo grado de homogeneidad, se ha optado por concentrar el análisis de impacto en los dos años posteriores a cada convocatoria, restringiendo el período de análisis a las convocatorias de los años 2008 a 2014. El grupo de tratamiento corresponde a las empresas cuyos proyectos fueron financiados entre 2008 y 2014. Para la creación del grupo de control se toma a las empresas que solicitaron un proyecto, pero que al final no recibieron financiación RCI.

El análisis de impacto descansa en métodos econométricos que buscan aislar el impacto del programa respecto a un grupo de control en una selección de indicadores clave. El análisis econométrico se ha realizado empleando las siguientes estimaciones: *Propensity Score Matching* (PSM) y Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO)<sup>34</sup>. PSM es un método no paramétrico, mientras que MCO es un método paramétrico basado

---

32 El Sistema de Análisis de Balances Ibéricos (SABI) es una herramienta elaborada por Informa D&B en colaboración con Bureau Van Dijk que permite manejar sencilla y rápidamente la información general y cuentas anuales que han sido depositadas en el Registro Mercantil por más de 2,5 millones de empresas españolas.

33 A efectos de realizar las estimaciones econométricas, para las ratios financieras (ROE, ROA, ratio de apalancamiento, coste medio de endeudamiento) se han eliminado los valores superiores a 1 e inferiores a -1. Para la ratio de cobertura, se han eliminado los valores superiores a dos veces la desviación típica de la variable.

34 Se valoró la posibilidad de realizar estimaciones de impacto con otras dos metodologías: diferencias en diferencias y regresiones discontinuas, pero finalmente se descartó su uso. En el primer caso, porque no se cumplía la condición de tendencia paralela en el comportamiento previo al tratamiento de los dos grupos de análisis (el compuesto por las empresas beneficiarias y el de las no beneficiarias). En el segundo caso, porque la nota de corte por convocatoria no era clara, ni única, ni se mantenía a lo largo de los años, lo que dificultaba la identificación de los grupos de empresas próximos a este corte discriminante en la selección de beneficiarias. El análisis realizado se detalla en el anexo relativo al análisis de impacto.

en supuestos de linealidad<sup>35</sup>. Ambos métodos se basan en el supuesto de selección en observables<sup>36</sup>. Para obtener el efecto de la participación en el programa, PSM empareja empresas beneficiarias con empresas similares del grupo de control. Este emparejamiento se realiza según características relevantes a la hora de establecer la probabilidad de ser beneficiarias.

CUADRO 20. VARIABLES EMPLEADAS EN EL ANÁLISIS

Variables	Definición	Medición
Inversión	Inmovilizado material	Continua ( <i>logs</i> )
Empleo	Número de empleados	Continua ( <i>logs</i> )
Productividad laboral	(Ebitda + Gastos personal) / Empleados	Continua ( <i>logs</i> )
Rentabilidad ROE	Resultado del ejercicio / Promedio FFPP	Continua
Rentabilidad ROA	EBIT / Promedio activo	Continua
Ratio de apalancamiento	Deuda financiera / Activo	Continua
Cobertura de endeudamiento	Deuda financiera / Ebitda	Continua
Coste medio del endeudamiento	Gastos financieros / Deuda financiera	Continua
Tamaño de la empresa	Activos / Empleados / Facturación	<i>Dummies</i>
Sector de actividad	Clasificación CNAE	<i>Dummies</i>

Fuente: AIRcF.

Nota: *Logs* indica que la variable ha sido transformada a logaritmo neperiano. Las variables *dummies* son aquellas creadas artificialmente para distinguir a las diversas categorías existentes.

35 Ambos métodos de estimación comparten los mismos supuestos identificadores, y solo difieren en los supuestos distribucionales. Es decir, la estimación por MCO permite la extrapolación de efectos a individuos que no necesariamente están en el grupo de tratamiento o en el grupo de control, mientras que, por el contrario, el PSM no permite extrapolar efectos, de ahí la necesidad del balanceo. Por otro lado, ambos estimadores son consistentes: cuando el número de empresas analizadas tiende a infinito, los parámetros estimados por PSM y MCO convergen entre sí, y además convergen hacia el parámetro real.

36 El supuesto de selección en observables asume que una vez incluidas en el modelo todas las variables de control, los resultados potenciales del programa son independientes al tratamiento, y por tanto, el grupo de tratamiento y el grupo de control son comparables entre sí. En otras palabras, se asume que no existen otras variables fuera de las recogidas en el modelo que afecten a la variable dependiente.

**La metodología utilizada intenta estimar el impacto del programa a partir del contraste entre empresas beneficiarias y empresas no beneficiarias de similares características.** Las variables que han sido seleccionadas para su inclusión en el modelo tienen un impacto significativo en la probabilidad de ser beneficiarias durante la mayoría de los periodos<sup>37</sup>. Además, resultan ser también las variables que suelen emplearse en la literatura que utiliza datos a nivel de empresa: el sector de actividad económica y el tamaño de la empresa. Con el fin de aislar el comportamiento pretratamiento de las empresas, se ha introducido en cada modelo la variable de impacto en el año de la convocatoria<sup>38</sup>. Las variables de control introducidas en la estimación MCO son las mismas que las empleadas en el modelo PSM, garantizando así la comparabilidad entre las diferentes aproximaciones metodológicas<sup>39</sup>. La estimación no tiene en cuenta efectos de segunda ronda del programa, como pueden ser el impacto en la recaudación tributaria o empleo indirecto en otras empresas no participantes del programa.

**Aunque el análisis ha sido realizado para cada convocatoria de manera independiente, también se han realizado ejercicios de contraste alternativos.** Se ha realizado un análisis independiente para cada año, que se justifica por los cambios de las bases reguladoras de las diferentes convocatorias (aunque los más relevantes se hayan producido en 2013, suponiendo un antes y un después en el programa RCI). Sin embargo, con el objetivo de evaluar el impacto del programa RCI en un horizonte temporal más amplio, se ha desarrollado un modelo alternativo para la convocatoria de 2008 a cinco años desde la obtención del préstamo. Además, para corroborar si el sesgo de ser solicitante del programa puede condicionar su eficacia, se ha desarrollado un modelo ampliando el grupo de control a través de la inclusión de empresas no solicitantes del programa. Finalmente, se han realizado diversos ejercicios para testar la relevancia del tamaño relativo del préstamo, el aprovechamiento de una

---

37 Se han realizado estimaciones alternativas de robustez por añadas, incluyendo solo variables que fuesen significativas ese año para mejorar el *propensity score*, es decir, un indicador que intenta aproximar la probabilidad de ser beneficiario. Los resultados obtenidos son muy similares, por lo que se ha optado por utilizar la especificación más parsimoniosa como base. En cuanto al uso de la nota obtenida por el proyecto durante la etapa de valoración, se ha optado por su exclusión en el PSM, en parte debido a los cambios en los criterios de baremación tanto temporales como entre tipo de convocatorias y también por la pérdida de comparabilidad al realizar ampliaciones de la muestra a partir de empresas no participantes en el programa.

38 Si bien es cierto que al momento de presentar la solicitud las empresas informaron sobre sus cuentas cerradas del año anterior solamente, se ha trabajado bajo el supuesto de que el programa no ha supuesto cambios significativos en las variables observadas durante el año de la convocatoria por tres motivos: 1) Existe un tiempo considerable entre la publicación de la convocatoria, que suele ser durante el cuatro trimestre del año, y el desembolso efectivo del préstamo (debido a plazos de procedimiento, subsanaciones, etc.). 2) En promedio, existe un lapso no desdeñable entre el momento que la empresa recibe el préstamo y el momento en que realiza la inversión. 3) Mejora la comparabilidad con la especificación del modelo bajo MCO y la interpretación de sus coeficientes.

39 A pesar de que las variables que influyen significativamente en la probabilidad de ser beneficiaria pueden variar año tras año, se ha optado por trabajar con una única especificación para todo el período de análisis, de tal forma que poder evaluar el impacto del programa de manera homogénea entre las distintas convocatorias.



convocatoria específica (territorial o sectorial) y la gestión de la morosidad en el impacto económico del programa.

**Respecto al grupo de control, el programa no mejora la competitividad industrial de manera significativa.** A partir de la estimación PSM del modelo base, los resultados obtenidos no indican que la participación en el programa esté asociada a un aumento de la productividad laboral (ver cuadro 21). Además, los ejercicios realizados no muestran evidencia de impacto en ninguna de las variables de rentabilidad analizadas (i.e. ROE y ROA). Finalmente, tampoco se encuentra evidencia de impacto significativo en la situación financiera de las empresas a partir de las variables analizadas (i.e. ratio de apalancamiento, coste medio de la deuda y ratio de cobertura de la deuda). Estos resultados están en línea con el análisis descriptivo presentado anteriormente<sup>40</sup>.

**En relación con la inversión, y aun siendo un requisito del programa RCI, solo se ha encontrado un modesto impacto de corto plazo.** El programa parece tener un impacto diferencial positivo en el corto plazo, respecto al grupo de control, en inversión en casi todas las convocatorias con excepción de 2008 y 2011 (al 5% de significación)<sup>41</sup>. Sin embargo, debido a la naturaleza del programa RCI (i.e. inversiones industriales que suponen un cambio estructural), el impacto estimado parece ser modesto, especialmente si se tiene en cuenta que se trata del corto plazo. La intensidad del impacto (ATET) varía desde el 14% en la convocatoria de 2010 al año siguiente de ser beneficiaria, hasta el 32% en la convocatoria de 2013 a los dos años posteriores<sup>42</sup>.

**Al igual que con la inversión, el impacto de corto plazo observado en empleo parece ser modesto.** Los resultados del modelo PSM base indican un impacto significativo de corto plazo en todas las convocatorias excepto en la de 2008 (ver cuadro 21). El aumento diferencial en el empleo estimado varía entre un mínimo de 10% en 2009 y un máximo de 38% en 2014. Estas cifras son relativamente pequeñas si se tiene en cuenta que entre el año 2009 y 2012, con motivo del agravamiento del contexto económico y, en particular, del mercado de trabajo, el programa RCI exigía a las empresas beneficiarias la generación de determinados puestos de trabajo durante la ejecución del proyecto. El incumplimiento de este requisito suponía penalizaciones que podían derivar en reintegros del préstamo concedido.

**En el largo plazo, no se encuentra evidencia de impacto en competitividad empresarial y el impacto en empleo e inversión deja de ser sistemático.** Con el propósito de medir si los resultados obtenidos en el modelo base son sensibles al horizonte de análisis, se ha realizado un ejercicio de ampliación del marco temporal a cinco años

40 Los resultados aquí presentados son robustos a la estimación a través de la metodología MCO.

41 El impacto se extendería a todas las convocatorias si se relajara la significación exigida al 10%.

42 ATET (*Average Treatment Effect on Treated*) mide el efecto del programa en las empresas beneficiarias respecto a una situación en la que no hubiesen sido beneficiarias.

vista utilizando los datos relativos a la convocatoria de 2008. Al analizar el resultado, se observa que tras pasar cinco años de la convocatoria los efectos diferenciales en la inversión siguen sin hacerse presentes. En el caso de la generación de empleo, la participación en el programa está asociada a un aumento significativo del número de trabajadores solo para dos años puntuales, pero no de manera sistemática. Para el resto de las variables analizadas, los resultados no muestran ningún efecto adicional en el medio plazo ligado a la participación en el programa RCI.

Impacto del programa utilizando el modelo base, con la estimación PSM (ATET)

CUADRO 21. IMPACTO ESTIMADO EN EL MODELO BASE (PSM)

	Momento	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inversión	T+1	0,123	0,183***	0,098	0,096*	0,132**	0,079	0,233**
		(0,237)	(0,058)	(0,066)	(0,054)	(0,064)	(0,094)	(0,114)
			20%			14%		26%
	T+2	0,404*	0,162**	0,131**	0,085	0,088	0,280***	0,233
		(0,236)	(0,066)	(0,062)	(0,059)	(0,074)	(0,107)	(0,153)
			18%	14%			32%	
Empleo	T+1	0,069	0,181***	0,105***	0,145***	0,107***	0,060	0,143
		(0,047)	(0,056)	(0,039)	(0,034)	(0,040)	(0,049)	(0,112)
			20%	11%	16%	11%		
	T+2	-0,020	0,092**	0,131***	0,085*	0,156***	0,289***	0,320***
		(0,082)	(0,032)	(0,033)	(0,048)	(0,040)	(0,082)	(0,130)
			10%	14%		17%	34%	38%
Productividad	T+1	-0,055	-0,031	-0,073	-0,020	0,094	0,048	0,255*
		(0,111)	(0,070)	(0,055)	(0,058)	(0,082)	(0,126)	(0,131)
	T+2	-0,107	-0,005	-0,126*	0,043	0,022	-0,033	0,186
		(0,110)	(0,073)	(0,070)	(0,060)	(0,058)	(0,092)	(0,168)
ROE	T+1	-0,020	-0,025*	-0,018	-0,013	-0,006	-0,049	0,027
		(0,028)	(0,015)	(0,013)	(0,012)	(0,013)	(0,034)	(0,020)
	T+2	0,007	-0,006	-0,013	-0,017	-0,013	-0,064**	-0,010
		(0,025)	(0,017)	(0,014)	(0,013)	(0,014)	(0,029)	(0,029)

(continúa)

	Momento	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ROA	T+1	-0,004 (0,008)	-0,010 (0,008)	0,001 (0,007)	-0,004 (0,006)	-0,001 (0,006)	0,008 (0,007)	0,020** (0,009)
	T+2	0,014 (0,009)	0,004 (0,007)	-0,002 (0,008)	-0,009 (0,006)	-0,003 (0,007)	0,002 (0,009)	0,002 (0,009)
Ratio de apalancamiento	T+1	-0,001 (0,013)	0,010 (0,007)	0,014** (0,007)	-0,012* (0,006)	-0,001 (0,006)	-0,006 (0,013)	-0,006 (0,013)
	T+2	0,018 (0,011)	0,003 (0,010)	0,001 (0,007)	-0,008 (0,007)	-0,004 (0,008)	0,009 (0,014)	-0,012 (0,015)
Coste medio de la deuda	T+1	0,026 (0,018)	0,018 (0,014)	0,018 (0,013)	0,022 (0,013)	0,018 (0,011)	0,026 (0,016)	0,009 (0,019)
	T+2	-0,005 (0,022)	0,023 (0,017)	0,017 (0,018)	0,036** (0,015)	0,007 (0,014)	0,013 (0,021)	-0,031 (0,024)
Ratio de cobertura de la deuda	T+1	0,588 (0,856)	-0,113 (0,441)	-1,007 (0,623)	0,247 (0,311)	0,125 (0,403)	0,055 (0,732)	0,515 (0,443)
	T+2	-0,451 (0,996)	0,433 (0,767)	-0,102 (0,374)	0,496 (1,309)	0,384 (0,412)	1,478** (0,755)	-0,572 (1,009)

Fuente: AIRcF, MINCOTUR, SABI.

Nota: Los coeficientes para la inversión, el empleo y la productividad están expresados en logaritmos de los niveles. El resto de las variables se han estimado en niveles (% o veces, según el indicador). La desviación típica robusta se muestra entre paréntesis. Los asteriscos \*, \*\*, \*\*\* representan la significancia estadística al 10%, 5% y 1%, respectivamente.

El impacto en porcentaje es el resultado del cálculo del antilogaritmo y solo se calcula para aquellos impactos significativos al 5% de error. En el caso de las variables expresadas en niveles, el impacto del programa sería el coeficiente beta (primer dato del recuadro), que estaría expresado en puntos porcentuales de variación.

### 2.3.3. Estimaciones alternativas y robustez

La ampliación del grupo de control confirma los resultados obtenidos en el modelo base. A efectos de conocer si la definición del grupo de control podría estar sesgando los resultados obtenidos, se han incorporado al mismo un grupo de empresas no

solicitantes del programa<sup>43</sup>. Los resultados de la estimación incluyendo este nuevo grupo de control no difieren de los obtenidos en el modelo base: no se observa impacto estadísticamente significativo de manera sistemática en variables de productividad, rentabilidad ni financieras y solo un modesto impacto en las variables de inversión y empleo en el corto plazo.

**El modesto impacto en inversión y empleo parece deberse al limitado tamaño relativo de los préstamos otorgados.** Con el fin de analizar la relevancia del tamaño de los préstamos recibidos, se ha dividido a las empresas beneficiarias en dos grupos: aquellas que han recibido un préstamo superior al 10% de su activo (gran inversión) y aquellas que han recibido un préstamo inferior al 10% de su activo (pequeña inversión). Los resultados muestran que las empresas que reciben un préstamo superior al 10% de su activo realizan inversiones mayores y crean más empleo que el resto de las empresas beneficiarias (ver cuadro 22). En lo referido al resto de variables analizadas, las empresas beneficiarias no se comportan de manera diferencial según la cuantía del préstamo que reciben.

**Al mismo tiempo, la falta de escala en el tamaño de los préstamos podría haber ayudado a contener las ya altas tasas de morosidad.** Durante el período de análisis, se observa una correlación positiva entre el tamaño de la inversión con respecto al activo empresarial y la probabilidad de incumplir las obligaciones de pago derivadas del otorgamiento del préstamo, siendo estadísticamente significativa para los años 2008 a 2010. No obstante, debe tenerse en cuenta que el umbral de morosidad (p. ej.: ratio de préstamo recibido sobre el tamaño del activo a partir del cual la densidad de empresas morosas supera a las de empresas cumplidoras) puede verse afectado por otros factores. Por un lado, este umbral es procíclico (es decir, se eleva al aumentar el crecimiento de la actividad económica), que puede verse modificado por cambios normativos como el ocurrido en 2013, cuando se endurecieron los requisitos de entrada a las empresas más solventes, contribuyendo así a aumentar el umbral de morosidad.

