

CARTA ABIERTA SOBRE LOS DESAFÍOS DE LOS FONDOS NEXT GENERATION. SELECCIÓN DE PROYECTOS EN EL ÁMBITO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS.

(Elaborada para contribuir al debate acerca de los Fondos Next Generation promovido en la sesión de trabajo organizada el 9 de noviembre de 2020 por el Laboratorio Aragonés de Innovación y Mejora en la Gestión Empresarial)

Resumen:

En una recomendable Carta Abierta publicada recientemente por reconocidos compañeros del ámbito jurídico se abordaron aspectos relevantes sobre la ejecución de los fondos Next Generation. Siguiendo su línea, el presente documento profundiza en esta cuestión desde un punto de vista más económico-empresarial. El Real Decreto Ley (RDL) de medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia muestra los ambiciosos objetivos establecidos por la Unión Europea para el reparto de un nivel de recursos públicos sin precedentes en muy poco tiempo. En el RDL se explica la función que los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y la Transformación Económica (PERTE), que van a tener como instrumento europeo de recuperación (Next Generation EU), esbozando los principales criterios de asignación de recursos. España debe justificar la llegada de transferencias y préstamos de una alta cuantía para desarrollar proyectos con un alto efecto multiplicador en cuatro ámbitos principales: 1) Proyectos que impulsen la inversión privada y ayuden a las empresas en dificultades; 2) Proyectos que ayuden a realizar la transición ecológica y digital para dar resiliencia y fortaleza a la economía (cambio de modelo productivo); 3) Proyectos con marcado carácter inclusivo y social, y 4) Proyectos que desarrollen la digitalización de las Administraciones Públicas (AAPP).

Las tradicionales herramientas públicas (subvenciones y créditos blandos) de inyección de fondos serán insuficientes para lograr los objetivos planteados y parece necesario desarrollar formas más complejas de Asociación Público Privada (APP), así como nuevos procesos de selección de proyectos que reduzcan los tiempos de contratación, preservando niveles de garantía razonables. En este documento se proponen indicadores

ex ante para reducir los costes de transacción asociados a las APP, promoviendo una serie de condiciones necesarias a cumplir por las empresas que quieran presentar proyectos incentivando una “cultura responsable”. Además, se sugieren medidas para evitar que se produzcan concentraciones de recursos en las empresas grandes, y/o en las zonas geográficas más desarrolladas.

1. Introducción.

En la situación pandémica actual, la cooperación entre sector público y privado supera la búsqueda de una mera rentabilidad económica, se trata de promover aquellos aspectos con elevado valor social invisibles para el sector privado, profundizando en la coordinación (sinergias entre sectores), la competencia, y la socialización, especialmente en aquellos ámbitos y zonas menos rentables económicamente, pero socialmente útiles (es esperable que los proyectos rentables económicamente emergerán de forma natural). Por tanto, se hace necesario recalcar la importancia de justificar adecuadamente la necesidad de los fondos que Aragón debe recibir, señalando no sólo el impacto que la pandemia ha tenido en nuestra Comunidad, sino también la situación socio-económica previa que ya obligaba a Aragón a afrontar una serie de retos claves para la mejora del bienestar y la reducción de desigualdades territoriales, económicas y de oportunidades laborales. En este sentido, la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica debe seguir adaptándose a los cambios acaecidos desde el mes de junio, y más en un contexto de creciente competencia territorial por los fondos europeos. En definitiva, el cambio de modelo productivo que requiere la situación económica actual obliga a desarrollar una nueva cultura empresarial con objetivos de rentabilidad a más largo plazo y una clara sensibilidad por el equilibrio entre el interés general y el particular, alejándose del modelo empresarial extractivo dominante en épocas anteriores.

2. Selección de proyectos.

El gasto público liderará la economía en el corto y medio plazo. Es por ello que se debe reflexionar sobre las herramientas de las que se dispone para materializar los objetivos de tan ansiada recuperación, y parece absolutamente imprescindible implicar a la inversión privada en tan ardua tarea. Lo habitual de las AAPP es proceder a la reactivación económica a través de subvenciones y créditos blandos que permitan a las actividades emergentes acelerar su proceso de crecimiento. Sin embargo, las pretensiones del actual

plan de la Unión Europea son más amplias, pues se pretende reorientar los procesos productivos y modernizar las AAPP. Esto puede ser una oportunidad para desarrollar figuras más complejas de colaboración Público-Privada, como acuerdos entre el sector público y el privado en los que algunos productos o servicios (proyectos) son elegidos por el sector público como estratégicos, para que sean prestados por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos. Este documento presenta algunas ideas para resolver sus dificultades, y de esta forma, orientar sobre la selección de proyectos. Dados los objetivos planteados se pueden establecer tres grandes criterios de selección:

- La cualidad de los proyectos, yendo más allá de las declaraciones de intenciones y de los datos cuantitativos básicos e incorporando la búsqueda de la mejor relación coste-beneficio, no solo económico, sino también social y medioambiental.
- La capacidad real de tracción de los proyectos y su sostenibilidad a largo plazo.
- La cualidad de las entidades solicitantes, atendiendo a la diversidad empresarial y de propuestas.

