

“Economía de la Secesión. El Proyecto Nacionalista y el País Vasco”

La radicalización del nacionalismo vasco y, con ella, la del gobierno que ejerce en el País Vasco, ha puesto de manera inmediata sobre la arena política la cuestión de la secesión de esta región de España, planteando así un problema con múltiples dimensiones tanto en el plano jurídico-constitucional, como en el político y en el económico. Desde esta última perspectiva, parece necesario evaluar con sentido prospectivo las repercusiones que, para la economía vasca, podría tener un hecho de semejante naturaleza.

Abordar un problema así supone adentrarse en un terreno inédito, pues aunque los nacionalistas, desde sus orígenes con Sabino Arana, han tenido siempre presentes sus aspiraciones de independencia, éstas se habían manifestado hasta hace poco tiempo de una forma más bien retórica —excepto, claro está, por parte de los integrados en ETA que las han defendido mediante el terrorismo— y, consecuentemente, no se habían plasmado en un programa de gobierno ni habían inspirado ningún tipo de estudios en los que se trataran de evaluar sus costes y beneficios. Además, en el plano internacional, quizás debido a que a los economistas, a la vista de los fenómenos reales, nos ha preocupado más la integración de los mercados que su separación, apenas se cuenta con estudios acerca de esta última.

Las principales dimensiones económicas del problema pueden resumirse señalando que las consecuencias de la secesión se establecen, con un balance negativo y costoso para los ciudadanos vascos, en tres planos diferenciados: por una parte, el que se deriva de la aparición de fronteras entre el País Vasco y España, amén del conjunto de los países de la Unión Europea, con sus secuelas de pérdida de actividad y de empleo, así como de deslocalización de las empresas; por otra, el que nace de la necesidad de asumir los costes del ejercicio de las competencias estatales en las que se expresa la soberanía —es decir, las relaciones internacionales, la defensa, el sistema judicial y la supervisión del sistema financiero—, así como del sostenimiento del estado del bienestar, lo que ha de traducirse en una elevación de las cargas fiscales para los residentes en el territorio vasco; y, finalmente, el que emerge del necesario abandono del Euro como patrón monetario, dando lugar a una importante inestabilidad macroeconómica que ahondaría, al menos durante cierto tiempo, los efectos críticos de la reducción de la actividad productiva. En definitiva, la promesa de la secesión no es otra que la de las dificultades económicas, el desempleo y la pérdida de bienestar para los vascos.

Las conclusiones esbozadas deben ser desarrolladas mediante un análisis más profundo de las principales cuestiones.

El primer aspecto en el que convenía profundizar es el que nos sitúa en el punto de partida del proyecto secesionista y que se refiere a los costes que, para el País Vasco, han tenido más de tres décadas de terrorismo. No es infrecuente que, en muchas ocasiones, se soslaye este tema y que, incluso, se niegue que el terrorismo ejerza alguna influencia sobre la economía vasca, lo que va contra toda la evidencia que, en los últimos años, se ha venido obteniendo en el plano internacional acerca de los conflictos

armados y a la que también ha contribuido el único estudio que, sobre el asunto, se había realizado acerca del País Vasco en el año 2003 por A. Abadie y J. Gardeazábal. El terrorismo ha sido, por la amplitud de sus efectos negativos, el mayor de los problemas económicos del País Vasco. Si analizamos el último medio siglo de la economía vasca, comprobaremos que el crecimiento de ésta se apartó, a mitad del decenio de los setenta, de la trayectoria de las otras regiones desarrolladas de España; y que tal fenómeno se explica por el comportamiento de la inversión productiva, muy sensible a la actividad terrorista. Como consecuencia, en términos *per capita*, podemos estimar que el País Vasco obtiene actualmente un producto bruto del orden de un 8 por 100 más reducido que el efectivamente registrado; y lo hace porque el tamaño de su economía es un 25 por 100 más pequeño, en cuanto al PIB, que lo que podría haber alcanzado si la violencia no se hubiese enquistado en la sociedad vasca, y porque la dimensión de su población resulta alrededor de un 15 por 100 más reducida de la que se podría haber logrado. En definitiva, el terrorismo ha ocasionado una pérdida de actividad económica potencial, con la consiguiente privación de bienestar, cuyo reflejo más notorio lo ofrece la reducción, durante más de dos décadas, de la participación del País Vasco en el conjunto de la economía española, tanto en términos de PIB, como de población y empleo.