**Finalmente, el programa tiene efectos negativos en la competitividad y nulos en empleo en el caso de las empresas que terminan atrasándose en sus pagos.** Al dividir a la muestra de beneficiarias entre cumplidoras (i.e. no están atrasadas en sus pagos) e incumplidoras (i.e. están atrasadas en sus pagos) se observa que el impacto del programa difiere en varios sentidos. En primer lugar, aunque existe un efecto positivo significativo en la inversión que realizan las empresas de ambos grupos con respecto a las empresas no beneficiarias, el efecto es mayor en el caso de las empresas que terminan incumpliendo con la devolución del préstamo. También es posible apreciar el programa no parece tener un impacto diferencial en términos de generación de

---

43 Las variables relevantes a la hora de determinar la probabilidad de ser beneficiaria no varían al incluir en el grupo de control empresas no solicitantes. Los criterios de selección de las empresas adicionales pueden consultarse en el documento anexo relativo a la estimación de impacto.

empleo en el caso de las empresas morosas sino solamente en el caso de las empresas cumplidoras. Finalmente, con respecto a los resultados del modelo base, este ejercicio también muestra que la participación en el programa implica una disminución con respecto al grupo de control en la evolución de la productividad y las variables de rentabilidad. Este último resultado no se observa para el grupo de empresas cumplidoras, que se comportan de forma similar a las del grupo de control.

CUADRO 22. RESUMEN DE LOS DISTINTOS EJERCICIOS DE ESTIMACIÓN DE IMPACTO

Estimación	PSM			MCO				
	Modelo	Base	Grupo de control ampliado	Marco temporal ampliado	Base	Tamaño del préstamo recibido	Convocatorias territoriales	Convocatorias sectoriales
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)	(VII)	(VIII)
Diferencia entre	Beneficiarias y solicitantes	Beneficiarias y (solicitantes + no solicitantes)	Beneficiarias y solicitantes	Beneficiarias y solicitantes	Beneficiarias con gran inversión y beneficiarias con pequeña inversión	Beneficiarias en convocatorias territoriales y beneficiarias en el resto de convocatorias	Beneficiarias en convocatorias sectoriales y beneficiarias en el resto de convocatorias	Beneficiarias que cumplen con la devolución del préstamo y beneficiarias morosas
Inversión	√	√	X	√	√	√	X	X
Empleo	√	√	X	√	√	X	X	X
Productividad	X	X	X	X	X	X	X	X
ROE	X	X	X	X	X	X	X	X
ROA	X	X	X	X	X	X	X	X
Ratio de apalancamiento	X	X	X	X	X	X	X	X
Coste medio de la deuda	X	X	X	X	X	X	X	X
Ratio de cobertura de la deuda	X	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: AIRcF.

Nota: Los signos muestran si el programa ha tenido un impacto estadísticamente significativo en la variable. √ indica que la variable en cuestión ha aumentado más en las beneficiarias que en las no beneficiarias. -√ indica que la variable en cuestión ha aumentado más en las no beneficiarias que en las beneficiarias. X indica que el programa no ha tenido impacto significativo o en caso de haberlo sido el signo ha sido opuesto al buscado por el programa.

**Los resultados obtenidos apuntan a que las convocatorias territoriales pueden potenciar el impacto en inversión debido a su mayor tamaño relativo.** Sin embargo, no se encuentra evidencia que justifique la existencia de convocatorias sectoriales. Dado que el 77% de las empresas ha sido beneficiaria a través de convocatorias específicas territoriales o sectoriales, es importante analizar si existe un impacto diferencial del programa según el tipo de convocatoria del que se ha beneficiado la empresa. Por tanto, se realizaron dos ejercicios que intentan aislar el impacto de cada uno de estos tipos de convocatoria. Los resultados indican que las beneficiarias en convocatorias territoriales han visto incrementar su inversión significativamente más que el resto de las beneficiarias en las convocatorias de 2010, 2011 y 2012. Esto puede explicarse en parte debido a que las empresas beneficiarias en convocatorias territoriales reciben préstamos mayores en relación con el tamaño de balance. En cuanto a las convocatorias sectoriales (automoción, aeroespacial y sectores estratégicos), las empresas beneficiarias han invertido, en promedio, significativamente menos que el resto de las beneficiarias en todos los años analizados, debido en parte a la menor cuantía de los préstamos recibidos en relación con su activo. Además, en algunas convocatorias estas empresas han creado menos empleo que el resto de las beneficiarias.

**Un cambio en la especificación del modelo base no modifica sustancialmente las conclusiones.** Con la intención de proveer de mayor robustez al estudio, se considera el uso de una especificación alternativa en la que no se incluye el retardo de la variable dependiente. De esta manera se comprueba cuan sensible es el impacto estimado a la inclusión de una variable que provee un gran poder explicativo al modelo. Los únicos controles restantes que quedan en el modelo son variables binarias que controlan por el tamaño y el sector de los individuos de la muestra. Además de ser determinantes en la probabilidad de ser beneficiarias, las correspondientes pruebas de balanceo refuerzan la incorporación de estos controles al PSM. El ejercicio se ha realizado para todas las metodologías, contrastes y características de la muestra del trabajo previamente desarrollado (PSM y OLS). Los resultados obtenidos no varían respecto de los extraídos del ejercicio con el modelo base. La diferencia más significativa tiene que ver con la magnitud del impacto, que aumenta sensiblemente.

**Las pruebas de contraste con los datos de la Central de Balances arrojan resultados cualitativamente similares, aunque la cuantificación del impacto en empleo se reduce considerablemente.** El conjunto de ejercicios realizados utilizando como fuente la base de datos SABI fue replicado en la Central de Balances del Banco de España. Dicha base de datos es una referencia en España en cuanto a calidad estadística y homogeneidad de información. Al igual que en el modelo base con fuente de SABI, a partir de la utilización de la Central de Balances no se pudo encontrar impacto significativo en las variables de productividad, rentabilidad o financieras, pero sí un modesto impacto en inversión y empleo. En este último caso el impacto parece reducirse a un tercio del estimado en el modelo base que utiliza como fuente datos de SABI.

### 2.3.4. Resumen del impacto económico del programa RCI

En resumen, el programa no tiene impacto en la competitividad. El impacto diferencial estimado de las convocatorias 2008 a 2014 totaliza aproximadamente 33.000 puestos de trabajo y 1.400 millones de inversión. Los siguientes cuadros muestran la extrapolación de los impactos obtenidos en el nivel de empleo e inversión acumulados de las empresas beneficiarias. Así, partiendo del empleo mediano en las empresas beneficiarias en cada convocatoria, se extrapola el coeficiente de impacto en término de número de empleados. Una vez agregados los impactos por empresa en t+1 y t+2, se multiplica el impacto por el número de empresas beneficiarias. El resultado final muestra que el programa RCI ha permitido la creación de más de 33.000 puestos de trabajo entre los años 2008 y 2014 (ver cuadro 23), y ha permitido que las empresas beneficiarias inviertan más de 1.400 millones de euros de forma diferencial al resto de empresas (ver cuadro 24).

No obstante, estas estimaciones deben ser tomadas con cautela debido a las limitaciones metodológicas existentes. Al realizar estimaciones econométricas, existen algunos efectos que no han podido ser capturados y que se sintetizan en el tamaño del error del modelo. De esta manera, una estimación prudente, que tomase la estimación inferior del intervalo de confianza (es decir, la estimación central de coeficiente menos su error) implicaría disminuir el impacto a unos 23.000 empleos y 775 millones de euros de inversión acumulada hasta t+2 para el período 2008-2014. Por otro lado, una estimación optimista (calculada a partir del margen superior del intervalo de confianza) implicaría un impacto del orden de los 43.000 de empleos y 2.200 millones de inversión diferencial para el mismo periodo de análisis.

CUADRO 23. EFECTO APROXIMADO DEL PROGRAMA RCI EN EL EMPLEO HASTA T+2 (personas)

Convocatoria	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mediana en t	32	38	44	51	46	59	44
Incremento por empresa hasta t+2	-	4	6	8	8	20	17
Nº beneficiarias	288	764	988	1.057	758	240	297
Incremento agregado	-	2.903	6.086	8.625	5.928	4.814	4.966
<b>TOTAL convocatorias 2008-2014</b>				<b>33.322</b>			

Fuente: AIRcF, MINCOTUR y SABI.

CUADRO 24. EFECTO APROXIMADO DEL PROGRAMA RCI EN LA INVERSIÓN HASTA T+2 (miles de euros)

Convocatoria	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mediana en t	2,358	2,405	2,499	3,057	2,778	3,650	2,647
Incremento por empresa hasta t+2	-	433	350	-	389	1.168	688
Nº beneficiarias	288	764	988	1.057	758	240	297
Incremento agregado	-	330.736	345.662	-	294.801	280.320	204.401
<b>TOTAL convocatorias 2008-2014</b>				<b>1.455.920</b>			

Fuente: AIReF, MINCOTUR y SABI.

## 2.4. Evaluación de la estrategia

**La definición estratégica del programa RCI y su encaje en la política industrial adolecen de serias limitaciones.** Un planteamiento teórico de definición estratégica presupone: a) la realización de un diagnóstico analítico de la situación, b) la identificación de necesidades, c) la definición de objetivos asociados a una estrategia y d) un razonamiento lógico del cambio esperado con un conjunto de metas a alcanzar con su implementación, de forma que el programa se pueda evaluar por el impacto y eficiencia de sus medidas. Su ejecución, además, debería plantearse dentro de un proceso de retroalimentación que permita la adaptación constante ante cambios en el entorno, prioridades y/o problemas identificados. En muchos casos, el análisis de estrategia no ha podido identificar estos elementos. En otros, se han identificado serias limitaciones.

**El diagnóstico sobre necesidades del sector industrial está desactualizado.** El PIN 2020 incluyó un diagnóstico de las debilidades y fortalezas del sector industrial (ver Anexo III, referencia Documento IV – Análisis de pertinencia y coherencia). Sin embargo, la caracterización estratégica de sectores industriales que se realizaba en 2010 no ha vuelto a realizarse de forma general, ni vinculada al programa RCI. Desde 2014 no se han encontrado nuevos análisis sectoriales que identifiquen los problemas del sector industrial en España.<sup>44</sup> En este contexto, la definición de debilidades y claves de futuro del sector parece haber ido perdiendo importancia en el contexto de definición estratégica. Por ejemplo, aunque el PIN 2020 sí identificaba especificidades por ámbi-

44 Actualmente se trabaja en el desarrollo del PIN 2030.



tos o sectores estratégicos, la Agenda no lo hacía, y se han dejado de financiar, entre otras actividades, los observatorios sectoriales de la industria.

**La vigencia del programa RCI ha sucedido en un contexto donde otras herramientas con objetivos similares se han ido reduciendo.** El conjunto de actuaciones de apoyo directo al sector industrial se ha ido reduciendo en favor de propuestas de apoyo empresarial en ámbitos transversales, convirtiendo a las convocatorias del programa RCI en una de las pocas actuaciones que existen a nivel nacional de apoyo directo y exclusivo para la industria, dado que otras actuaciones se han ido diluyendo y perdiendo relevancia presupuestaria (ver gráfico 8 y gráfico 9).

**Aunque originalmente las necesidades identificadas para el sector industrial eran atendidas por el programa RCI, con el paso del tiempo se han ido agregando objetivos sin estudiar su pertinencia.** El análisis de pertinencia realizado en el marco del presente *Spending Review* ha permitido identificar la existencia de una multiplicidad de objetivos en el marco del programa, que se han ido sumando a lo largo del periodo, sin valorar su idoneidad en relación con las necesidades específicas del sector industrial o incluso su pertinencia en el programa RCI<sup>45</sup>. El cuadro 25 y el cuadro 26 resumen la relación encontrada entre las principales debilidades o necesidades del sector industrial y los objetivos del programa RCI.

CUADRO 25. DESCRIPCIÓN DE OBJETIVOS INTERMEDIOS RCI Y DEBILIDADES IDENTIFICADAS

Debilidades		Objetivos	
D.1	Reducido peso del sector industrial en la economía	<b>Fomento de la competitividad industrial</b>	
D.2	Baja intensidad tecnológica de nuestra industria, baja inversión en I+D+i respecto a Europa	O.I.1	Apoyo a los planes de inversión para la mejora de la competitividad que sean planteados por empresas de cualquier sector industrial
D.3	Escasa orientación al mercado exterior	O.I.2	Aumento del VAB industrial (que la industria siga contribuyendo de manera significativa a la generación del PIB)
D.4	Pérdida gradual de competitividad	O.I.3	Aumento de la base exportadora de productos industriales

(continúa)

45 El análisis de pertinencia realizado trata de responder a la siguiente pregunta: ¿La intervención del programa atiende las necesidades más importantes identificadas durante su diseño?

D.5	Reducido tamaño de las empresas	O.I.4	Mejora o modificación de líneas de producción ya existentes (evolución hacia modelos de producción más avanzados y respetuosos con el medio ambiente, mayor VA...)
D.6	PYMES constituyen la mayor parte del tejido industrial español y tienen mayores dificultades de acceso al crédito	O.I.5	Fomento del uso de las TIC's en las empresas industriales
D.7	Caída de la inversión (por dificultad acceso al crédito entre otras)	<b>Reindustrializar áreas geográficas afectadas por ajustes (reestructuración/deslocalización)</b>	
D.8	Pérdida de puestos de trabajo y de población en general en algunas regiones	O.I.6	Creación, ampliación o traslado de establecimientos industriales
D.9	Coste eléctrico industrial elevado	O.I.7	Generación de empleo en general y concretamente cualificado que tiene mayor aportación de valor añadido
D.10	Marco regulatorio español mejorable	<b>Alcanzar el equilibrio territorial y la cohesión social</b>	
D.11	Elevada dependencia de las empresas españolas de la financiación convencional poco diversificada (ha amplificado las consecuencias de la caída del crédito)	O.I.8	Contrarrestar los efectos negativos que sobre la actividad económica y el empleo se derivan de desastres naturales
D.12	Pérdida de tejido productivo y capacidad productiva por procesos de adaptación a nuevos entornos (con distintos procesos y pautas económicas y empresariales - reestructuración y deslocalización)	O.I.9	Aumento de la población total y activa
D.13	Desigualdad en la distribución de la renta que se refleja en los desequilibrios económicos entre regiones causados, entre otros, por desequilibrios en el volumen y composición de la producción industrial	O.I.10	Mejora en la distribución de la renta
D.14	Localización ultraperiférica de Canarias	O.I.11	Aprovechamiento de la potencialidad de ciertas localizaciones
D.15	Consecuencias negativas sobre territorios que han sufrido desastres naturales		

CUADRO 26. RELACIÓN ENTRE LOS OBJETIVOS INTERMEDIOS RCI Y LAS DEBILIDADES IDENTIFICADAS

Objetivos	Debilidades															Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
O.1	Fuerte	Ausente	Ausente	Moderada	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Moderada	Moderada	Ausente	Ausente	Moderada
O.2	Moderada	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Moderada	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Moderada	Moderada	Ausente	Ausente	Moderada
O.3	Ausente	Ausente	Fuerte	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente
O.4	Ausente	Ausente	Ausente	Fuerte	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Moderada	Moderada	Ausente	Ausente	Moderada
O.5	Ausente	Fuerte	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Moderada	Moderada	Ausente	Ausente	Moderada
O.6	Moderada	Ausente	Ausente	Ausente	Fuerte	Ausente	Moderada	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Moderada	Moderada	Ausente	Ausente	Moderada
O.7	Moderada	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Moderada	Moderada	Ausente	Moderada	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Moderada	Ausente	Moderada
O.8	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Moderada	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Moderada	Fuerte	Moderada
O.9	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Fuerte	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Moderada
O.10	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Fuerte	Ausente	Ausente	Moderada
O.11	Ausente	Ausente	Ausente	Moderada	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente
Total	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada

Relación entre debilidad y objetivos: Ausente, Moderada y Fuerte

Fuente: AIRcF a partir de PIN 20202, Agenda, órdenes de bases y convocatorias.

Nota 1: No se valora la incidencia de los objetivos intermedios sobre los que el programa no incide de manera directa.

Nota 2: Para identificar los acrónimos de debilidades y objetivos intermedios debe acudir al ver Anexo III referencia Documento IV – Análisis de pertinencia y coherencia del presente informe.

**La falta de análisis estratégico se manifiesta en un desalineamiento entre los criterios de admisión y los objetivos del programa.** En cuanto a la coherencia interna del programa, los criterios de baremación de las distintas convocatorias son los elementos clave de la implementación de la estrategia. La existencia de esta multiplicidad de objetivos dificulta su alineación y por tanto la coherencia interna en la implementación del programa con sus objetivos<sup>46</sup>. A lo largo de los años, como ya se advirtió, los criterios utilizados en la selección de proyectos y beneficiarios han ido cambiando y ampliándose de forma notable (ver gráfico 20):

- Han surgido nuevos criterios vinculados al fomento de inversiones TIC y acciones destinadas a mejorar la competitividad exterior de las empresas.

46 El análisis de coherencia interna realizado trata de responder a la siguiente pregunta: ¿Los objetivos del programa están integrados como elementos directores de su implementación?

- Ha aumentado notablemente la importancia de la capacidad financiera de la entidad solicitante.
- Han disminuido notablemente las consideraciones sobre el impacto potencial en el empleo.
- Han desaparecido las consideraciones territoriales.