2.1. Cualidad de los proyectos.

El pretendido cambio de modelo productivo hace necesario incluir proyectos específicamente dirigidos hacia PYMES, entidades de Economía Social, de ámbitos territoriales concretos, e incluso de proyectos innovadores con más riesgo, pero de alto interés estratégico económico o social. La promoción de niveles altos de capilaridad en los proyectos concedidos y de dispersión territorial de los impactos obtenidos, así como una fiscalización correcta de los mismos, debería garantizar que no surgen prácticas perjudiciales (monopolistas, monopsonistas, etc.) al amparo del dinero público.

Asimismo, con el fin de asegurar el interés del proyecto a largo plazo y su vinculación con el territorio, los indicadores de selección deberían escapar de los habitualmente utilizados (empleo esperado por el proyecto, por ejemplo) e incorporar otros nuevos (impuestos pagados sobre activo, localización, empresas basadas en modelo de negocio con empleo de baja cualificación, y una horquilla salarial interna reducida) que doten de mayor profundidad a los proyectos, y permitan alinearlos correctamente con los objetivos planteados en la convocatoria.

Cabe señalar, para completar la referencia a la selección de proyectos, que se podrían establecer también cuotas para proyectos interregionales de interés (o por macro regiones), ya sean regiones contiguas geográficamente o con intereses sectoriales comunes, que permitan establecer un nivel intermedio entre los proyectos gestionados a nivel estatal y esos proyectos de interés regional, evitando el establecimiento de barreras geográfico-administrativas.

2.2. La capacidad de tracción de los proyectos.

Para evaluar la capacidad dinamizadora de los proyectos a la hora de seleccionarlos, se propone estimar los impactos económico y social que pueden tener en la economía, dependiendo de en qué sector o sectores se apliquen. Respecto del primero, un reciente trabajo (Salas-Fumás, V.; Langarita, R., 2020) ha estimado la caída en la producción y el empleo de la economía aragonesa provocada por la paralización económica como consecuencia de la COVID-19¹, y se evaluaron los impactos sobre la actividad de distintos escenarios de estimulación para la recuperación económica. La metodología utilizada fue la simulación a través de las tablas input-output de Aragón para el año 2010, complementadas con algunos documentos publicados por el Banco de España. Esta metodología permite orientar respecto a los posibles efectos directos e indirectos de los diferentes sectores de la economía (tracción de los proyectos). Dicho trabajo pone de manifiesto cómo un estímulo de la demanda fijo no generaría el mismo efecto en todos los sectores, debido al volumen del sector, a su estructura de producción (capital y trabajo), así como a su estructura de generación de valor. Como resultados más relevantes, cabe destacar que los sectores que podrían presentar un mayor impacto económico de su producción ante la inyección de fondos públicos directos serían la fabricación de material de transporte (“vehículos de motor”), seguido de la industria agroalimentaria, y del textil. Respecto al impacto que supondría en la creación de empleo, el sector que presenta un mayor aumento es la agricultura, seguido de la industria textil, la hostelería y la industria agroalimentaria. El análisis del valor añadido pone de manifiesto los efectos directos e indirectos de la inyección de fondos en estos sectores. Algunos como la agricultura, el textil, la fabricación de productos metálicos y maquinaria, o el transporte, generan la mayor parte del valor añadido en el propio sector, pero otros como el de energía y agua,

¹ Hay que tener en cuenta que esta estimación se realizó teniendo en cuenta la paralización de la economía aragonesa solamente de la primera ola de la COVID-19, sin tener en cuenta las restricciones adicionales.

y vehículos de motor, contribuyen a que la generación de valor se reparta entre los distintos sectores de la economía. Por tanto, herramientas como las tablas input-output pueden orientar en la ponderación de los proyectos respecto de su efecto tractor, en función de si se prefiere aumentar la producción o el empleo, y de si se prefiere concentrar esfuerzos en una aparte de la economía o se buscan efectos indirectos. Esto justifica claramente las primeras decisiones tomadas sobre el destino de los fondos Next Generation a determinados sectores.