La secesión, como he señalado anteriormente, implicará la aparición de fronteras en el País Vasco y, por tanto, la de costes derivados de la protección de los mercados exteriores y de la gestión de las transacciones con ellos. La incidencia de tales costes será tanto mayor cuanto más intensas sean sus relaciones con la economía de la que se separa. Por ello, es relevante el análisis de esa intensidad mediante el cálculo del *sesgo español* del comercio vasco, es decir, analizando en qué medida la relación comercial del País Vasco con las otras regiones españolas es, a igualdad de los demás factores — como el tamaño de las economías, la distancia, el uso de una moneda común o la pertenencia a una misma área de libre comercio—, más vigorosa que con otros países. La evidencia empírica muestra que ese *sesgo español* es muy relevante, de manera que el País Vasco comercia entre 11 y 16 veces más con el resto de España que con cualquier otro país. Esta intensidad señala que los flujos comerciales del País Vasco dentro de España son de difícil sustitución y que, seguramente, en el caso de secesión, como ha ocurrido en otras experiencias europeas, su reducción correrá pareja a la caída del producto.

Los efectos de la aparición de fronteras a los que se acaba de aludir se acabarán modelando en función de los comportamientos que adopten los agentes empresariales al adecuar sus estrategias competitivas a la nueva situación institucional que surja de la secesión. Por ello, tiene interés conocer cómo perciben los empresarios vascos el planteamiento que ha ido formulando el Gobierno Vasco desde septiembre de 2002 en torno a su proyecto político. A partir de una encuesta realizada sobre el millar de empresas no financieras medianas y grandes que existen en el País Vasco podemos concluir, en primer lugar, que esas empresas se encuentran estrechamente vinculadas al mercado nacional español, hasta el punto de que una buena parte de ellas cuentan con instalaciones productivas y de distribución dentro de él, además de las localizadas en el País Vasco. En segundo término, los empresarios señalan que, durante los últimos años, en sus decisiones de inversión y localización, más allá de los factores de demanda, cambio tecnológico y coste del capital, ha ejercido una influencia apreciable tanto el terrorismo como la situación política de la región, elementos éstos que, en alrededor de un tercio de los casos, les han inducido a trasladarse a otras regiones. En tercer lugar,

destacan que el *plan Ibarretxe* se percibe negativamente por los empresarios, de manera que consideran no sólo que su consecución puede perjudicar a sus negocios, sino que lo está haciendo ya, incluso antes de su tramitación parlamentaria. Y, por último, revelan que en cuatro de cada diez empresas se ha empezado ya un proceso formal o informal de evaluación de la estrategia futura, contemplándose varias posibilidades, entre las que la más citada es el abandono del País Vasco mediante el traslado de la actividad productiva o de la sede social a otras regiones de España.

Un segmento empresarial, sin duda relevante, que puede ser estudiado de manera agregada y sectorial, es el de los inversores extranjeros. Su interés se deriva no sólo de la importancia que tienen las empresas multinacionales para impulsar el desarrollo regional —tanto por su implicación en la producción, como por su papel en la transferencia de tecnología—, sino también del hecho de que su comportamiento suele ser muy sensible a los problemas políticos. El caso del País Vasco, partiendo de la información de que se dispone acerca de los flujos de inversión directa extranjera (IDE), se puede concluir que, aunque la trayectoria de la misma ha sido paralela a la que registra el conjunto de España, su nivel absoluto ha sido muy bajo —el 3,5 por 100 del total nacional entre 1988 y 2002— y no se corresponde con la dimensión relativa la economía vasca. De este modo, la región ha obtenido un 40 por 100 menos de inversión de la que cabría esperar en función de su tamaño, siendo particularmente llamativos los flujos correspondientes a los dos últimos años, cuando las liquidaciones de inversiones han sido mayores que las entradas de capital, dando lugar a cifras netas negativas.

Antes he señalado que los costes de la secesión se extienden, más allá de los efectos derivados de la aparición de fronteras, hacia las consecuencias de la asunción de competencias estatales. Éstas implican la realización de programas de gasto cuya financiación puede resultar problemática si los ingresos fiscales no se elevan suficientemente. Si analizamos la *cuenta de renta de los hogares* que elabora el INE, comprobaremos que el saldo del sector público es positivo para el País Vasco. A la inversa de lo que ocurre en otras Comunidades Autónomas de alto nivel de PIB por habitante, como Madrid, Cataluña, Navarra o Baleares, los vascos no contribuyen en nada a la transferencia de recursos hacia otras regiones españolas menos desarrolladas, recibiendo en 2000, por el contrario, 232 euros por persona. Lógicamente, esta transferencia desaparecería en el caso de que el País Vasco se independizara de España.

Si consideramos las consecuencias financieras del sistema de concierto económico, podemos observar como éste conduce a una diferencia entre la valoración de las cargas asumidas por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias y la cuantía de los tributos concertados para financiarlas, de manera que éstos son muy superiores a aquellas, lo que deja un margen apreciable en beneficio de las Administraciones regionales.