**Así, los objetivos de reindustrialización y cohesión social ya no están prácticamente vinculados con los criterios de baremación.** En los últimos años se ha ido focalizando en aquellos ámbitos vinculados a la mejora de la competitividad industrial, en detrimento de los otros dos ámbitos (ver gráfico 21). Además, los cambios han tenido un efecto dicotómico. Los criterios vinculados a consideraciones sobre solvencia empresarial, que ahora conforman un conjunto de criterios muy relevante en las convocatorias, han generado una reducción del valor de los proyectos a efectos de selección de solicitudes.

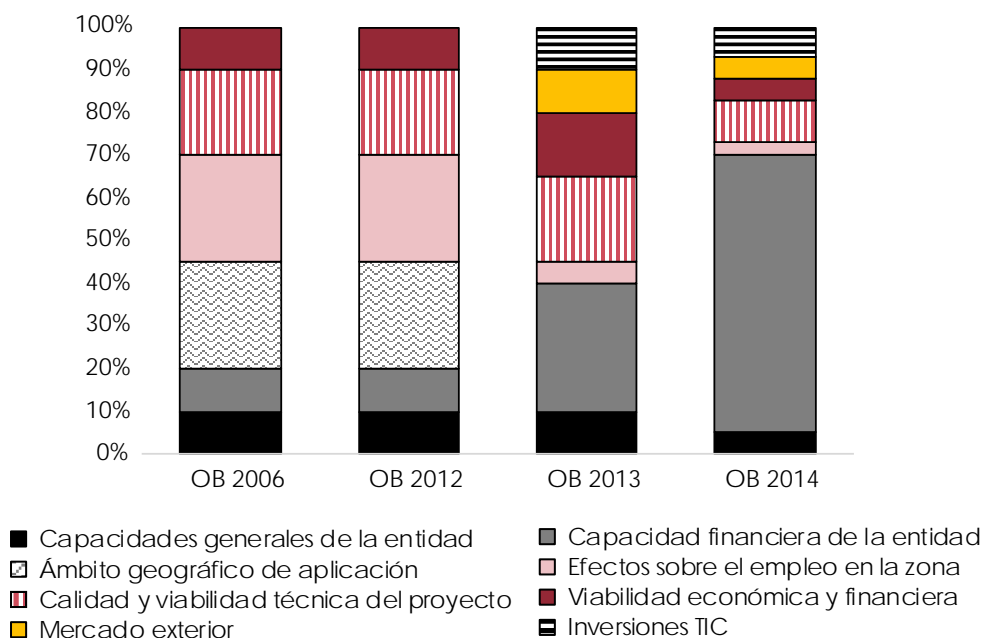
**La falta de metas cuantificables dificulta la definición de propuestas de mejora en el programa.** Destaca la casi total ausencia de un conjunto de “metas cuantificables” en relación con cada una de las líneas de actuación / ámbitos / ejes. Solo tras la definición “europea” de la meta en política industrial de alcanzar un 20% de contribución de actividades manufactureras al PIB comunitario, se establece ese propósito dentro del programa RCI. Un propósito que por otro lado puede considerarse demasiado general como para condicionar la toma de decisiones en cuanto a la implementación del programa. No ha sido posible identificar algún otro tipo de meta cuantificable que permita guiar la toma de decisiones o realizar un seguimiento del programa<sup>47</sup>. La falta de metas cuantificables debe valorarse en conjunto con la ausencia de análisis sobre el seguimiento y evaluación de la eficacia, eficiencia e impacto del programa que se ha mantenido en estos años.

**Los cambios observados en el programa RCI en los últimos años se deben exclusivamente a cambios de procedimiento.** El seguimiento del programa, aunque ha ido mejorando a lo largo de los años analizados de forma notable, no se ha centrado en ámbitos estratégicos, sino en aquellos más vinculados a la gestión de la convocatoria y los proyectos, así como recientemente en el control de la morosidad.

---

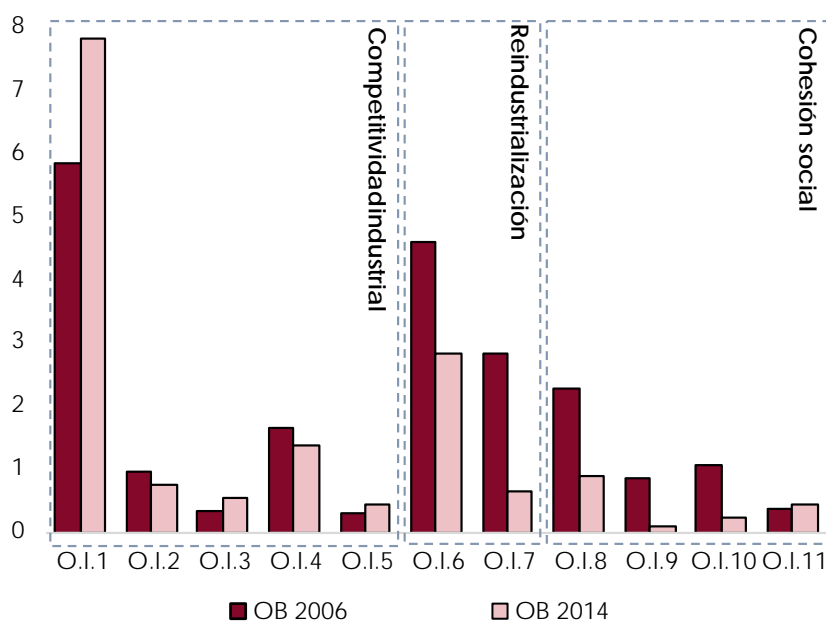
47 *Por un renacimiento industrial europeo* (COM (2014) 0014).

**GRÁFICO 20. PONDERACIÓN DE LOS CRITERIOS DE BAREMACIÓN DE LAS DISTINTAS ÓRDENES DE BASE DEL PROGRAMA**



Fuente: AIRcF.

**GRÁFICO 21. RELACIÓN PONDERADA ENTRE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA RCI Y LOS CRITERIOS DE BAREMACIÓN DEFINIDOS EN LAS ORDENES DE BASES**



Fuente: AIRcF.

**La falta de un análisis estratégico ha derivado en un enfoque generalista que no provee incentivos específicos ni tiene en cuenta las actuales necesidades del sector.** En el inicio del periodo analizado la disponibilidad de financiación se ofrecía en condiciones de ventaja financiera (ayuda) y destinada principalmente a ámbitos estratégicos (territoriales y sectoriales), generando incentivos a la inversión empresarial mediante la concesión de facilidades. En los últimos años se ha optado por una política de disposiciones de acceso, salvo las reservas presupuestarias existentes para algunos territorios, que no establecía diferencias, ni incentivos por sectores o provincias y con un precio establecido que debía ser “de mercado”. En este sentido, el cambio de orientación del programa a lo largo del periodo analizado ha supuesto que en la actualidad el programa RCI tenga un enfoque generalista sin incentivos específicos territoriales y/o sectoriales, o incluso financiero, que permitan atender necesidades especiales que hayan sido identificadas.

**A diferencia de lo que ocurre a nivel internacional, el perfil de las empresas beneficiarias no parece justificar este tipo de intervención.** En general, todos los Estados disponen ya de instrumentos financieros reembolsables en los últimos años (ver cuadro 27). La necesidad de mejorar las condiciones de financiación empresarial ha sido un propósito atendido desde el sector público, aunque ésta se ha centrado en atender necesidades específicas de las pymes y de aquellos ámbitos sectoriales, territoriales o de nicho donde las dificultades de acceso a financiación de mercado son mayores<sup>48</sup>. Es decir, la base política de su puesta en marcha ha sido principalmente la existencia de un fallo de mercado o situaciones de subinversión, lo que se infiere del carácter estratégico y no generalista de la mayoría de ellas. Sin embargo, este elemento no se corresponde con el programa RCI en el que las empresas suelen tener un tamaño y antigüedad que distan de ser los de empresas pequeñas y jóvenes, o de pertenecer a un ámbito prioritario de actuación<sup>49</sup>.

**El programa RCI debe considerarse un programa único en términos internacionales y las garantías públicas el instrumento más generalizado en países de nuestro entorno.** Mientras en la mayoría de los casos el apoyo público se articula mediante la concesión de garantías públicas, directas o indirectas, o incluso mediante inversiones de capital, los programas de préstamo público no han sido los primordiales, dada la existencia de un mercado privado altamente capacitado para apoyar el desarrollo sectorial de empresas en fase de crecimiento e inversión.

---

48 OCDE (2018). *Financing SMEs and Entrepreneurs 2018 An OECD Scoreboard*.

49 A diferencia del análisis realizado en este estudio, desde el MINCOTUR se sostiene que durante la última crisis existió un fallo de financiación por parte de las entidades de crédito, que en su momento motivó un cambio en las bases.

CUADRO 27. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DEL GOBIERNO PARA FOMENTAR EL ACCESO DE LAS PYME A LAS FINANZAS

Instrumentos de apoyo financiero	Muestra de países donde se implementa este instrumento
Garantías de préstamos gubernamentales	Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Kazajistán, Corea, Letonia, Luxemburgo, Malasia, México, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Federación Rusa, Serbia, República Eslovaca, Eslovenia, Sudáfrica, <b>España</b> , Suecia, Suiza, Tailandia, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos A nivel UE: CE y BEI
Garantías y préstamos especiales para nuevas empresas	Austria, Brasil, Canadá, Chile, China, República Checa, Dinamarca, Estonia, Francia, Israel, Italia, Kazajistán, Letonia, Malasia, México, el Países Bajos, Nueva Zelanda, Serbia, Suecia, Turquía, Estados Unidos Reino A nivel UE: CE y BEI
Garantías de exportación del gobierno, crédito comercial	Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Israel, Grecia, Corea, Letonia, Luxemburgo, Malasia, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Federación Rusa, República Eslovaca, <b>España</b> , Suecia, Suiza, Tailandia, Reino Unido, Estados Unidos a nivel BEI
préstamos directos a las pyme	Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, República Checa, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Japón, Letonia, Corea, Malasia, Noruega, Portugal, Serbia, República Eslovaca, Eslovenia, <b>España</b> , Suecia, Suiza, Turquía
Tasas de interés subsidiadas	Austria, República Checa, China, Georgia, Hungría, Kazajistán, Letonia, Malasia, Portugal, Federación Rusa, República Eslovaca, <b>España</b> , Suiza, Tailandia, Turquía, Reino Unido
Capital de riesgo, financiamiento de capital, apoyo de business angel	Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Letonia, Luxemburgo, Malasia, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Federación Rusa, República Eslovaca, <b>España</b> , Suecia, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos A nivel UE: CE y BEI
Bancos pyme	Brasil, Canadá, China, República Checa, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Kazajistán, Letonia, Malasia, Polonia, Portugal, Federación Rusa, Tailandia, Turquía, Reino Unido
Asesoramiento y consultoría empresarial	Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Georgia, Irlanda, Israel, Letonia, Malasia, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Federación Rusa, Suecia, Suiza, Tailandia, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos A nivel UE: CE y BEI

(continúa)



Instrumentos de apoyo financiero	Muestra de países donde se implementa este instrumento
Exenciones fiscales, aplazamientos	Australia, Bélgica, Brasil, Chile, China, Finlandia, Italia, Letonia, Nueva Zelanda, Noruega, <b>España</b> , Suecia, Turquía, Reino Unido
Mediación crédito / revisión / código de conducta de crédito	Bélgica, Francia, Irlanda, Nueva Zelanda, <b>España</b>
Objetivos del banco para préstamos a pymes, tasas de interés negativas para depósitos en el banco central	Dinamarca y a nivel UE: BCE
Financiación del Banco Central a los bancos dependientes de la tasa de interés activa neta	Federación Rusa, Reino Unido

Fuente: *Scoreboard financiación empresas y pymes*. OCDE 2018.

**El modelo de implementación también es una excepción a nivel nacional e internacional.** Por un lado, el “producto financiero” escogido es infrecuente (ver cuadro 28). La concesión directa de préstamos desde la propia Administración Pública es una “rara avis”. La articulación de líneas de apoyo que permitan dinamizar la capacidad de agentes privados financieros ya existentes, o la gestión mediante entidades públicas que se rijan en su relación con terceros por el derecho privado, permitiría un grado de flexibilidad, distribución del riesgo y adecuación a la demanda mayor que el que presenta el producto financiero actual. Los instrumentos de apoyo a la financiación empresarial que tienen un mayor parecido con el programa RCI son el programa Gauzatu Industria, implementado por Socade y el Gobierno Vasco; y el programa Industria del Futuro, implementado por el Banco Público de Inversiones y el Gobierno de Francia. No obstante, incluso en estos casos las diferencias son notables, bien porque la información de forma directa o indirecta se vincula con otra financiación privada otorgada por entidades bancarias o porque se ha externalizado parte o toda la gestión en intermediarios financieros públicos



**CUADRO 28. INSTRUMENTOS FINANCIEROS PÚBLICOS DE APOYO EMPRESARIAL A NIVEL INTERNACIONAL**

	Gestión directa Administración Central	Intermediario público	Público-Privado
Préstamo	RCI	ERP-StartMoney ERP-Kapital für Gründung Vaeskfonden Microenterprise Loan Fund Business Physical Disaster Loans Combined Micro Credit & Grant Industrie du futur Préstamos de Japan FC      ERP-Universal INNODEM2 Fund Funding for Growth ALMI Företagspartner Loan Economic Injury Disaster Loans Xpansion Loans CDC / 504 Loans PME Crescimento y expo	Food & Agricultural Loans MKB - krediet
Garantía	Groeifaciliteit "Garantie Ondernemingsfi- nanciering" Borgstellings krediet MKB	7(a) Loans Vaekstfonden Credit Guarantee	
Capital		ISIF Investment Fund Industriefoden Programa Revitalizar ERP Startfonds Business Investment Fund	High-Tech Gründerfonds Investitionszuschuss Wagniskapital

Fuente: AIRcF.

Nota: Se ha procedido a la búsqueda de instrumentos de apoyo a la financiación que tuvieran un vínculo directo o indirecto con el sector público en 12 países de la OCDE con el objetivo de comparar su procedimiento de gestión, público objetivo y vínculo con intermediarios financieros privados. Se han analizado instrumentos vinculados a préstamos dado que el programa RCI se basaba en este producto financiero. Para hacer énfasis en la comparativa internacional, no se incluyen otros tipos de ayudas existentes en España.

Finalmente, el programa RCI cumple pocas de las directrices sobre el desarrollo de políticas de apoyo financiero a las pymes establecidas en el G20/OCDE. Si bien no han podido encontrarse guías rectoras de actuación a nivel internacional para políticas de apoyo financiero a la industria en particular, es posible contrastar el programa RCI con las directrices del G20/OCDE para el apoyo financiero a pymes en general. Como se ha podido observar a lo largo del presente informe, el programa RCI no cumple con la mayoría de esos principios. En particular, el diseño del programa RCI no cuenta con un estudio actualizado que haya identificado las necesidades de financiación del sector ni tampoco busca fomentar (sino en muchos casos suplir) el acceso de las empresas industriales a los canales formales de financiación bancaria. Además, tampoco busca el desarrollo de una financiación más transparente ni se ha realizado en mucho tiempo su evaluación de eficacia, eficiencia y/o impacto. Sin embargo, a la luz de las directrices mencionadas, el programa RCI sí contribuye a mejorar los canales de financiación no tradicionales, al tiempo que contribuye a mejorar las habilidades financieras (a través de su plataforma Financia Industria de reciente implementación). El resumen se recoge en la cuadro 29.

CUADRO 29. PRINCIPIOS DE ALTO NIVEL DEL G20 / OCDE SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LAS PYME

	Valoración AIReF cumplimiento programa RCI
1. Identificar las necesidades y brechas de financiación de las pyme y mejorar la base de pruebas.	X
2. Fortalecer el acceso de las pymes al financiamiento bancario tradicional.	X
3. Permitir a las pyme acceder a diversos instrumentos y canales de financiación bancaria no tradicionales.	✓
4. Promover la inclusión financiera para las pymes y facilitar el acceso a los servicios financieros formales, incluidos para las empresas informales.	X
5. Diseñar una reglamentación que respalde una gama de instrumentos de financiación para las pyme, al tiempo que garantiza estabilidad financiera y protección del inversionista.	✓
6. Mejorar la transparencia en los mercados financieros de las pyme.	X
7. Mejorar las habilidades financieras de las pyme y la visión estratégica.	✓

(continúa)

8. Adoptar principios de distribución del riesgo para los instrumentos de financiación de las pyme respaldados públicamente.	X
9. Fomentar pagos puntuales en transacciones comerciales y compras públicas.	X
10. Diseñar programas públicos para la financiación de las pyme que garanticen la adicionalidad, la rentabilidad y la facilidad de uso.	X
11. Monitorear y evaluar los programas públicos para mejorar las finanzas de las pymes.	X

Fuente: OCDE (2018). *Financing SMEs and Entrepreneurs 2018. An OECD Scoreboard*.

Nota: Los signos muestran si el programa RCI se considera que sigue ese principio o no.

√ indica que SÍ.      X indica que NO.