No obstante, si se pretende un cambio de modelo productivo, es necesario modular la búsqueda de impactos económicos con la idea de “transición” (habitualmente vinculada al ámbito ecológico, pero no únicamente asociada a éste) para desarrollar a nuevas propuestas que tengan en cuenta aspectos relevantes como la evaluación de externalidades y otros elementos estratégicos que pongan sobre la mesa la necesidad de tener en cuenta el impacto social y en el desarrollo endógeno del territorio, como se expone en los apartados siguientes.

2.3. La cualidad de las entidades solicitantes

Una novedad importante del RDL es la utilización de “agrupaciones empresariales” como arquitectura de la cooperación necesaria para desarrollar los PERTE, siguiendo la idea de los clústeres empresariales. Sin embargo, el RDL plantea la responsabilidad solidaria de los miembros de la agrupación, lo que seguramente desincentive su formación, al no quedar claras las responsabilidades y consecuencias de la participación. En este sentido, sería de interés asegurar el buen término de los proyectos y el uso adecuado de los recursos de una participación activa del sector público en los mismos. Este tipo de coordinación tiene particularidades que la diferencian de las formas organizativas tradicionales y suponen un desafío para la gestión pública.

En general, los objetivos propuestos en el RDL requieren una amplia cooperación entre sector público y privado que requiere de nuevas formas y métodos de colaboración público-privada (APP). Los aspectos más significativos que distinguen esta nueva colaboración son los siguientes: la duración de largo plazo, la financiación del proyecto (donde el sector privado tiene un papel relevante), la participación de una parte privada en las diferentes etapas del proyecto (diseño, finalización, implementación y/o financiación) y la distribución del riesgo entre el sector público y el privado. Los gestores

públicos deben ser capaces de evaluar el modelo de gestión estratégico de los proyectos (ayudados por el comité de expertos que menciona el RDL) profundizando en el funcionamiento de los mercados, en la conducta de las empresas y en las propiedades de los equilibrios competitivos.

Las fórmulas de APP se están utilizando de forma creciente en todo el mundo debido a algunas ventajas frente a las figuras convencionales de ayuda pública. Una APP permite que la gestión pública se beneficie de la subcontratación del riesgo y la participación del sector privado en la financiación y gestión de la expansión del producto o servicio. Esto articula la utilización de las habilidades, la experiencia y la innovación tecnológica de la parte privada, para lograr avanzar en este desarrollo de la eficiencia operativa de la empresa privada mediante activos públicos. En consecuencia, el sector público puede utilizar su capacidad financiera para acelerar el desarrollo de actividades estratégicas de crecimiento, acompañando dichos proyectos financieros con formulación de políticas y regulaciones. Sin embargo, las APP también presentan algunos inconvenientes. Este tipo de figuras quedan fuera del control presupuestario de la Administración y esto podría ocultar o diferir deuda pública. La falta de experiencia en su gestión y/o su implementación puede suponer un balance negativo asignando recursos de forma inadecuada.

En general, cualquier intervención pública que suponga la inyección de recursos financieros en el mercado, debe afrontar los peligros que conlleva. Las empresas privadas pueden tener incentivos en fagocitar las ayudas públicas para mejorar sus rendimientos financieros, evitando en lo posible modificar su conducta, gastando recursos para influir en los gestores públicos con el fin de obtener mayor cantidad de ayudas y/o regulaciones que le sean favorables, aunque esto suponga una reducción de la riqueza social. Estas conductas pueden verse agudizadas en empresas grandes que son más difíciles de fiscalizar y tienden a centralizar los recursos en sus focos de poder (Madrid, Barcelona, y País Vasco). La principal dificultad de las APP reside en establecer y hacer cumplir las condiciones acordadas, predispone a las partes inversoras (pública y privada) a controlar las actividades internamente en lugar de subcontratarlas en el mercado. Esto puede retraer la inversión de la parte privada ante el temor de posibles injerencias políticas en la gestión del proyecto o en los procesos de contratación de personal, que deterioren la rentabilidad del proyecto.

