

“Next Generation EU” y su posible impacto en Navarra*

Miguel Casares, Joseba De la Torre, Aitor Erce y Mar Rubio-Varas

Universidad Pública de Navarra

Resumen Ejecutivo

1. **La pandemia del COVID19 está acelerando el proceso de cambio estructural en la Unión Europea (UE). El pasado mes de julio, el Consejo Europeo aprobó el programa de recuperación “Next Generation EU” (NGEU).** El NGEU está dotado con un fondo financiero de 750.000 millones de euros, repartido entre 390.000 millones en ayudas no reembolsables y 360.000 millones en préstamos disponibles a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). La relevancia de este programa radica en facilitar que los sectores público y privado impulsen el reto de transformar las economías europeas en dos direcciones: la transición ecológica y la digitalización.
2. **Ante el anuncio del programa, las diferentes regiones europeas están preparando con urgencia planes específicos para su financiación a través del NGEU.** Es un momento clave para el futuro de la UE y sus regiones, por lo que es crítico alinear los objetivos de Navarra con la estrategia europea. Dado que el horizonte en la toma de decisiones es 2020-2021, los planes regionales deben ser presentados con urgencia. Es importante que los mismos sean tan coherentes, consistentes y holísticos como la emergencia permita.
3. **El programa NGEU apuesta por mejorar la capacidad de las regiones para resistir, adaptarse y crear nuevas trayectorias de crecimiento económico.** Los fondos recaudados mediante el programa NGEU y el nuevo presupuesto plurianual de la UE para 2021-2027 se canalizará a través de diversos programas hacia cuatro objetivos: (i) un Pacto Verde como estrategia de crecimiento, (ii) un mercado único más profundo y digital, (iii) una recuperación justa e integradora, y (iv) una UE más resiliente.
4. **El Pacto Verde como estrategia de crecimiento implica que toda acción de política económica tiene que estar guiada por la ambición de alcanzar la neutralidad climática y el principio de “no hacer daño”.** Son necesarias

* Este documento es un informe independiente solicitado por el Departamento de Acción Exterior del Gobierno de Navarra (contrato OTRI 2020903105). Versión del 28 de agosto de 2020.

infraestructuras inteligentes, nuevas cadenas de valor de economía circular y de bioeconomía en todos los sectores, incluyendo un cambio en la Política Agraria Común (PAC). De las múltiples acciones incluidas en el Pacto Verde, seis pueden tener un impacto crucial en Navarra: (1) propuestas legislativas que aspiran a una mayor ambición climática, (2) estrategias de integración sectorial inteligente, (3) renovación del sector de la construcción, (4) nueva estrategia industrial de la UE, (5) de la “granja a la mesa” y (6) apoyo a las cadenas de valor que no conlleven deforestación.

5. **La digitalización de la actividad económica y social es el otro gran objetivo del plan NGEU.** La Comisión Europea define sus planes de digitalización a partir de las siguientes actuaciones: (1) mejorar la conectividad, (2) comercio electrónico (especialmente PYMEs), (3) uso eficiente y responsable de los datos como motor de la innovación, (4) digitalización para el medio ambiente, (5) digitalización en el transporte, (6) digitalización en el sector agroalimentario, (7) salud y cuidado digitales, (8) plan de educación digital y (9) nueva estrategia de ciberseguridad.
6. **Navarra cuenta con una larga y exitosa historia de desarrollo de políticas públicas destinadas a la transformación estructural de la economía.** A lo largo de más de 50 años este territorio ha demostrado capacidades, solvencia y eficacia activando políticas regionales de innovación industrial y científica. Esta experiencia fue útil tanto en las fases de expansión como en las de crisis, propiciando un cambio profundo del modelo productivo en la segunda mitad del siglo XX (de una sociedad agraria a una economía industrial exportadora) y adaptándose a los retos de la globalización en el siglo XXI (una región pionera y líder en el despliegue de las energías renovables).
7. **Navarra presenta algunas ventajas competitivas en el contexto de las regiones europeas.** La palanca de la riqueza ha sido su nivel de desarrollo industrial (más de diez puntos superior a la media española), lo que explica la alta productividad de su economía, un capital humano cualificado, el bajo nivel de desempleo y una integración en los mercados internacionales muy elevada. Así, la relevancia y vitalidad de este territorio en el mercado europeo se ha construido sobre una larga trayectoria histórica de autogobierno, competencias fiscales y dinamismo empresarial.
8. **Navarra muestra un elevado grado de alineamiento con las directrices que marca la UE tanto en la agenda verde como en la agenda digital.** La región viene desarrollando una Agenda de Economía Circular (con una hoja de ruta del Cambio

Climático) así como un Plan de Digitalización que la sitúan a la cabeza en infraestructuras de comunicación entre los hogares españoles.