## 2.5. Evaluación del procedimiento

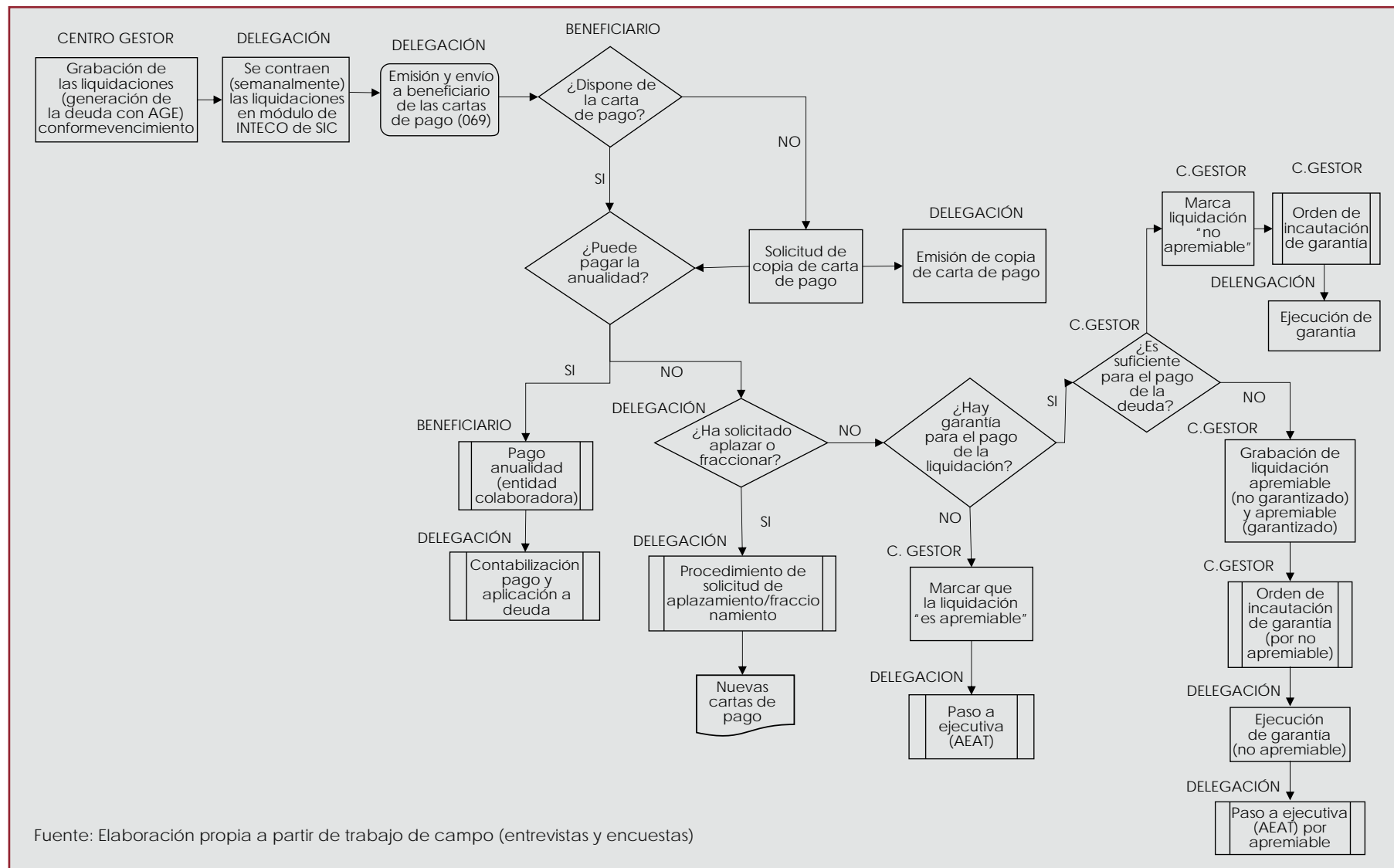
### 2.5.1. Gobernanza del programa RCI

**El análisis de la gobernanza resulta clave para entender la capacidad del MINCOTUR para establecer cambios en la estrategia y procedimiento del programa RCI.** Se entiende por *gobernanza* del programa la capacidad del ministerio gestor para introducir de forma efectiva cambios en la estrategia y el procedimiento encaminados a mejorar los resultados en todos los ámbitos. Para su evaluación, es necesario analizar la actual atribución de competencias dentro del procedimiento en su conjunto, la participación de otros organismos colaboradores externos y cómo se articulan los mecanismos de coordinación entre los participantes para orientarse a unos objetivos comunes. También es necesario evaluar los sistemas de información disponibles sobre el proceso completo y que deberían permitir la monitorización del programa en todas las fases ligadas a su implantación.

**Cuatro organismos públicos participan en la gestión de las solicitudes.** Desde el inicio de la fase de convocatoria hasta la resolución y el posterior seguimiento administrativo y técnico (fase de justificación) intervienen otros organismos públicos además de la SG Programas. En general, de las entrevistas realizadas a estos organismos, se deduce una adecuada interconexión y colaboración, siempre bajo la supervisión del Ministerio<sup>50</sup>. Asimismo, la muestra de expedientes puesta a disposición de la evaluación ha corroborado un impacto positivo en los tiempos de tramitación desde que se han aplicado mayores recursos económicos a las encomiendas, principalmente desde 2015 (ver figura 3).

50 Se entrevistó a responsables de SG programas, ENISA, ISDEFE y TRAGSATEC.

FIGURA 3. PROCEDIMIENTO DE REEMBOLSO O REINTEGRO DE PRÉSTAMOS RCI



**El grado de coordinación en la fase de gestión con las empresas colaboradoras externas parece ser adecuado.** Aun pudiendo depender de los Ministerios de Hacienda o de Defensa, las empresas públicas contratadas participan en la gestión del programa siguiendo instrucciones y criterios del MINCOTUR. En el caso particular del ISDEFE, el trabajo se realiza en el mismo centro operativo que la SG programas, lo que aumenta la interconexión con el equipo del centro gestor, quien valida finalmente el trabajo realizado. Las empresas colaboradoras señalan positivamente que cuentan con canales para proponer mejoras o sugerencias en el ámbito procedimental en el que operan, que suelen recogerse en los informes finales de sus respectivas colaboraciones anuales.

**Sin embargo, no existe una visión global en la fase de recuperación y la cooperación es muy limitada con las delegaciones provinciales de Hacienda y la Agencia Tributaria.** En la fase de recuperación de préstamos hay un consenso generalizado entre los agentes participantes sobre la necesidad de contar con protocolos de coordinación entre el ministerio gestor, las delegaciones provinciales de Hacienda y con la propia Agencia Tributaria (cobros de importes no devueltos en vía ejecutiva y actuaciones en procedimientos concursales)<sup>51</sup>. Existe una fragmentación del procedimiento de cobro y recuperación de los préstamos. Ante la ausencia de unas instrucciones homogéneas y generales en esta materia, la responsabilidad sobre esta fase procedimental se diluye entre las distintas delegaciones provinciales de Hacienda. Estos mismos centros confirman la existencia de posibles diferencias interpretativas en los criterios que finalmente se adoptan en las resoluciones de las solicitudes de aplazamientos y fraccionamientos<sup>52</sup>.

**Esta falta de coordinación es reconocida por todos los agentes implicados.** Aunque la responsabilidad reside en las delegaciones provinciales, el centro gestor participa en el procedimiento de recobros en determinados momentos (i.e. grabación de liquidaciones, orden de incautación de la garantía y diferenciación de la parte apremiable y cubierta con garantía de cada vencimiento). Esta participación implica que el centro gestor debe realizar un seguimiento específico de los no pagados a término. El seguimiento es adicional al que realizan el resto de los órganos, delegaciones provinciales e Intervención delegada y se realiza de forma casi manual. La fragmentación del procedimiento en las etapas de recuperación de los préstamos (ya sea por reembolso o por reintegros motivados por incumplimientos totales o parciales) da lugar a la percepción compartida de disfunciones en su seguimiento, tanto por los gestores como por los responsables en las distintas delegaciones de Hacienda<sup>53</sup>.

---

51 Téngase en cuenta que esta fragmentación procedimental también afecta a otros programas gestionados por otros ministerios.

52 Esta disfunción ha sido mayoritariamente advertida por las delegaciones provinciales a través de la encuesta sobre procedimiento que se remitió a todas ellas en el proceso de evaluación. Actualmente reconocen que confluyen Notas informativas o Circulares que emanan de distintos órganos (Intervención General del Estado y Dirección General del Tesoro principalmente), que no llegan a concretar lo suficiente. Por ejemplo, como norma general aplica la solicitud de garantía si el importe del vencimiento a aplazar supera los 30.000 euros.

53 Ambas partes han participado activamente durante este proceso de evaluación, contribuyendo a describir la situación actual con sus respectivas visiones a través de entrevistas y/o encuestas.

**La parcelación de los procedimientos en la fase de recuperación dificulta el análisis integrado del programa.** Debido a la falta de información integrada hasta el momento no hay ningún estudio de las relaciones entre las calificaciones, incumplimientos acreditados y mora. Asimismo, se detecta una pérdida de información cuando los morosos entran en procedimiento concursal, momento en el cuál la liquidación apremiable pasa a la AEAT, que es el órgano que debe personarse al concurso de acreedores en representación del Estado. Esta última situación puede generar dos tipos de problemas. Por un lado, puede resultar que se pida el cierre de empresas con proyectos rentables y solventes, pero con problemas temporales de liquidez. Por otro lado, no se maximiza la recuperación esperada del préstamo, ya que los activos líquidos susceptibles de ser ejecutados suelen ser muy pocos y obtiene muy poco dinero por la venta de maquinarias o inmuebles.

**En este sentido, los agentes implicados valoran positivamente la unificación de competencias en la fase de recuperación.** Tanto el ministerio gestor, como las delegaciones provinciales de Hacienda demandan más coordinación e información con la Agencia Tributaria para el adecuado seguimiento de los casos en la fase de recuperación. Algunas delegaciones han sugerido la necesidad de unificar las competencias de concesión, modificación y reembolso en el mismo órgano administrativo, sin menoscabo de los cambios regulatorios que exija, y las delegaciones más pequeñas, con menor capacidad de gestión, avanzan la posibilidad de encomendar esa gestión a la AEAT.

**La coordinación del programa RCI con comunidades autónomas ha sido limitada.** La coordinación entre ambas partes se había circunscrito a los planes de difusión de las convocatorias anuales a través de la celebración de jornadas con distinto grado de implicación, lo que ha impactado también de manera heterogénea en el alcance y resultados de dichas campañas. Lo anterior se pone de manifiesto al analizar la distribución de solicitudes y beneficiarios en las distintas regiones y de las diferencias del alcance del programa por comunidades (ver gráfico 6 y gráfico 7).

**Sin embargo, la nueva orden de bases aprobada en octubre de 2018 puede suponer un avance en términos de coordinación con las comunidades autónomas.** La iniciativa de 2016 motivó una reflexión interna en la DG iPyme orientada a reforzar la colaboración con las comunidades autónomas a través de sus oficinas de promoción económica. La última orden de bases de 2018 prevé la suscripción de convenios con las comunidades autónomas en las que se incluya su participación en la ordenación e instrucción de los procedimientos de concesión y de comprobación de inversiones, en el proceso de informe y selección de operaciones, así como en la participación en la Comisión de Evaluación. Consciente de esta necesidad, el MINCOTUR prevé reforzar esta colaboración a través de convenios con las comunidades autónomas.

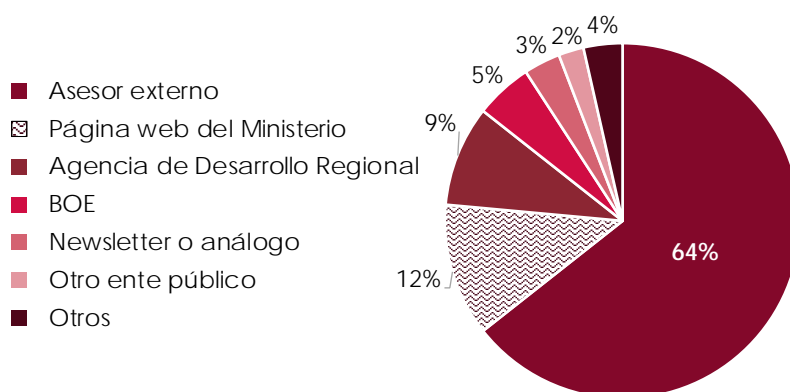
## 2.5.2. Valoración de otros aspectos de la gestión del procedimiento

### Difusión

**El conocimiento de una iniciativa o programa público resulta clave en el éxito de sus convocatorias y puede ser un factor determinante de su impacto.** Las actuaciones realizadas para dar publicidad al programa han tenido un impacto muy limitado y heterogéneo a nivel nacional. El programa ha dependido finalmente de la implicación más o menos activa de los distintos agentes –públicos o privados–, de forma que la comunicación en cada zona ha resultado heterogénea. Dos tercios de los beneficiarios han tenido conocimiento del programa por medio de terceros gestores privados, sin relación con el MINCOTUR.

**Aunque los canales de acceso al programa son muy diversos y heterogéneos, el origen de solicitudes está basado en prescriptores.** Una encuesta a cerca de 480 empresas beneficiarias revela que su conocimiento del programa se iniciado a través de diversos canales. Además de los gestores del propio programa, medios electrónicos oficiales o asociaciones empresariales y cámaras de comercio, el medio de acceso mayoritario es la prescripción a través de un asesor externo (un 64% de las empresas encuestadas así lo manifiestan como puede verse en el gráfico 22)<sup>54</sup>. Por tanto, solo con los esfuerzos de difusión directa e indirecta por parte del sector público español los solicitantes disminuirían a un tercio del nivel actual.

GRÁFICO 22. MEDIO DE ACCESO A INFORMACIÓN  
SOBRE LA EXISTENCIA DEL PROGRAMA RCI  
(% total empresas encuestadas)



Fuente: Encuesta de la AIRcF a beneficiarios RCI 2018.

54 Una simple búsqueda en internet con las claves “préstamos industria RCI” arroja numerosos vínculos a portales de gestores externos que explican las nociones básicas del programa y se promocionan como posibles asesores para su solicitud ante Industria.

**Además, el origen es limitado respecto al total de empresas industriales, con una fuerte concentración en la Comunidad Valenciana.** Las empresas solicitantes y beneficiarias del programa apenas representan el 4,3% y 2,2% (8% y 4% en el mejor de los casos), respectivamente, del total de empresas industriales. El 22% de las solicitudes se realizan desde la Comunidad Valenciana, muy por encima de su participación en la cifra de negocios del sector industrial español y en contraposición a Cataluña y Madrid.

**El actual diseño de los procedimientos no está exento de riesgos operativos que afectan a las actuaciones de difusión.** Se detectan dificultades de planificación de las convocatorias anuales, especialmente en los últimos años. Dado que hasta que no se publica la convocatoria no se puede iniciar las presentaciones por los distintos territorios, extendiéndose generalmente entre los meses de marzo y junio, en los últimos ejercicios han concurrido algunos factores que han limitado seriamente la programación adecuada de la campaña de difusión y que ponen de manifiesto los riesgos operativos del actual diseño bajo el marco de la LGS:

1. La dependencia de aprobación de la convocatoria en el Consejo de Ministros por tratarse de un programa de concurrencia competitiva por importe superior a 12 millones de euros.
2. Los retrasos en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.

**Debido al impacto limitado de la difusión del programa, el MINCOTUR ha explorado diversas alternativas de mejora.** Siendo un problema ya identificado por el propio organismo gestor, en 2016 se modificó el planteamiento inicial de esta difusión con la incorporación de las direcciones territoriales de comercio del ICEX España Exportación e Inversiones, que aportaron una implicación más activa en el conjunto de comunidades autónomas. A pesar de esta mayor homogeneidad territorial de la difusión, el centro gestor valoró como fallida la experiencia por haber disminuido el peso de su principal población objetivo, las empresas industriales. Por otra parte, el despliegue realizado no parece atender tampoco a criterios de mayor contribución al PIB industrial según territorios, sino en muchos casos a la presencia en zonas que tienen asignación presupuestaria propia (Jaén y Cádiz en Andalucía, Teruel en Aragón, Ferrol en Galicia)<sup>55</sup>.

### **Complejidad**

**A pesar de los avances telemáticos, la complejidad procedimental sigue siendo una barrera de entrada.** La documentación requerida en la fase de solicitud se presenta

---

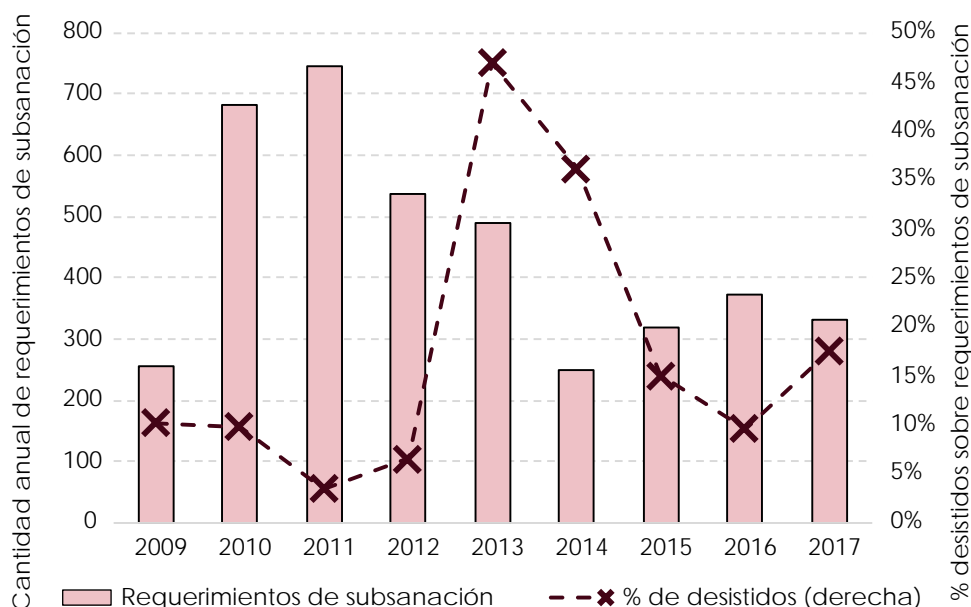
55 Diecinueve jornadas en total: tres en Andalucía y tres en Madrid, y una en el resto de las comunidades autónomas a excepción de Castilla-La Mancha, La Rioja, Baleares y Extremadura.