El comportamiento oportunista puede producirse tanto en la parte privada como en la parte pública. Aunque los contratos deben contener salvaguardas diseñadas para proteger a ambas partes, tales salvaguardas suponen importantes costes de negociación, redacción y monitoreo de contratos, retrasando los proyectos y dificultando la gestión. Diseñar contratos completos a largo plazo en la APP es muy difícil. Se hace imprescindible desarrollar una **cultura responsable**, en la que los actores muestren su nivel de prestigio como información ex ante, generando confianza mutua. La confianza reduce los costes de transacción porque evita tener que planificar todas las contingencias futuras, y se genera una expectativa razonable de ajustes equitativos en los aspectos no recogidos en el marco regulatorio. La confianza permite contratos más flexibles y disminuye los costes de monitoreo. Cuando la confianza es alta, los implicados asumirán que la otra parte está actuando de buena fe e interpretarán sus comportamientos de una manera más positiva, lo que puede servir como sustituto de los controles y contratos formales.

La confianza en la parte pública se genera a través de la elaboración de procesos transparentes, donde el poder de influencia en la gestión del proyecto es limitado y restringido; donde existan garantías para realizar la APP, a pesar de cambios políticos o de legislación; y donde no hay pagos irregulares en la contratación pública (Foro Económico Mundial 2017). Para la parte pública es importante asegurarse de que los recursos se emplean adecuadamente, evitando proyectos poco fiables que únicamente buscan aumentar la rentabilidad financiera de las empresas a través del dinero público. La antigüedad y prestigio de la parte privada, y su experiencia en proyectos anteriores son aspectos importantes a tener en cuenta por los gestores públicos para establecer una relación de confianza. Así la trayectoria de la parte privada debe haber mostrado un claro compromiso con una cultura empresarial responsable que busca el desarrollo del territorio en el que se ubica (aplicando lo que algunos autores han venido en denominar “empresa ciudadana”), y haber desarrollado un sistema de rendición de cuentas ante los stakeholders (tanto internos, no solo accionistas, como externos) implicados en su actividad.

La confianza en la parte privada tiene que estar basada, más en unos proyectos con estas características y los objetivos de esta convocatoria, en dos aspectos: por un lado, en el compromiso con una cultura empresarial responsable que busque el desarrollo del territorio en el que se ubican (aplicando lo que algunos autores han venido en denominar

“empresa ciudadana”), y, por otro, en la rendición de cuentas ante los stakeholders implicados por la misma, tanto internos (no solo accionistas) como externos.

Parece imprescindible, por tanto, desarrollar una cultura de confianza, en la que las partes puedan aprovechar las distintas formas de colaboración público-privada sin que sea necesaria una larga y ardua negociación. La parte pública debe proponer una convocatoria transparente donde se establezcan distintas formas de APP en las que puedan encajar los proyectos presentados. Cada forma de APP debe delimitar claramente la participación pública en la misma, especificando el nivel de participación en la gestión. Además, debe hacerse un esfuerzo por establecer unas reglas básicas que afiancen e incentiven esa cultura empresarial responsable, asegurando un marco legislativo sostenible que dé seguridad a cada proyecto.

Para reducir los riesgos de posibles comportamientos estratégicos de la parte privada, deben desarrollarse indicadores ex ante con el objetivo de que las empresas muestren su compromiso con un comportamiento responsable previo a la asignación de recursos públicos, y declaren su voluntad de establecer sistemas de control durante toda la vida del proyecto que faciliten la fiscalización de las AAPP, incluso de la sociedad civil (muy especialmente el tejido ciudadano al que afecta el desarrollo de estos proyectos), como una innovación que aumenta la transparencia de las actuaciones públicas.

En este sentido, para esa primera parte ex ante, se propone un proceso en dos etapas, una primera en la que se establecen una serie de condiciones necesarias para que las empresas puedan plantear proyectos en esta convocatoria y una posterior de selección de los mismos.

Primera Etapa: Entre los recursos fijados en el borrador de RDL para la presentación de proyectos se establece la *creación de un Registro Estatal de entidades interesadas en proyectos PERTE*. Se propone que este registro de empresas suponga un conjunto de condiciones ex ante en la asignación de recursos a los proyectos. Sin ánimo de ser exhaustivos, algunos indicadores propuestos para establecer valores mínimos (a determinar por sector) para participar en la convocatoria serían los siguientes:

- ***Impuestos de sociedades/Activo Total:*** Esta ratio pretende evaluar la contribución económica de las empresas a España. Es razonable que la parte pública mantenga

un mayor nivel de confianza en aquellas empresas que han aportado más a las arcas públicas. Este indicador muestra la solvencia de la empresa, ya que el impuesto se paga en función de los beneficios obtenidos. Además, asegura que los recursos invertidos por la parte pública se reviertan de forma indirecta sobre su recaudación.