9. **A pesar de las fortalezas que se derivan de las experiencias institucionales y empresariales acumuladas en Navarra, el diseño correcto de los procesos de asignación de los fondos europeos será clave.** Las lecciones aprendidas de grandes programas de recuperación (como el Plan Marshall) nos enseñan que los resultados dependen más de cómo se implementa el programa y del uso que se haga de los fondos que del volumen en sí de las ayudas.
10. **Este informe proporciona recomendaciones de gestión de los proyectos financiados a través del NGEU para ser aplicadas en Navarra o en cualquier otra región.** Estas incluyen la necesidad de que la entidad receptora de los fondos seleccione los proyectos de acuerdo a criterios de eficiencia y sostenibilidad, que los procesos sean transparentes, que las propuestas incluyan información detallada sobre el plan de actividad y de ejecución, y que el gobierno regional lleve a cabo un seguimiento con mecanismos de respuesta en el caso de observar desviaciones.
11. **También se establecen órdenes de prioridad, apostando por la innovación de procesos y productos (I+D+i), los recursos de capital propios, y la búsqueda de sinergias y colaboraciones.** La política de innovación debe permitir que instituciones públicas y empresarios sean co-creadores de mercado, concretando las políticas industriales prioritarias y los instrumentos financieros adecuados para hacerlas factibles. Capital público y privado deberán compartir riesgos y beneficios.
12. **Las propuestas de la estrategia de especialización inteligente (RIS3) de Navarra pueden ser ajustadas para permitir un mejor alineamiento con los objetivos que marca el NGEU.** Los criterios para llevar a cabo esta selección han de ser la búsqueda de ventajas comparativas en los procesos de cambio del modelo energético y de la digitalización. Entre los retos sectoriales que ya plantea la RIS3, el informe recomienda priorizar los siguientes: (i) creación de un Polo de Innovación Digital, (ii) eficiencia energética en edificios, fábricas e infraestructuras, (iii) innovación en vehículo eléctrico, autónomo y conectado, (iv) inversión en energías renovables y bioeconomía, (v) investigación biomédica y biotecnológica, (vi) industria agroalimentaria sostenible, (vii) ecoturismo, y (viii) innovación en sistemas de reciclaje y gestión de residuos.

13. **El Gobierno de Navarra debería recurrir al Instrumento de Apoyo Técnico para mejorar la capacidad de gestión del programa NGEU.** La gestión de los fondos NGEU también ha de tener un diseño de procesos adecuado.
14. **Es necesaria una profunda reflexión sobre las estrategias de financiación.** Si bien la cantidad de financiación recibida vía transferencias europeas evitará que la deuda de Navarra aumente, la cantidad de fondos netos será menor que la cuantía bruta recibida. Dicha cuantía es difícil precisarla a día de hoy, pero, de acuerdo a nuestros cálculos, podría oscilar entre 427 y 850 millones de euros. La cifra final dependerá críticamente del criterio aplicado para el reparto.
15. **En el previsible caso de que el plan Navarra requiera financiación por encima de las transferencias a recibir, no es evidente que dicha financiación adicional deba proceder de los préstamos que el MRR ofrece.** Navarra es una región con alto rating crediticio que le permitiría obtener financiación a tipos de interés probablemente inferiores a los de los préstamos del MRR.
16. **El mercado de financiación sostenible (ESG), en el que Navarra es pionera, puede ser una buena oportunidad de co-financiar las inversiones a acometer, permitiendo que Navarra acumule tanto activos como pasivos verdes.** Los acreedores del mercado ESG (*Environmental, Social and Governance*), comparten los objetivos del NGEU y priman inversiones en proyectos a largo plazo, respetuosos con el medio ambiente y potenciadores del progreso social.
17. **La NGEU significa el reto y la oportunidad para la próxima generación.** Las instituciones públicas y privadas de Navarra están en condiciones de diseñar un programa que responda a la estrategia de recuperación y resiliencia de la UE. Nuestro informe pretende servir de guía para alcanzar este crucial objetivo.