íntegramente y de forma exclusiva por vía telemática desde 2008. Ello supuso una significativa mejora en tiempos de tramitación y comunicación de notificaciones al interesado. Con la normativa vigente, si la documentación es incompleta o presenta errores subsanables, el responsable tiene diez días para subsanar la falta de los documentos preceptivos, si no queda por desistido<sup>56</sup>. Sin embargo, todavía existe una elevada ratio de requerimientos de subsanación de defectos de solicitudes (entre el 60% y el 70%), que aumenta en las convocatorias realizadas justo después de la aprobación de una nueva orden de bases (2012, 2013, 2014). No obstante, el 82,5% de las empresas logra superar el trámite. En cuanto a las que desisten, el grueso se concentra en aquellas que no logran presentar el requerimiento básico de aval (ver gráfico 23, especialmente a partir de 2013).

**Así, casi el 75% de las empresas beneficiarias contratan los servicios de un prescriptor o asesor externo.** Como se observa en el gráfico 24, casi tres cuartas partes de las empresas recurren a asesoramiento externo en la fase de solicitud (con los costos adicionales que esto puede acarrear). De hecho, más del 60% de las consultas realizadas a través del buzón de la plataforma de Financia Industria proceden de consultoras (ver gráfico 25).

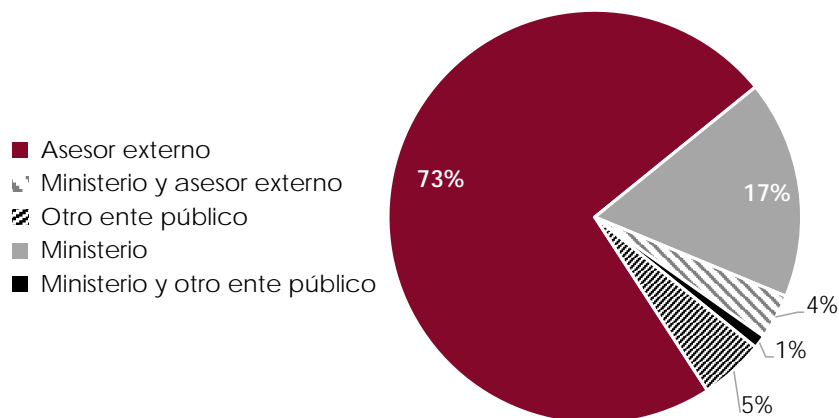
GRÁFICO 23. REQUERIMIENTOS DE SUBSANACIÓN



Fuente: AIRcF y MINCOTUR.

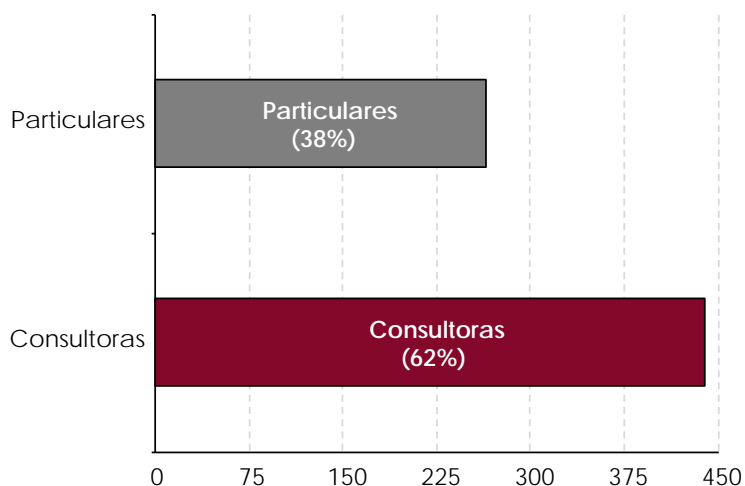
<sup>56</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre.

GRÁFICO 24. RECURSO A ASESORAMIENTO EN FASE DE SOLICITUD  
(% total empresas beneficiarias entrevistadas)



Fuente: AIReF Encuesta a beneficiarios RCI 2018.

GRÁFICO 25. BUZÓN DE CONSULTAS 2017



Fente: Plataforma Financia Industria.

Aunque el procedimiento de solicitud supone la presentación de diferentes documentos, el grueso de las empresas tiene problemas en dos áreas particulares. Los principales problemas en la documentación requerida se concentran en la acreditación de poderes y en la memoria descriptiva de la inversión, el 10,5% de los requerimientos

de subsanación se debe a defectos en este documento<sup>57</sup>. El detalle exigido para la memoria se establece en los anexos de las órdenes de bases. El resto de documentación exigida es en buena parte determinada por la aplicación de la LGS (p.ej. prohibiciones previstas en el artículo 13, acreditación de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social). Sin embargo, la aplicación de la normativa vigente en materia de la simplificación administrativa agiliza en gran medida estos requerimientos ya que permite que el solicitante presente Declaraciones Responsables, presente la documentación de forma telemática y no está obligado a presentar la acreditación de cumplimiento de las obligaciones fiscales si autoriza al órgano concedente a realizar la consulta pertinente.

**La alta repetición indica que la complejidad puede ser una barrera de entrada.** Desde 2013 la ratio de empresas beneficiarias de cada convocatoria que lo han sido en ejercicios anteriores parece haber aumentado, con valores cercanos al 50%<sup>58</sup>. Esta situación puede poner en una situación de desventaja a las empresas que nunca han presentado una solicitud en este programa que debe recurrir a mayores recursos para acceder al mismo (mayor tiempo de búsqueda, el tiempo incurrido en la presentación de solicitud y elaboración de la memoria justificativa posterior a la inversión), incluido previsiblemente el coste de contar con el apoyo de un gestor.

### Plazos

**La actual aplicación de la LGS genera restricciones y demoras, impidiendo responder de forma ágil a los cambios durante la ejecución del proyecto.** El actual programa RCI presenta una serie de limitaciones derivadas principalmente de su sujeción y actual implementación a la LGS. Entre los principales problemas identificados en el proceso de evaluación cabe destacar:

1. **El proceso de aprobación de convocatorias se alarga**, pudiendo extenderse hasta tres meses desde el inicio de la redacción de la convocatoria anual. Este tiempo debe considerarse excesivo teniendo en cuenta que la información básica que aportan las convocatorias no dista mucho de lo ya regulado en la orden de bases y afecta finalmente a la planificación<sup>59</sup>.
2. **Los plazos de análisis de solicitud se acortan**, impidiendo conocer directamente a los solicitantes, ni debatir con ellos la propuesta, ni recurrir a los servicios de

57 No tenemos en cuenta el alto porcentaje de fallos en la presentación del resguardo de constitución de garantía puesto que las razones que justifican este problema pueden deberse a dificultades en su obtención en el sector financiero.

58 Esta estimación es un suelo y podría ser potencialmente mayor, ya que solo se contabilizan beneficiarios desde 2008.

59 Al tratarse de un programa por importe superior a 12 millones de euros sujeto al procedimiento de concurrencia competitiva, debe ser aprobado anualmente en Consejo de Ministros y contar con informe previo de la Abogacía del Estado (modificación de la LGS introducida en 2015).

asesoramiento personalizado prestados a través de la plataforma Financia Industria, e incluso simultanear acciones de difusión del programa<sup>60</sup>.

3. **La instrucción del procedimiento también alarga el tiempo desde la solicitud hasta la comunicación definitiva en caso de una resolución favorable<sup>61</sup>.** La preservación de los derechos de los solicitantes conlleva que la resolución provisional de beneficiarios de lugar a la apertura de un plazo para alegaciones que culmina con una resolución definitiva cuya respuesta y resolución alarga los plazos de gestión (ver cuadro 31)<sup>62</sup>.

CUADRO 30. DETALLE DE REQUERIMIENTOS DE SUBSANACIÓN  
2009-2017 POR TIPO DE DOCUMENTO REQUERIDO

	Nº expedientes	% total documentos requeridos
Resguardo de constitución de garantía	384	28,7%
Acreditación de poderes	152	11,4%
Memoria del proyecto o actuación	140	10,5%
Cuestionario electrónico	113	8,5%
Estados financieros último ejercicio	73	5,5%
Certificado Hacienda Estatal	70	5,2%
CIR-BE	48	3,6%
Documento público acreditativo de los fondos propios	44	3,3%
Tarjeta de identificación fiscal / NIF	42	3,1%
Acreditación válida del poder del firmante de la solicitud	39	2,9%

(continúa)

60 Financia Industria es una plataforma de asesoramiento personalizado sobre financiación pública dependiente del ministerio competente en industria, a disposición de las empresas que quieren llevar a cabo un proyecto industrial. Este servicio no constituye ningún trámite en el proceso de presentación de solicitudes, sino que se trata de un servicio de adscripción voluntaria para los interesados que no condiciona la obtención de financiación, que se concederá según los criterios de cada programa.

61 El procedimiento exige comparar todas las solicitudes presentadas con el fin de resultar finalmente beneficiarias las que mayor valoración obtengan de acuerdo con los criterios de valoración fijados en las bases reguladoras dentro del límite presupuestario.

62 En la muestra de expedientes facilitada, en las últimas convocatorias 2014-2016 el tiempo transcurrido entre la resolución provisional y la fecha de resolución definitiva se ha situado en una media de tres meses.

	Nº expedientes	% total documentos requeridos
Certificado Seguridad Social	36	2,7%
Estados financieros	33	2,5%
Declaración responsable de requisitos para ser beneficiario	30	2,2%
Declaración responsable SS de no tener trabajadores a su cargo	22	1,6%
Memoria de las cuentas anuales (max. 3 anualidades)	20	1,5%
Memoria del proyecto o actuación (formato electrónico)	20	1,5%
Tarjeta de Identificación Fiscal	18	1,3%
Solicitud firmada (sólo caso firma mancomunada)	12	0,9%
Certificado Seguridad Social / Tesorería Inex. Inscrip.	9	0,7%
Solicitud de ayuda	9	0,7%
Informe de auditoría de las cuentas anuales	7	0,5%
El firmante es el representante	6	0,4%
Solicitud firmada por cada uno de los representantes mancomunados (xsig con eCoFirma)	4	0,3%
Solicitud firmada (sólo caso sin firma electrónica)	3	0,2%
Certificado Hacienda Foral	1	0,1%
Declaración Trimestral de IVA	1	0,1%
<b>Total documentos requeridos en el total expedientes en subsanación</b>	<b>1.336,00</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: AIRcF y MINCOTUR.

**De hecho, en 2015 MINCOTUR ya detectó la necesidad de dotar de mayor flexibilidad al actual procedimiento de concesión de préstamos del programa RCI.** En la "Agenda para el fortalecimiento del sector industrial en España. Informe de Seguimiento, 2015" el ministerio se inclinaba por contar con un instrumento que garantizara una ventanilla abierta todo el ejercicio<sup>63</sup> (procedimiento de concesión directa).

**En los últimos años se han producido importantes mejoras en la capacidad de gestión de la fase de solicitud.** La gestión electrónica del procedimiento permitió acortar los tiempos intermedios entre acto administrativo y su comunicación al interesado. Asimismo, se aprecia una notable reducción del tiempo que transcurre desde que el interesado presenta su solicitud y la primera información sobre el resultado del procedimiento (comunicación de la resolución provisional) como muestra el cuadro 31. No obstante, como se advertía en un epígrafe anterior, la tramitación de alegaciones alarga el proceso de instrucción en su última fase hasta la disponibilidad de una resolución definitiva en más de tres meses en las últimas dos convocatorias.

**Sin embargo, el plazo necesario para llevar a cabo la fase de justificación o seguimiento de la inversión ha aumentado y se encuentra en torno a dos años y medio<sup>64</sup>.** En la muestra observada (ver cuadro 32), se observa que los expedientes correspondientes a las anualidades 2010-2012 fueron especialmente críticos, con una duración de la justificación en torno a los tres años (algo menor teniendo en cuenta la concesión de modificaciones). Se observó un punto de inflexión en 2013, con una significativa reducción del plazo hasta registrar periodos claramente inferiores a los dos años, e incluso por debajo del año en 2014. Esta evolución es compatible con el plan de choque de 2015 en el que se aplicaron mayores recursos a las encomiendas con el objetivo de poner al día expedientes en fase de justificación que acumulaban fuertes retrasos. A pesar de la mayor agilidad registrada en la fase justificativa, como ya se anticipó, la propia configuración del procedimiento explica un coste de oportunidad elevado en aquellos casos de préstamos que concluyen con reintegro parcial o total, transcurriendo un tiempo medio de dos años y medio desde que se resuelve la concesión hasta que se concluye el reintegro.

63 En ese momento, el Informe de seguimiento se refería a un futuro real decreto de concesión directa para el programa RCI que podría aplicarse a la convocatoria de 2016.

64 Estimado como el tiempo transcurrido entre la resolución y la última certificación final (incluida la posibilidad de que se haya aplicado una modificación de resolución o prórroga).

CUADRO 31. TIEMPO DE GESTIÓN EN FASE DE INICIO, INSTRUCCIÓN Y RESOLUCIÓN\*

hcp	2008	2009	2010	2012 (1)	2012 (2)	2012 (3)	2013 (1)	2013 (2)	2013 (3)	2013 (4)	2014	2015	2016 (1)	2016 (2)
Tiempo desde que se presenta la solicitud hasta la propuesta resolución de la concesión (provisional, si disponible*)	6,1	5,6	2,6	3,8	2,9	1,2	3,5	3,6	3,4	3,4	2,9	2,0	1,9	1,9
Tiempo entre propuesta de resolución (provisional) y fecha de resolución.	0,6	1,2	2,1	1,6	2,5	0,3	0,9	1,1	1,0	1,0	2,4	3,0	3,6	3,9
Tiempo entre fecha resolución y realización de la inversión	6,8	6,5	8,0	0,7	0,7	6,9	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2	17,8	17,9	17,6

Fuente: AIReF, MINCOTUR.

Nota: Datos extraídos por expediente de la muestra disponible. En paréntesis se identifica la cantidad de expedientes evaluados ese año (por ej.: 2012 (2) significa segundo expediente evaluado de la convocatoria 2012).

\* Se contó con una muestra aleatoria de 14 expedientes. Carácter general se dispuso de un expediente por convocatoria (año), dos expedientes de la convocatoria de 2012, cuatro de 2013 y dos de 2016.

CUADRO 32. TIEMPOS EN FASES DE SEGUIMIENTO Y REINTEGRO

JUSTIFICACIÓN (en años)	2008	2009	2010	2012 (1)	2012 (2)	2012 (3)	2013 (1)	2013 (2)	2013 (3)	2013 (4)	2014	2015	2016	2016 (2)
Tiempo entre resolución concesión y solicitud verificación de la justificación*	<i>n.d.</i>	1,3	0,9	2,0	0,8	0,7	1,8	1,5	1,8	2,7	1,8	2,5		
Tiempo entre fin plazo justificación inicial y última Certificación Final (CF)	<i>n.d.</i>	1,8	3,8	2,8	2,7	3,0	2,0	1,5	1,6	1,5	0,7	Por terminar de justificar	Todavía sin justificar	Todavía sin justificar
Tiempo entre fin de plazo justificación después de modificación y última CF	<i>n.d.</i>	1,5	<i>m</i>	2,4	2,4	2,9	<i>m</i>	<i>m</i>	<i>m</i>	0,7	<i>m</i>			
Tiempo entre resolución concesión y última CF	<i>n.d.</i>	2,8	4,8	3,3	3,2	3,5	3,8	3,3	3,4	3,3	2,5			
Tiempo entre Resolución reintegro (P/T) y resolución concesión	<i>n.d.</i>	<i>r</i>	<i>r</i>	3,4	3,5	3,7	3,9	3,4	<i>r</i>	<i>r</i>	2,6			
Tiempo entre Resolución reintegro (P/T) y última CF	<i>n.d.</i>	<i>r</i>	<i>r</i>	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	<i>r</i>	<i>r</i>	0,1			

Fuente: AIR-REF, MINCOTUR.

 Nota: Datos extraídos por expediente de la muestra disponible. *m*: No hay modificación de resolución (en general o sobre algún aspecto de la resolución). *r*: No hay reintegros totales ni parciales. *n.d.*: No disponible. En paréntesis se identifica la cantidad de expedientes evaluados ese año (por ej.: 2012 (2) significa segundo expediente evaluado de la convocatoria 2012).



## Informatización

**La gestión electrónica del programa presenta un alto nivel de informatización de procesos que todavía tiene limitaciones.** La gestión ha tenido un proceso de mecanización progresiva, aunque ha sido llevado a cabo de manera desigual, generando disfunciones. La confluencia de distintos sistemas de información con dependencias orgánicas diferentes genera disfunciones de cara a la monitorización global del proceso, detectándose problemas en la interconexión de resultados en las fases de evaluación, gestión, reembolso y reintegro.

**Desde 2014 existe un aplicativo orientado de forma específica a la gestión de préstamos de la Administración General del Estado (AGE).** El sistema PRESYA 2 (Préstamos Y Avales 2) permite gestionar préstamos de la AGE a terceros (particulares, empresas, universidades, comunidades autónomas, etc.), así como de los avales y cualquier tipo de garantía que esos terceros constituyen para garantizar la devolución de préstamos. La mayor parte de las funciones se realizan desde la Intervención delegada en cada Ministerio que concede este tipo de préstamo, aunque algunas funciones pueden realizarse directamente por los usuarios de centros gestores. En el caso del RCI, el acceso por parte del MINCOTUR es de solo lectura.