- ***Activos fijos en el territorio nacional:*** El objetivo de estos fondos es una recuperación localizada de los efectos de la pandemia en España y esto requiere favorecer a las empresas que hayan realizado continuas inversiones en el territorio nacional, penalizando aquellas compañías que hayan llevado a cabo procesos de deslocalización de activos fijos.
- ***Retribución de la plantilla:*** El objetivo es beneficiar a las empresas que no basen su estrategia de negocio en la contratación de personal poco cualificado, entendiendo la retribución como proxy de la cualificación. Deben considerarse de forma positiva aquellas empresas cuya retribución salarial se encuentre por encima de la media en su sector, penalizando aquellas cuya ventaja competitiva se obtiene vía costes de personal.
- ***Conciliaciones y arbitrajes extrajudiciales:*** El objetivo es evaluar posibles posiciones abusivas por parte de las empresas, sobrecargando el sistema judicial, para ello se deben valorar los sistemas de arbitraje de conflictos presentados por las empresas y su nivel de conflictos relativo (respecto a la media del sector). La suscripción a convenios de mediación y la evaluación del número de acuerdos extrajudiciales logrados, puede ser un fiel indicador del compromiso social de la empresa.

Todos estos aspectos evaluables promueven una cultura responsable en la que las partes no solo tienen en cuenta sus rendimientos de corto plazo, sino que consideran también la esperanza de rendimientos futuros en posibles APP.

Segunda Etapa: Considerar los *proyectos PERTE como proyectos prioritarios*, para lo que, por ejemplo, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo ya ha establecido una tentativa de protocolo para la presentación de Manifestaciones de Interés (MDI) como un a priori de los elementos valorables de los proyectos. El Gobierno de España a través del RDL insiste en la necesidad de establecer no sólo objetivos de rentabilidad económica de

los proyectos, sino también en la búsqueda de una mayor cohesión social, ayudando a los colectivos más desfavorecidos.

2.4. Conclusiones de la selección de proyectos

Aunar todos estos aspectos no es tarea fácil. Para reorientar la actividad productiva es necesario actuar sobre los incentivos económicos que tienen las empresas, y en ese sentido, la modificación de los flujos de caja futuros de los proyectos empresariales, modulando su riesgo y rendimiento a través de las aportaciones públicas. Para lograr obtener fondos privados en estos proyectos debe haber una expectativa de alto rendimiento, dado el nivel de incertidumbre que atravesamos, y esto no parece muy compatible con la deseada “socialización”, entendida en un sentido amplio, es decir, proyectos que supongan un aumento del empleo de calidad, proporcionando bienes y servicios a un precio que ayude a mejorar la competitividad del país, y generando un efecto tractor. En esta cuestión, cabe preguntarse por las condiciones que deberían cumplir los proyectos de inclusión y permanencia en el *Registro Estatal de entidades interesadas en proyectos PERTE* con el fin de que, no sólo suponga un intercambio de inversión privada por inversión pública en el desarrollo de estos proyectos (que sirva para reducir los riesgos empresariales, en definitiva), sino que genere sinergias virtuosas que permitan conseguir tanto la transformación del modelo productivo como el resto de los objetivos establecidos.

Los objetivos de búsqueda de proyectos tractores de grandes dimensiones y la premura de tiempo para asignar los recursos, dificulta la participación de la pequeña y mediana empresa en las APP, aunque no la imposibilita. Deben contemplarse en la evaluación de los proyectos dos cuestiones claves, entre otras: la **participación de conglomerados de PYMES**, promoviendo alianzas alrededor de empresas de un tamaño mayor que ofrezcan estabilidad y continuidad, reduciendo de esta forma los riesgos para las partes, así como la **asignación de recursos en las zonas más desfavorecidas**, en función del impacto que la pandemia haya tenido en cada Comunidad.

3. Reflexión final

Para terminar, nos gustaría recalcar la necesidad de establecer mecanismos que impidan la generación de burbujas especulativas en todas las etapas de la asignación de fondos,

pues las experiencias pasadas nos muestran que, cuando se producen estas burbujas, el resultado de la aportación de recursos solo supone el retraso en cuanto al momento de la llegada de la crisis, más que una forma de resolverla.

Raquel Langarita Tejero Profesora Universidad de Zaragoza

Millán Díaz-Foncea Profesor Universidad de Zaragoza

Carlos Sáenz Royo Profesor en Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza

Referencias:

Salas-Fumás, V.; Langarita, R. (2020). La economía aragonesa y el COVID-19: Una visión desde las interdependencias entre los sectores productivos. https://iaf.es/descargar.php?a=52&t=paginas_dinamicas&i=937&f=2e060ed6c61098085f1b557006e8966b