**No obstante, el aplicativo todavía presenta limitaciones a la hora de realizar un análisis del programa.** Las funciones de consulta y obtención de informes están a disposición de cualquier tipo de usuario de la aplicación en su ámbito de gestión, como es el caso de las delegaciones provinciales de Hacienda. En cualquier caso, las delegaciones provinciales, como responsables principales de la fase de recuperación de los préstamos, reconocen un potencial en el aplicativo que no se explota de forma suficiente y advierten a su vez de algunas disfunciones que a veces se interponen en un mayor aprovechamiento:

1. Problemas con datos históricos (por ejemplo, anualidades pagadas que no figuran como tales al verificar su pago).
2. Información limitada y poco intuitiva sobre las garantías.
3. No recoge la situación de solicitud de aplazamiento/fraccionamiento de un vencimiento, ni de empresa en situación de concurso de acreedores.
4. Las amortizaciones anticipadas no tienen un reflejo adecuado en el aplicativo.
5. No se tiene acceso a la resolución o acuerdo de concesión del préstamo.

**Por tanto, muchas veces el uso efectivo de la información contenida en los aplicativos de gestión es limitado.** El uso efectivo del aplicativo por parte de las delegaciones se suele limitar a consultas individualizadas por préstamos, detectándose la ausencia –tanto por parte de centros gestores como de las delegaciones provinciales– de un análisis en términos comparados sobre indicadores de reembolso en los distintos programas, que permitiera detectar si los problemas de recuperación de los préstamos son específicos de un programa o no, o en qué medida la coyuntura puede afectar a la recuperación de ayudas de estos programas.

## Concesión

Los criterios de evaluación han sido objeto de cambios de forma continua y se ha dado cada vez mayor peso relativo a la gestión del riesgo<sup>65</sup>. El análisis evolutivo de la regulación del programa (desde REI y SEI al actual RCI) confirma que los criterios de evaluación han sido objeto de cambios sustanciales en más de una ocasión. Los criterios aplicables a la última convocatoria (2017) toman como punto de partida el nuevo sistema de criterios que se aprobó en 2013, sometido a dos modificaciones relevantes en 2014 y 2015<sup>66</sup>. Estos años supusieron un viraje hacia una mayor relevancia del bloque de los aspectos económico-financieros (en 2014 pasan de representar un 40% del total de la calificación hasta el 70%) ligados en mayor medida a la capacidad y solvencia de la entidad que a los ratios directamente vinculados al proyecto. Los subcriterios vigentes hasta 2018 están alineados con los sistemas habituales de valoración de la solvencia empresarial y de la capacidad de devolución de los préstamos concedidos (ver cuadro 33).

**El poco peso específico que tiene el proyecto industrial que se pretende financiar en los criterios de selección dificulta la consecución de los objetivos estratégicos del programa.** Los objetivos de mayor exportación, empleo, tecnología innovadora y tecnologías facilitadoras esenciales o sectores estratégicos<sup>67</sup>, que son los que justifican la intervención pública y distinguen este programa de la oferta de crédito privado, tienen un peso muy limitado o incluso nulo en la probabilidad de recibir un préstamo. Esta pérdida del peso del proyecto y de los objetivos de mejora de competitividad asociados en los criterios de evaluación se acompaña de la ausencia de ratios concretos de su seguimiento que aseguren un impacto mínimo de la actuación en estos términos, sin preverse tampoco consecuencias por posibles incumplimientos tras la ejecución del proyecto<sup>68</sup>.

---

65 Debido a sus innumerables cambios durante el período de análisis, el presente estudio se focaliza en los criterios de evaluación de la orden de bases de 2015 (IET/10/2015 de 12 de enero). La evaluación de los criterios de viabilidad económica y financiera en 2017 sigue la metodología que aparece en el anexo de dicha convocatoria. La última orden de bases se ha aprobado durante el período de realización de la presente evaluación del *Spending Review* (Orden ICT/1100/2018, de 18 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de apoyo financiero a la inversión industrial en el marco de la política pública de reindustrialización y fortalecimiento de la competitividad industrial) y no se ha incluido su valoración en el presente informe, aunque sí que se incorporaron al proceso de evaluación algunas reflexiones sobre las novedades que implicaba esta nueva orden de bases y su encaje con los resultados de la evaluación.

66 Coincidiendo con la incorporación de ENISA como entidad colaboradora en el proceso de evaluación.

67 Como acaba de volver a recuperarse en la OB 2018.

68 En contraste con periodos anteriores (previos a 2013) en los que se exigía reintegro de la ayuda en virtud del incumplimiento del requisito de empleo (consecuencia que fue eliminada para no favorecer especialmente proyectos más intensivos en empleo). Sin embargo, esta supresión no se acompañó de un compromiso más firme por parte de las empresas solicitantes en el cumplimiento de objetivos alternativos de incrementar su competitividad.

**CUADRO 33. RESUMEN DE CRITERIOS DE EVALUACIÓN VIGENTES  
EN CONVOCATORIA 2017**

<b>A. Viabilidad económica y financiera de la inversión</b>		<b>7</b>	<b>3,5</b>
<b>1. Si la empresa se constituyó el año de la convocatoria o anterior (empresa reciente)</b>		<b>7</b>	<b>3,5</b>
a.1. Cociente entre Deuda total y Fondos propios			2,5
a.2. Cociente entre financiación a conceder y Deuda total	Solvencia y liquidez		1,5
a.3. Cociente entre financiación a conceder y Fondos propios			2,5
a.4. Margen bruto Operativo sobre ventas	Rentabilidad		0,5
<b>B. En el resto de casos</b>		<b>7</b>	<b>3,5</b>
b.1. Cociente EBITDA / Gastos financieros			0,5
b.2. Cociente Cash Flow ejercicio / Pasivo Cte Comercial	Liquidez		0,5
b.3. Cociente EBITDA / Importe neto cifra negocios			0,5
b.4. Cociente EBITDA / Importe neto cifra negocios			0,5
b.5. Cociente entre deuda total / Fondos propios			0,6
b.6. Activo Corriente- Pasivo Corriente			0,6
b.7. Cociente entre EBITDA / Pasivo corriente comercial	Solvencia		0,6
b.8. Cociente entre EBITDA / Deuda a corto plazo			0,6
b.9. Cociente entre Activo Corriente / Pasivo Corriente			0,6
b.10. Cociente entre EBITDA / Ingresos totales netos activaciones			0,5
b.11. Cociente EBITDA / Fondos propios			0,5
b.12. Cociente EBITDA / Activos no corrientes operativos (inmovilizado material + intangible)	Rentabilidad		0,5
b.13. TIR del proyecto a 10 años			0,5
<b>C. Capacidad técnica del beneficiario</b>		<b>1,5</b>	<b>0,7</b>
c.1. Experiencia industrial demostrable			0,5
c.2. Viabilidad técnica de la propuesta			0,8
c.3. Planificación detallada y proporcionada de medios técnicos y humanos para realizar la inversión			0,2
<b>D. Inversiones orientadas al logro de objetivos</b>		<b>1,5</b>	
d.1. Adaptación o incremento producción para comercializar producto en mercado exterior distinto a los empleados hasta solicitud o incremento % facturación ventas en exterior			0,5
d.2. Generación nuevos puestos de trabajo respecto situación previa a inversión			0,3
d.3. Incorporación nuevas tecnologías innovadoras a escala industrial en productos o procesos			0,5
d.4. Aplicación a escala industrial de tecnologías facilitadoras esenciales			0,2
<b>TOTAL PUNTUACIÓN</b>		<b>10</b>	









Fuente: Convocatorias programa RCI 2017.

Nota: PND: ponderación. Los umbrales se aplican como puntuación mínima exigida en el bloque para superar la fase de evaluación.

## 2.6. Propuestas, plazo y responsables

El resultado de la evaluación realizada se resume en el siguiente cuadro:

CUADRO 34. RESUMEN DE LAS RAZONES QUE MOTIVAN LAS PROPUESTAS DE AIREF

Impacto económico	Alcance y alineación con objetivos	Eficiencia	Coste
 Efecto nulo en variables de rentabilidad y financieras.	 Marco estratégico sin identificación de necesidades ni cuantificación de objetivos.  Falta de "hueco de mercado".	 Proceso de informatización insuficiente.	 Elevado coste de mora.  Probablemente también de gestión (costes desconocidos).
 Solo en el corto plazo modesto efecto en empleo e inversión.	 Instrumento de tamaño limitado para conseguir impacto relevante.  Demanda en recesión.	 Falta de visión integral y coordinación derivada de la LGS.  Falta de especialización en préstamos empresariales.	 Elevado coste financiero.  Insuficiente gestión de riesgo de créditos (CIR-BE).

Fuente: Elaboración propia.

A partir de su análisis la AIREF propone al Gobierno no seguir desarrollando el programa en su estado actual. Considera necesaria una redefinición de su marco estratégico, definiendo objetivos específicos a los que deba dar respuesta, su alcance, el tipo de instrumento y su modelo de gestión.

A partir del significativo margen de mejora que se ha detectado en los ámbitos de evaluación, y muy especialmente, en estrategia y procedimiento (en la que la prioridad se centra en la reducción de la mora y el aumento de los recobros del programa) se proponen, además, dos alternativas de actuación a evaluar relativas al instrumento y al modelo de gestión:

- Revisar el instrumento y estudiar su complementariedad con otros ya existentes.
- Cambiar el modelo de gestión del programa, afectando a quien lo gestiona o modificando normativamente su gestión.

**Para cada alternativa global se derivan líneas de actuación específicas.** A continuación, se detallan las propuestas concretas que proponemos para cada una de las alternativas para la gestión futura del programa incluyendo el marco temporal de aplicación de la medida y el órgano responsable de impulsarla.

### 2.6.1. Revisión integral del programa RCI y su encaje estratégico

La evaluación realizada pone de manifiesto la necesidad de reconsiderar el programa en su actual funcionamiento. Sin una reconfiguración, el elevado coste de oportunidad aconsejaría su discontinuidad como programa de actuación. Por tanto, se aconseja redefinir el encaje estratégico del actual programa RCI, especialmente en el contexto de la inminente publicación del “Marco estratégico de la España industrial 2030”. Dicha tarea de incluir la identificación de necesidades del sector industrial y la definición de objetivos y metas cuantificables que permitan realizar un seguimiento.

CUADRO 35. MEDIDAS RELATIVAS A LA REVISIÓN INTEGRAL DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL ESPAÑOLA Y EL PROGRAMA RCI

Medida	Plazo		Responsable
	Corto plazo	Medio plazo	
a.1. Reevaluar las necesidades y aspectos a mejorar en el tejido industrial y redefinir los objetivos a medio plazo.		X	Ministerio gestor
a.2. Clarificar los ámbitos de actuación de los objetivos: sectores, actividades.		X	Ministerio gestor
a.3. Cuantificar los objetivos y el plazo de consecución.		X	Ministerio gestor, Ministerio de Economía, Ministerio de Hacienda,
a.4. Adecuar el alcance y potencial financiero del instrumento a los objetivos de futuro de la política industrial que se fijen.		X	Ministerio gestor, Ministerio de Economía, Ministerio de Hacienda

### 2.6.2. Revisar el instrumento

Las medidas propuestas se articulan como posibles opciones que deben ser estudiadas. Las mismas pueden resultar incompatibles entre ellas.

CUADRO 36. MEDIDAS RELATIVAS A LA REVISIÓN DEL INSTRUMENTO UTILIZADO EN EL PROGRAMA RCI

Medida	Plazo		Responsable
	Corto plazo	Medio plazo	
b.1. Crear un fondo de préstamos con la dotación presupuestaria que se acumule durante varias anualidades que permita integrar en mayor medida la gestión y constituir un fondo reembolsable de financiación empresarial.		X	Ministerio de Hacienda
b.2. Desarrollar un modelo de implementación del programa que favorezca el apalancamiento de fondos y la dilución de riesgos entre una diversidad de agentes, mediante la gestión de préstamos compartidos o garantías (individuales o de cartera) sobre préstamos bancarios.		X	Ministerio gestor, organismos públicos y entidades de crédito
b.3. Cambiar el instrumento de apoyo financiero a las empresas industriales tratando de imbricarlo en alguno de los modelos comúnmente utilizados en los países de nuestro entorno: de "préstamos espejo" (1:1). El objetivo, en este caso, consiste en complementar la oferta de apoyo financiero que brindan otros organismos privados (entidades de crédito eminentemente).		X	Ministerio gestor, organismos públicos y entidades de crédito
b.4. Favorecer la compartición de riesgos con el sector bancario (es decir, financiar un porcentaje siempre que haya financiación bancaria equivalente).		X	Ministerio gestor, entidades de crédito

### 2.6.3. Cambiar el modelo de gestión

Las medidas propuestas deben ser analizadas por separado, aunque pudiesen resultar parcialmente compatibles.

CUADRO 37. MEDIDAS RELATIVAS AL CAMBIO EN EL MODELO DE GESTIÓN DEL PROGRAMA RCI

Medida	Plazo		Responsable
	Corto plazo	Medio plazo	
c.1. Traspasar el presupuesto del programa a un intermediario financiero público, de tal forma que suponga una liberación de la LGS y una mayor agilidad en el procedimiento, entre otros propósitos.		X	Ministerio gestor, ENISA, Ministerio de Hacienda
c.2 Intermediar la ejecución del apoyo financiero a través del sector privado.		X	Ministerio gestor, Ministerio de Hacienda
c.3. Unificar la gestión de instrumentos financieros de carácter equivalente bajo una única unidad global que incorpore los recursos necesarios en todas sus fases, limitando la multiplicidad de actores que participan anualmente. En cualquier caso, se considera positiva la especialización que aportan los distintos organismos participantes en las distintas fases del proceso, como ENISA.		X	Ministerio gestor, ENISA
c.4. Articular procesos de coordinación entre los agentes del sistema de préstamos públicos en materia de análisis de riesgo y gestión de la información.		X	Ministerio gestor, Ministerio de Economía, Ministerio de Ciencia
c.5. Implementar los principios de la LGS de manera más flexible, por ejemplo, aumentando el número de convocatorias que se realizan por año.		X	Ministerio gestor
c.6. Complementar la concesión de apoyo financiero con servicios de asesoramiento orientado a mejorar la calidad de gestión de la empresa y la implementación del proyecto.		X	Ministerio gestor





# Anexo 1

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

- **AEAT:** Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- **Aplazamiento:** desplazar el momento de pago de un importe (principal o reintegro) a una fecha posterior a la inicialmente fijada entre las partes (MINCOTUR y empresa beneficiaria del programa). Se trata de una reestructuración de la deuda.
- **CDTI:** Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial
- **CIR-BE:** Central de Información de Riesgos de Banco de España. Se trata de un servicio gestionado Banco de España que permite solicitar a cualquier persona, física o jurídica, susceptible de figurar como titular de un riesgo declarable a la CIR (préstamos, créditos, avales y riesgos en general) su informe de riesgos.
- **COFIDES:** Compañía Española de Financiación del Desarrollo.
- **Concurrencia competitiva:** procedimiento mediante el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, con el fin de establecer una prelación entre ellas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los criterios.
- **DG iPyme:** Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, ente que depende del MINCOTUR.
- **EBIT:** sigla en inglés que responde a *Earnings Before Interest and Taxes*. Es el beneficio de la empresa antes de pagar intereses e impuestos. Constituye un indicador esencial dentro de los estados contables y financieros de la empresa.
- **Ebitda:** sigla en inglés que responde a *Earnings Before Interest, Taxes, Drepreciation and Amortization*. Es uno de los indicadores financieros más conocidos e imprescindible en cualquier análisis fundamental de una empresa, ya que es una métrica que simplifica la diferencia entre sus ingresos y sus gastos.



- **Ejecución presupuestaria:** es el proceso mediante el cual la estimación de presupuesto asignado a una partida se transforma en un hecho económico efectivo (gasto realmente realizado).
- **Encomienda de gestión:** es una técnica del Derecho administrativo español utilizada en la organización de la Administración Pública para la traslación del aspecto material de una potestad a un órgano distinto del encomendante.
- **ENISA:** Empresa Nacional de Innovación S.M.E., S.A. Es una empresa pública dedicada a la financiación de proyectos empresariales viables e innovadores de pymes españolas mediante la concesión de préstamos. Depende del MINCOTUR.
- **Funnel:** También llamado embudo de conversión, es una representación gráfica que trata de mostrar los distintos pasos o etapas que deben darse para lograr un objetivo o llegar a una cifra.
- **Grupo de control:** conjunto de empresas con el que se compara al de aquellas otras que han experimentado la intervención del programa. El objetivo es que este grupo comparta prácticamente las mismas características que las empresas tratadas (grupo de tratamiento), salvo el hecho de haber sido beneficiarias del programa, para tratar de evaluar el impacto que ha ejercido este último.
- **Grupo de tratamiento:** conjunto de empresas que han sido beneficiarias del programa y cuyo impacto se pretende estimar mediante el uso de técnicas econométricas.
- **ICEX España Exportación e Inversiones:** El Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) cambió su denominación a ICEX España Exportación e Inversiones mediante el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio de 2012. Es una entidad pública empresarial de ámbito nacional que tiene como misión promover la internacionalización de las empresas españolas.
- **ICO:** Instituto de Crédito Oficial.
- **IGAE:** Intervención General de la Administración del Estado.
- **Impago:** falta de pago por parte de una empresa de una cantidad de dinero que se debe (generalmente, al MINCOTUR) antes de una fecha de vencimiento. A efectos del programa analizado, se considera que una empresa es morosa

cuando no ha pagado una cuota de amortización de principal o reintegro (total o parcial).

- **Incautación:** se trata de la recuperación del importe del préstamo moroso a través de la ejecución de garantías. Este procedimiento se inicia a petición del MINCOTUR con competencias en política industrial y recae sobre el valor que la empresa haya ofrecido como garantía.
- **Industria Conectada 4.0:** El concepto de Industria 4.0 es relativamente reciente y se refiere a la cuarta revolución industrial que consiste en la introducción de las tecnologías digitales en la industria.
- **INTECO:** módulo del Sistema de Información Contable (SIC3) de la Administración General del Estado para la gestión de ingresos no tributarios. Está diseñado para a) expedir los documentos de ingreso, b) consultar el estado de los documentos emitidos y c) poner a disposición de las delegaciones de Hacienda la información de los documentos emitidos, notificados y no cobrados.
- **ISDEFE:** Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España S.A., S.M.E., M.P. Es una empresa pública de consultoría e ingeniería, medio propio y servicio técnico, de referencia en el ámbito de defensa y seguridad, de la AGE. Ofrece servicios a organismos públicos nacionales e internacionales en áreas de interés tecnológico y estratégico. Depende del Ministerio de Defensa.
- **MINCOTUR:** Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.
- **Nudge (política de):** Hablamos de una estrategia de intervención dirigida a orientar inercialmente las decisiones de las personas en la línea considerada correcta por el poder público, sin recurrir a la coacción ni a los incentivos económicos. Pretende encauzar los comportamientos hacia el logro de determinados objetivos, sin forzar la libertad ni la autonomía de las personas, ni de las instituciones (*Mejora de decisiones sobre salud, riqueza y felicidad*, de Richard H. Thaler y Cass R. Sunstein).
- **OB:** Orden de bases.
- **PIN 2020:** Plan Integral de Política Industrial 2020.
- **Plataforma Financia Industria:** es una plataforma de asesoramiento personalizado sobre financiación pública dependiente del MINCOTUR, a disposición de las empresas que quieren llevar a cabo un proyecto industrial. Este servicio no constituye ningún trámite en el proceso de presentación de solicitudes sino que se trata de un servicio de adscripción voluntaria para los interesados que no condiciona la obtención de financiación, que se concederá según los criterios de cada programa.
- **PRESYA 2:** aplicativo que reúne información relativa a Préstamos Y Avaes 2. Está orientado de forma específica a la gestión de préstamos que la AGE concede a terceros (particulares, empresas, universidades, comunidades autónomas, etc.),



así como de los avales y cualquier tipo de garantía que los terceros constituyen para garantizar la devolución de préstamos.

- **Préstamos espejo:** crédito otorgado, generalmente, por las autoridades públicas cuyo objetivo es complementar la oferta de apoyo financiero que brindan otros organismos privados (entidades de crédito eminentemente) a las empresas. El adjetivo de “espejo” 1:1 se refiere a que, por lo general, tiene el mismo importe que el otorgado por la iniciativa privada.
- **Productividad laboral:** es el Valor Añadido Bruto que genera cada trabajador de la empresa. En contabilidad nacional, el valor añadido es la diferencia entre el valor de la producción y los consumos intermedios. En contabilidad empresarial, se ha aproximado el cálculo a esta definición mediante el agregado del ebitda y el gasto de personal que acomete la empresa.
- **Proxy:** Una variable *proxy* es aquella que de por sí no tiene gran interés, pero que posee una fuerte correlación (no necesariamente lineal o positiva) con el valor inferido.
- **Pyme:** Pequeña y Mediana Empresa.
- **Ratio de apalancamiento:** es el cociente entre la deuda financiera y el total activo de la empresa. Trata de identificar el peso que tiene la financiación ajena sobre el balance de la empresa.
- **RCI:** Es el programa de Apoyo a la inversión Industrial Productiva, promovido por el MINCOTUR. RCI es el marco normativo para la mejora de la competitividad industrial, que es el objetivo del programa evaluado después de 2013.
- **Reembolso:** devolución de una cantidad de dinero al ente que la había desembolsado.
- **REI:** es el programa de Reindustrialización y Fortalecimiento de la Competitividad Industrial, promovido por el MINCOTUR. REI es el marco normativo para la financiación de proyectos de inversión que contribuyan a la reindustrialización, que era el objetivo que se marcaba el programa evaluado antes de 2013.
- **Reintegro:** devolución anticipada de la totalidad o una parte del préstamo concedido, por incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos previamente. Con carácter general, el reintegro se produce con motivo del infradesarrollo de una inversión comprometida o por la no satisfacción de los objetivos de creación de empleo comprometidos.
- **ROA:** sigla en inglés que responde a *return on asset*. Es la ratio que captura la rentabilidad del activo. Se calcula como el cociente entre el beneficio antes de intereses e impuestos (también conocido como EBIT) y después de las inversiones acometidas por la empresa (entre ellas, las que se deducen del programa RCI) sobre el tamaño del balance de la empresa (total activo).

- **ROE:** sigla en inglés para *return on equity*. Es la ratio que cuantifica la rentabilidad de los recursos propios de la empresa (constituidos, eminentemente, por el capital de los accionistas). Se calcula como el cociente entre el beneficio neto (después de pagar los impuestos correspondientes) sobre los fondos propios comprometidos por la empresa.
- **Saldo vivo:** monto del préstamo pendiente de abonar a una fecha determinada, una vez se han descontado la amortización del principal y el reintegro pagados.
- **SEI:** Sectores Estratégicos Industriales.
- **SEPI:** Sociedad Estatal de Participaciones Industriales.
- **Tasa de morosidad:** cociente que relativiza el crédito moroso sobre el saldo vivo pendiente a una fecha determinada. Con el objetivo de que la tasa de morosidad calculada para el programa sea comparada con la bancaria, se ha tratado de seguir la misma metodología de cálculo, en el sentido de que, al primer retraso en la devolución de las cantidades según el cronograma de vencimientos, se considera moroso todo el saldo vivo pendiente a esa misma fecha. Como crédito moroso (numerador de la ratio) se considera la suma de los importes no pagados a vencimiento, tanto aquellos que se refieren al principal como al reintegro, como los importes aplazados y los que han derivado en incautaciones.
- **TRAGSATEC:** Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. Es una empresa creada en 1989 para la realización de proyectos de consultoría e ingeniería como filial del Grupo TRAGSA que forma parte a su vez de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI).



# Anexo 2

## DETALLE METODOLÓGICO

El paso previo para el análisis del programa RCI (inicialmente REI y SEI) consistió en la recopilación y estudio de la normativa reguladora tanto de las sucesivas órdenes de bases como de las convocatorias aprobadas en cada ejercicio. Las órdenes de bases y modificaciones de las convocatorias que han afectado al periodo de análisis (2008-2017) son las siguientes (ver resumen en Anexo 3, referencia Documento I - Evolución del marco regulador):

En relación con la etapa 2006-2012 hasta la unificación de la normativa reguladora que se aprueba en 2013:

- Órdenes de bases de la concesión de ayudas para actuaciones de reindustrialización (REI):
  - Orden ITC/3098/2006, de 2 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para actuaciones de reindustrialización durante el período 2007-2013.
  - Orden ITC/3009/2007, de 10 de octubre, por la que se modifica la Orden ITC/3098/2006, de 2 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para actuaciones de reindustrialización durante el periodo 2007-2013.
  - Orden ITC/643/2007, de 7 de marzo, por la que se modifica la Orden ITC/3098/2006, de 2 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para actuaciones de reindustrialización durante el periodo 2007-2013.
  - Orden ITC/2791/2008, de 1 de octubre, por la que se modifica la Orden ITC/3098/2006, de 2 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para actuaciones de reindustrialización durante el período 2007-2013.

- Orden ITC/2444/2010, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Orden ITC/3098/2006, de 2 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para actuaciones de reindustrialización durante el período 2007-2013.
  - Orden ITC/2016/2011, de 6 de julio, por la que se modifica la Orden ITC/3098/2006, de 2 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para actuaciones de reindustrialización durante el período 2007-2013
  - Versión consolidada 2011: Orden ITC/3098/2006, de 2 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para actuaciones de reindustrialización durante el período 2007-2013.
  - Orden IET/818/2012, de 18 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para actuaciones de reindustrialización.
- Ordenes de bases de la concesión de ayudas para el fomento de la competitividad de sectores estratégicos industriales (SEI):
- Orden ITC/909/2009, de 8 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras, de las ayudas para la realización de actuaciones en el marco de la política pública para el fomento de la competitividad de sectores estratégicos industriales para el periodo 2009-2010 y se efectúa la convocatoria para el ejercicio 2009.
  - Orden ITC/3046/2009, de 12 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la realización de actuaciones en el marco de la política pública para el fomento de la competitividad de sectores estratégicos industriales para el período 2010-2011.
  - Orden ITC/2366/2011, de 30 de agosto, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la realización de actuaciones en el marco de la política pública para el fomento de la competitividad de sectores estratégicos industriales para el período 2012-2015.

En relación con la etapa que se inicia con el cambio regulatorio de 2013 (definitivo RCI):

- Orden IET/611/2013, de 11 de abril, por la que se establecen las bases para la concesión de apoyo financiero a la inversión industrial en el marco de la política pública de reindustrialización y fomento de la competitividad industrial.
- Orden IET/619/2014, de 11 de abril, por la que se establecen las bases para la concesión de apoyo financiero a la inversión industrial en el marco de la política pública de reindustrialización y fomento de la competitividad industrial.



- Orden IET/10/2015, de 12 de enero, por la que se modifica la Orden IET/619/2014, de 11 de abril, por la que se establecen las bases para la concesión de apoyo financiero a la inversión industrial en el marco de la política pública de reindustrialización y fomento de la competitividad industrial.

Una vez iniciada la evaluación, en el mes de octubre, se aprobó la Orden ICT/1100/2018, de 18 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de apoyo financiero a la inversión industrial en el marco de la política pública de reindustrialización y fortalecimiento de la competitividad industrial. Esta última regulación no ha formado parte del análisis previo del programa puesto que en el periodo de trabajo no se habían aprobado convocatorias en este nuevo marco, por lo que no se disponía de datos para poder abordar el análisis de impacto correspondiente.

Asimismo, se procedió también a revisar todas las convocatorias aprobadas<sup>1</sup> desde 2008, tanto para el programa REI como SEI, como posteriores Reindustrialización y Fomento de la Competitividad, hasta su unificación definitiva en una única convocatoria general en 2016.

Para el desarrollo del trabajo de análisis estratégico se procedió a identificar y analizar la información relativa a los Presupuestos Generales del Estado de 2008 -2016, serie roja (ver resumen en Anexo 3, referencia Documento IV - Análisis de pertinencia y coherencia). De esta forma fue posible identificar:

- Programas presupuestarios que financiaban el programa REI, SEI y RCI: programa 422M denominado Reconversión y Reindustrialización; y programa 422B denominado Desarrollo Industrial.
- Otros programas presupuestarios con un objetivo similar de apoyo al desarrollo industrial o al desarrollo económico y apoyo financiero a las empresas.

Asimismo, se analizó la información relativa al PIN 2020 y la Agenda disponible de forma pública en la propia web del ministerio. Asimismo, se accedió a la información sobre préstamos concedidos en las diversas memorias de los entes públicos: ICO, CDTI, ENISA y COFIDES.

Para el desarrollo de la comparativa internacional de otros instrumentos financieros públicos de apoyo financiero a empresas se procedió a realizar un proceso identificación de experiencias existentes fruto del análisis de los siguientes documentos:

- *EU industrial structure report.*

---

1 Tanto generales como específicas, bien territoriales o por sectores estratégicos.

- *European competitiveness report.*
- *Member States' competitiveness report.*
- *Short-term Industrial Outlook.*
- *Exchange of good practice reports.*
- Instrumentos financieros bajo FEDER 2014-2020, la Política de Cohesión y estudios de caso facilitados por el FI-Compass.
- *Industrial performance scoreboard and Member States' competitiveness performance and implementation of EU industrial policy.*
- *EU industrial Policy.*
- *Implementing smart specialization. Thematic platform on industrial modernisation – Study.*
- *EU competitiveness and the 2030 framework - An industry perspective. Final report.*

El análisis de los documentos permitió identificar experiencias de apoyo financiero público a empresas en distintos países, lo cual permitió identificar más información pública de los mismos (ver resumen en Anexo 3, referencia Documento IV - Análisis de pertinencia y coherencia).

### **Bases de datos de solicitantes: beneficiarios y no beneficiarios**

Desde el inicio de los trabajos de evaluación del programa RCI, el ministerio gestor ha facilitado dos bases de datos de solicitantes. La primera fue recibida en el mes de julio de 2018 y la segunda en el mes de septiembre de 2018, tras detectar una serie de incoherencias entre la primera base de datos y aquella que incluía la nota asignada a cada una de las solicitudes (ver base de datos de solicitantes con las notas asignadas). En particular, se observaron para un mismo expediente diferentes clasificaciones de empresas beneficiarias y no del programa.

La base definitiva sobre la que se han realizado todos los análisis cuantitativos que recoge este estudio es la facilitada en el mes de septiembre. Esta base de datos contaba inicialmente con 13.373 entradas referentes a empresas solicitantes. La base de datos fue depurada para cuantificar el impacto del programa de las solicitudes de autónomos, las concesiones de la convocatoria de 2017 y las repeticiones (para más información, consultar el Documento II. Descripción y evolución del programa).

Finalmente, el número de solicitudes que comprende la base de datos depurada asciende a 11.242 unidades, que se desglosan en 4.948 beneficiarias del programa y 6.294 no beneficiarias.

### ***Base de datos de solicitantes con las notas asignadas***

El ministerio gestor del programa RCI suministró en el mes de septiembre una base de datos que contenía la siguiente información relativa a las empresas solicitantes: convocatoria del programa, CIF de la empresa, estado de financiado o no por el programa (sí o no), línea del programa (REI, RCI, SEI), código de la convocatoria (general, específica territorial o sectorial), estado del expediente, situación del expediente, nota total y nota técnica.

El objetivo de esta base de datos era poder desarrollar una de las metodologías econométricas propuestas para evaluar el impacto cuantitativo del programa RCI: regresión en discontinuidad. Sin embargo, el análisis de la base de datos evidenció la complejidad del programa, los sucesivos cambios de los criterios de valoración y la asignación de notas (totales o técnicas) superiores a solicitantes no beneficiarias que a beneficiarias (para más información, consultar el Documento VIII. Análisis impacto). Todo ello derivó en la imposibilidad de emplear la metodología citada con anterioridad.

### ***Sistema de Análisis de Balances Ibéricos (SABI) - Bureau van Dijk***

SABI es la sigla de Sistema de Análisis de Balances Ibéricos. Es una herramienta elaborada por Informa D&B en colaboración con Bureau Van Dijk, que permite manejar sencilla y rápidamente la información general y cuentas anuales depositadas en el Registro Mercantil por más de 2,5 millones de empresas españolas.

Esta ha sido la fuente de información empleada para todo el ejercicio de evaluación en base a contabilidad española. La consulta a esta base de datos se ha realizado para completar la información económico-financiera de las empresas solicitantes del programa (beneficiarias y no) y de aquellas que no lo fueron, pero que podrían haberlo hecho si lo hubieran conocido.

También se valoró la posibilidad de utilizar la base de datos de ORBIS. Es también una herramienta elaborada por Bureau Van Dijk, que contiene información de cuentas anuales de 300 millones de compañías privadas a nivel mundial. La diferencia con SABI es que refleja la información contable a partir de una clasificación homogénea y generalmente congrega a las empresas que tienen relación con el exterior (mercado global). Este último ha sido el motivo por el cual se ha rechazado desarrollar el análisis con esta base de datos, ya que la disponibilidad de datos de empresas espa-

ñolas es menor, y este volumen mucho más acusado en el caso de las empresas de menor tamaño, que son precisamente las que más se han beneficiado del programa RCI a lo largo del periodo de evaluación.

Por último, se ha valorado también la posibilidad de hacer todo el análisis de impacto con los datos recogidos en la CIR-BE. En el momento de la finalización de este trabajo, no se ha logrado acceder a dicha información, pero el Banco de España se ha ofrecido a replicar todo el ejercicio para testar, nuevamente, la robustez de los resultados obtenidos ante un cambio de muestra.

### ***Entrevistas y reuniones con el equipo gestor en MINCOTUR***

En paralelo a la revisión de la evolución normativa del programa, se mantuvieron reuniones y entrevistas con el equipo gestor del SGE programas, bajo la dirección de Juan Ignacio Moratinos. La primera reunión (11/07/2018), mantenida con Juan Ignacio Moratinos y Nuria Santos, resultó clave para determinar qué parte de las ayudas que iban a ser objeto del análisis (2008-2016) teniendo en cuenta los propósitos de la evaluación y la disponibilidad de información.

Además, fruto de aquella reunión se depuró la base de datos original sobre ayudas solicitadas y concedidas en el periodo de referencia con estas premisas:

- Eliminar las solicitudes correspondientes a personas físicas para concentrar el trabajo en las personas jurídicas.
- Excluir del análisis las ayudas concedidas en el marco del área Infraestructuras de REI, consistente en apoyo específico al sector público o sin ánimo de lucro para fomentar infraestructuras básicas comunes.
- Excluir del análisis la convocatoria de Automoción de 2009 por su atipicidad (solo estuvo vigente ese año).
- Eliminar igualmente a los solicitantes / beneficiarios correspondientes a entidades públicas que en la primera etapa también tenían acceso a través del área de Industria de REI.

A partir de esta reunión inicial, se mantuvo un contacto directo con el equipo gestor en MINCOTUR que ofreció en todo momento una alta disponibilidad y accesibilidad para aclaración de dudas en todos los ámbitos (procedimentales, bases de datos sobre solicitantes y ayudas concedidas, así como el seguimiento de dichas ayudas, la certificación de la inversión y posterior recuperación del préstamo o los reintegros por incumplimientos totales o parciales).

Posteriormente se mantuvieron nuevas reuniones con el equipo gestor con distintos objetivos:

1. **Reunión 25/07/2018 con el objetivo de aclarar aspectos en materia presupuestaria**, en particular sobre el nivel de ejecución de las convocatorias específicas. El principal interlocutor en el MINCOTUR fue Ana Lagares.
2. **Reuniones diversas para aclarar cuestiones sobre la base de datos** de solicitantes y ayudas concedidas ante discrepancias en resultados obtenidos. El principal interlocutor en el MINCOTUR fue Juan Ignacio Moratinos Alonso.
3. **Reunión sobre discrepancias** surgidas con los datos eventualmente facilitados sobre las **calificaciones otorgadas** a solicitudes beneficiarias y rechazadas.
4. **Reunión 24/09/2018 con la participación de los principales responsables de la gestión completa del programa en MINCOTUR**. Se abordaron los temas de Financia Industria, Seguimiento Administrativo y Convocatoria, Seguimiento Ejecutivo, Soporte y con el objetivo de avanzar el parte procedimental del programa.

### *Entrevistas con los responsables de las entidades colaboradoras (ENISA y encomiendas)*

Tras la constatación en las entrevistas previas de la relevancia de las colaboraciones con distintos organismos públicos en el procedimiento (algunas de ellas bajo encomienda), se incluyeron en el trabajo de campo una serie de entrevistas con el objetivo de completar la descripción procedimental y obtener información directa sobre la gestión del procedimiento de los distintos participantes. Las entrevistas realizadas fueron las siguientes:

- TRAGSATEC: 4 de septiembre de 2018.
- ISDEFE: 9 de septiembre de 2018.
- ENISA: 12 de septiembre de 2018.

Las entrevistas se realizaron bajo un formato común, con la inclusión de matices que se consideraron relevantes según el colaborador y la fase en la que participa. Con carácter general, el guion incorporaba los siguientes aspectos:

1. Definición de las obligaciones actuales asumidas por el equipo colaborador en el marco del programa RCI.
  - Fecha de inicio de las obligaciones (con qué programas iniciaron la colaboración).

- Principales cambios acaecidos a lo largo del tiempo en las obligaciones asumidas.
2. Explicación del procedimiento seguido por la empresa para el desarrollo de la fase en la que participa.
    - Objetivo de los procedimientos.
    - Alcance y limitaciones.
    - Frecuencia e intensidad.
    - Herramientas de trabajo (tabla de valoración, fuentes de información...).
    - Descripción de los procedimientos.
    - Entregables tipo.
    - Normativa aplicable.
  3. Otras tareas desarrolladas diferentes a la colaboración principal que tiene encomendada.
  4. Principales problemas que surgen en la fase en la que participa.
  5. ¿Se realiza algún tipo de evaluación, seguimiento o retroalimentación global del trabajo para los responsables del Ministerio de Industria? En caso afirmativo, cómo se realiza. ¿Qué sugerencias por su parte han sido incorporadas a la normativa reguladora y al proceso?
  6. Otras (específicas de la encomienda).

### ***Entrevistas/ encuesta con los responsables de las delegaciones provinciales de Hacienda***

La constatación de la fragmentación del procedimiento de concesión de las ayudas en el momento en el que se inicia el proceso de recuperación del préstamo (reembolso/reintegro) por su atribución competencial a las delegaciones provinciales de Hacienda motivó la necesidad de mantener una interlocución directa con los responsables procedimentales. El objetivo era identificar puntos críticos en el procedimiento de reembolso de los préstamos públicos a empresas que permitieran un diagnóstico completo de la situación actual para plantear posibles mejoras. Como resultado de las respuestas obtenidas, se realizó una aproximación al

flujograma del procedimiento que pudiera aplicarse con carácter general a todas las delegaciones.

Con este fin, se mantuvieron entrevistas telefónicas con alguno de los responsables de las delegaciones provinciales y se remitió adicionalmente una encuesta a todos ellos que fue respondida en su mayoría. La encuesta incluyó preguntas sobre estos aspectos clave:

1. **Uso del aplicativo de Gestión de Préstamos (PRESYA 2):** Grado de uso, disfunciones detectadas, comparabilidad entre programas.
2. **Participación de la delegación en el proceso de reembolso de préstamos públicos** (en concreto, convocatorias RCI –Reindustrialización y Fortalecimiento de la Competitividad Industrial). Concretar funciones y tareas.
3. Actuación en caso de falta de pago en plazo y reintegro y deudas garantizadas con importe inferior a deuda viva.
4. **Solicitudes de aplazamientos y fraccionamientos:** Disponibilidad de instrucciones generales, descripción procedimental, necesidades de coordinación detectadas.
5. **Otros aspectos de carácter general:** Cambios sugeridos para mayor eficiencia, demandas concretas de coordinación y por parte de quien, necesidad de una nueva regulación.

### **Entrevista con el Banco de España**

La comparativa internacional realizada supuso, también, el análisis del informe *Financing SMEs and Entrepreneurs 2018 – An OECD Scoreboard* elaborado anualmente por la OCDE a modo de marcador de la situación de la financiación empresarial. Uno de sus apartados y análisis estadístico permitió identificar información sobre apoyos públicos en la materia.

La persona de contacto en España de este informe es Víctor García-Vaquero, miembro del Banco de España. Por ello, se procedió a mantener una reunión con él y con Ricardo Gimeno Nogués, ambos del Banco de España, el pasado 27/09/2018. En la misma se procedió a analizar el origen de los datos, y evolución, que para España aportaba el informe de la OCDE, compartir reflexión sobre experiencias de apoyo financiero a empresas con participación pública en el entorno de la OCDE y conocer su valoración sobre la situación en España de los instrumentos financieros de apoyo a la financiación empresarial.

### **Análisis de una muestra de expedientes**

Tras una solicitud de expedientes determinados de forma aleatoria pero estratificada (tipo de convocatorias) elaborada por AFI, el equipo gestor del ministerio facilitó una muestra de 14 expedientes de los distintos años del periodo de evaluación: uno de las convocatorias de 2008, 2009, 2010, 2014 y 2015, tres de la convocatoria de 2012, cuatro de la de 2013 y dos de la de 2016.

Los expedientes incluían todos los documentos ligados al procedimiento desde el inicio con la presentación del cuestionario de solicitud hasta el modelo 069 emitido por la respectiva Delegación de Hacienda por reembolso o reintegro parcial o total en caso de existir. Contenían, a su vez, todas las posibles alegaciones presentadas en cualquier momento del procedimiento por el solicitante/beneficiario tanto a la resolución provisional, como en el seguimiento administrativo y ejecutivo (proceso de justificación de la ayuda) y la comunicación de los informes provisionales.

Se procedió a identificar cada uno de los documentos con la fecha correspondiente de emisión lo que permitió una **aproximación a los tiempos empleados en las distintas fases** procedimentales **y cómo han evolucionado** en el tiempo.

La disponibilidad de los expedientes ha permitido contar también con una fuente de información directa sobre algunos detalles de procedimiento como las notificaciones por reintegro total o parcial en la que se fija los plazos para su devolución.

### **Flujogramas de procedimiento**

Todas las fases procedimentales cuentan con el flujograma correspondiente. En este sentido, los avances realizados por el equipo gestor en mejora procedimental durante los años de vigencia del programa, y muy especial con motivo de su integración en FEDER, han permitido disponer de extensas guías de procedimiento tanto a nivel general del programa, como específicas para la presentación de solicitudes y la realización de las justificaciones. La disponibilidad de esta información, accesible a los interesados en el programa, a través de la página web ha sido un punto de partida clave en el análisis procedimental. Se ha tomado como referencia para el análisis de la fase de solicitud y concesión, las guías y modelos disponibles para la convocatoria de 2017:

- Guía de procedimiento 2017. Versión 4.3. noviembre 2017.
- Guía solicitud RCI 2017. Versión 2.2. mayo 2017.
- Modelo de Memoria.



Para la fase de justificación, se han tomado como referencia las guías para las ayudas concedidas en 2016 (las que empiezan a estar sujetas a seguimiento en 2018):

- Instrucciones para la justificación de las medidas de apoyo financiero concedidas en el marco del programa RCI (anualidad 2016) Versión 2.1. Julio 2018.

Además, el equipo gestor ha colaborado activamente poniendo a disposición de la evaluación los flujogramas elaborados internamente, que permitieron completar y matizar los que se deducían de la normativa reguladora, las respectivas guías de procedimiento y las entrevistas mantenidas con los gestores.

### **Encuesta de éxito**

La perspectiva del usuario del programa RCI también se ha incorporado en el análisis. Se realizó una encuesta que fue enviada al conjunto de beneficiarios del programa en el periodo analizado. La encuesta fue elaborada de forma electrónica y enviada por el equipo gestor del ministerio el pasado 04/10/2018. Se otorgó de plazo hasta el 26/10/2018 para responder a la misma, obteniéndose una respuesta de 480 empresas diferentes.

El objetivo era disponer de la opinión de los beneficiarios en cuanto a **utilidad y adecuación del programa** de apoyo a sus necesidades específicas, así como posibilitar una vía adicional para la canalización de propuestas de mejora.

Las preguntas (con respuesta dentro de un menú cerrado) que se trasladaron a los beneficiarios recogían los siguientes puntos:

1. Tamaño de la empresa (cuatro opciones, desde menos de 10 a más de 250 asalariados).
2. Indicación de la provincia en la que se localiza la inversión.
3. Año en el que se benefició la empresa del programa (recepción entre 2008 a 2016). Si hubiera participado en más de una convocatoria, indicación de la última.
4. Motivación de la solicitud: a elegir entre Dificultad acceso otras fuentes de financiación/ Atractivo del producto/ No planificado / Recomendación por otra empresa beneficiaria o agente / Evitar cierre / Ampliar capacidad de producción o desarrollar nuevo proceso o crear empresa / Deslocalizar producción / Mejorar capacidad competitiva/ Otro).



5. Valoración del proceso de seguimiento del programa (de 1 a 5, menos a más) en estos aspectos:
  - 5.1. Disponibilidad de información de las condiciones.
  - 5.2. Interlocución con gestor/responsable seguimiento.
  - 5.3. Flexibilidad ante cambios de contexto o problemas imprevistos en la ejecución del proyecto.
  - 5.4. Sencillez en el proceso de información.
  - 5.5. Agilidad en la respuesta a consultas.
6. Requerimientos del programa más complejos para su cumplimiento: a elegir entre: Documentación requerida en solicitud / Documentación justificativa de la inversión / Documentación necesaria para solicitar modificaciones de resolución u otras / Compromisos asumidos con la aceptación de la concesión / Ninguno / Otro.
7. Aspectos que considera podrían mejorarse: Documentación exigida para participar / Información sobre condiciones / Documentación requerida para justificar / Procedimiento de reembolso del préstamo / Ninguno / Otro.

# Anexo 3

## OTRA INFORMACIÓN DISPONIBLE EN AIREF

Relación de documentos adjuntos:

- Documento I - Tabla resumen del marco regulador.
- Documento II - Descripción y evolución del programa.
- Documento III - Análisis presupuestario.
- Documento IV - Análisis de pertinencia y coherencia.
- Documento V - Análisis procedimental.
- Documento VI - Análisis de comportamiento empresarial.
- Documento VII - Ampliación de muestra de control.
- Documento VIII - Análisis de impacto.
- Documento IX - Análisis de morosidad.



# Anexo 4

## CUESTIONES RELATIVAS A LA EFICIENCIA

Además de las propuestas realizadas, el presente estudio ha identificado una serie de elementos en el proceso de gestión que se traducen en importantes ineficiencias. Así, se desprende una serie de actuaciones concretas que podrían mitigar estos problemas, aunque no corregirían su encaje estratégico ni tampoco lo harían más eficaz.

CUADRO A4. ACTUACIONES RELATIVAS A LA EFICIENCIA DEL ACTUAL PROGRAMA RCI

Área de actuación	Plazo		Responsable
	Corto plazo	Medio plazo	
<b>d.1. Revisar la gobernanza del RCI</b> Líneas de actuación: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear una comisión específica para mejorar el procedimiento en fase de reembolso con la participación del Ministerio gestor, coordinación de las delegaciones provinciales de Hacienda, AEAT y Tesoro.</li> <li>• Definir metas (finales) e hitos (intermedios) asociados al programa, de forma que permitan realizar un seguimiento continuo y evaluaciones de impacto periódicas.</li> <li>• Promover la creación de un foro de coordinación de entes concedentes de préstamos públicos en la AGE (ICO, CDTI, ENISA y COFIDES) sobre la oferta de instrumentos de apoyo a empresas desde la Administración.</li> </ul>	X		Ministerio gestor, Ministerio de Hacienda

(continúa)



Área de actuación	Plazo		Responsable
	Corto plazo	Medio plazo	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar un cuadro de mando automatizado y compartido por las delegaciones provinciales de Hacienda y el Ministerio gestor sobre los resultados del programa en términos de recuperación de préstamos y perspectivas de recuperación de las cantidades no devueltas en plazo.</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Poner en marcha los convenios previstos en la nueva orden de bases entre comunidades autónomas y ministerio para fortalecer la colaboración especialmente en la fase de difusión del programa. Igualmente, sería deseable (i) trabajar de manera coordinada con las agencias de promoción local (Financia Industria), (ii) difundir el programa en ferias industriales, congresos o parques tecnológicos, y (iii) enviar publicidad telemáticamente.</li> </ul>			
<p><b>d.2. Optimizar la operativa</b></p> <p>Líneas de actuación:</p>	X		Ministerio gestor, Ministerio de Hacienda
<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar un plan para la integración de toda la información relevante en el procedimiento desde REI, a PRESYA 2 y el módulo INTECO de Sistema de Información Contable SIC3 de la Administración General del Estado.</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Concentrar los recursos del programa en el tipo de empresas que mejor lo han hecho hasta ahora (las que han aumentado la productividad y han devuelto el préstamo concedido: tamaño medio, más de 10 años de antigüedad, préstamos pequeños en relación con el tamaño de balance) y las que tienen más margen de mejora, aunque impliquen mayor riesgo (empresas pequeñas, de reciente creación, préstamos grandes sobre tamaño de balance).</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Seguir trabajando internamente hacia la simplificación de los requerimientos y procesos burocráticos, facilitando a su vez las aclaraciones y advertencias necesarias en las guías de solicitud y procedimiento que eviten los errores más comunes que se advierten principalmente en la acreditación de poderes y en la memoria del proyecto.</li> </ul>			

(continúa)

Área de actuación	Plazo		Responsable
	Corto plazo	Medio plazo	
<b>d.3. Mejorar el sistema de cobros</b> Líneas de actuación:	X		Ministerio gestor, Ministerio de Hacienda, AEAT, IGAE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionar activamente el riesgo de falta de pago en término de los préstamos concedidos, estableciendo protocolos de actuación y mecanismos de coordinación entre el ministerio gestor, las delegaciones provinciales de Hacienda y la propia AEAT.</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar un plan de mejora del aplicativo PRES-YA´2 (Préstamos Y Avaluos 2) para (i) superar las disfunciones detectadas, (ii) facilitar el aprovechamiento de su potencial de consulta por parte de los usuarios, y (iii) permitir la obtención de datos comparables sobre recuperación de préstamos de distintos programas.</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer el pago anticipado de un porcentaje del préstamo concedido (por ejemplo, el 60% para estar alineado con la ratio de ejecución del proyecto del que se infiere el incumplimiento) y el resto abonarlo por certificaciones parciales.</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Domiciliar bancariamente los reembolsos.</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperar el requerimiento de la CIR-BE en el proceso de admisión de la solicitud: restringir el acceso a solicitantes en situación morosa con el sector bancario y/o ampliar las garantías.</li> </ul>			
<b>d.4. Potenciar los procedimientos de concesión.</b> Líneas de actuación:	X		Ministerio gestor, Ministerio de Hacienda, AEAT, IGAE, Agencias colaboradoras
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la eficacia de la difusión junto con las oficinas de promoción económica o ADRs realizada en cada territorio a partir de un análisis de la situación actual.</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitar apoyos desde la AGE para la presentación adecuada de las solicitudes potenciando el papel actual de la plataforma Financia Industria, lo que exige como mínimo la modificación del tipo de convocatoria (de concurrencia competitiva a concesión directa, que a su vez puede derivarse en cambios regulatorios).</li> </ul>			

(continúa)



Área de actuación	Plazo		Responsable
	Corto plazo	Medio plazo	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Separar los criterios de solvencia y de valoración del proyecto, en cuanto que los primeros son un filtro de entrada. Además, se deberá concretar y cuantificar las ratios vinculadas a los objetivos del programa, como la mejora de la competitividad (productividad laboral), para que pueda evaluarse el impacto del programa.</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumentar el mínimo a partir del cual se calculan los tipos de interés de los préstamos RCI (actualmente los relativos al coste del Tesoro español) para que incluya el coste de mora incurrida del programa.</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Eliminar las asignaciones presupuestarias territoriales (de acuerdo con la nueva Orden de Bases 2018) o, de mantener, adaptar la oferta de préstamos a la demanda real de los mismos (revisión anual de ejecución de dichas asignaciones).</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementar los principios de la LGS de manera más flexible, por ejemplo, aumentando el número de convocatorias que se realizan y espaciándolas a lo largo del año.</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar cambios en la LGS que faciliten el proceso de seguimiento por parte del órgano gestor y permitan la coordinación del proceso de cobro.</li> </ul>			







José Abascal, 2, 2.ª planta  
28003 Madrid  
Tel. +34 910 100 599  
Email: [info@airef.es](mailto:info@airef.es)  
Web: [www.airef.es](http://www.airef.es)