En tercer lugar, podemos realizar la estimación de los gastos que corresponderían a un País Vasco independiente por el ejercicio de las competencias del Estado que actualmente no tiene asumidas. La aplicación de una metodología basada en criterios generalmente aceptados que tienen en cuenta la divisibilidad del gasto, la determinación de sus beneficiarios y la existencia o no de economías de escala, conduce a una cifra de 10.659 millones de euros para 2002 —de los que 5.664 corresponden al sistema de Seguridad Social, definido en los términos de la Contabilidad Nacional, y 4.995 al gasto de las Administraciones, principalmente en asuntos exteriores, defensa,

política económica y protección social—; cifra que sólo se compensa parcialmente con los 6.474 millones de euros que el Estado dejaría de obtener —de los que 4.252 corresponden a las cotizaciones sociales, 1.187 a los impuestos netos recaudados por la Agencia Tributaria y 1.035 al cupo—. Por tanto, la secesión implicaría, de manera inmediata, para el Gobierno Vasco un déficit público de 4.185 millones de euros, lo que equivale al 9,3 por 100 del PIB. No obstante, esta cuantía podría ser menor si, en vez de la citada metodología, se estimara el gasto de las competencias estatales con el sistema que se aplica en los cálculos del Concierto Económico, pues entonces el gasto total ascendería a 8.487 millones de euros y el déficit a 2.013 millones; es decir, a sólo el 4,5 por 100 del PIB. Por tanto, es evidente que la secesión, sea cual sea la hipótesis que se adopte, implicará un empeoramiento del bienestar, pues esas cifras de déficit público — que superan sobradamente las admitidas a partir del Tratado de Maastricht en el ámbito de la Unión Europea— habrán de financiarse restando recursos a los ciudadanos mediante el incremento de los impuestos y las cotizaciones sociales; o alternativamente mediante la reducción de los servicios públicos, incluidas las prestaciones sociales.

Por último, si se analizan los aspectos fundamentales del sistema de Seguridad Social, teniendo en cuenta el comportamiento de las variables que lo determinan, el diagnóstico de la situación actual señala que el envejecimiento de la población, que en el País Vasco es más acusado que en el conjunto de España, ha comenzado ya a hacer mella en el equilibrio del sistema. Además, el mercado de trabajo, menos generador de empleo en el País Vasco que en la media nacional, no ayuda a paliar los efectos de dicho envejecimiento. Y ello se refleja en una situación financiera que en 2002 fue deficitaria, cifrándose en casi 128 millones de euros el desequilibrio entre los ingresos y gastos gestionados a través de la Tesorería General de la Seguridad Social, de los que 41 corresponden a la diferencia entre cotizaciones y pensiones.

Si sobre esta base se efectúa un ejercicio de proyección de las tendencias recientes del sistema hasta el año 2010, los resultados señalan que, con ese horizonte temporal, el número de afiliados aumentará un 12 por 100 y el de pensionistas lo hará en un 11 por 100. Si las bases de cotización convergen hacia la tasa de inflación, la recaudación se elevará en un 35 por 100 sobre su nivel actual; pero las pensiones, debido a la presión demográfica, aumentarán el 46 por 100. Y, como consecuencia, al finalizar la década actual, el déficit se multiplicará por trece, llegándose a una cifra superior a los 525 millones de euros. En otras palabras, el sistema de pensiones del que actualmente disfrutaban los ciudadanos no es sostenible en un País Vasco independiente; o si se prefiere, la garantía de los derechos adquiridos por los más de 400.000 pensionistas que viven en la región sólo la proporciona su integración en el sistema de Seguridad Social español, pues dentro de él son posibles las transferencias territoriales entre las Comunidades Autónomas en las que los recursos exceden de los gastos y las que, como el País Vasco, son deficitarias.

Finalmente debemos tener en cuenta los aspectos monetarios de la secesión. Para disponer de una cierta holgura en su política económica, un País Vasco independiente se vería impelido a crear su propia moneda, pues la tentación de mantener de forma unilateral el euro —de cuya área no formaría parte— no sería sostenible debido a las rigideces que introduce —básicamente porque no puede fijarse un tipo de cambio acorde con la situación del sector exterior y porque se impide la existencia de un Banco Central Vasco capaz de actuar como prestamista en última instancia del sistema financiero—. La adopción de esa nueva moneda no está exenta de costes de adaptación

—que, sólo en los sectores bancario y comercial, podemos estimar que superarían los 100 millones de euros—, así como de costes de transacción por las comisiones de cambio —que se estiman en un 1 por 100 del PIB al año—. A ello se añade un aumento general de la incertidumbre sobre la sostenibilidad del tipo de cambio entre la nueva moneda y el euro, lo que ha de afectar negativamente a las exportaciones y a la recepción de capitales extranjeros.

Un análisis prospectivo sobre la evolución del tipo de cambio nos indica que, aunque inicialmente la autoridad monetaria tuviera como objetivo el mantener la paridad entre la nueva moneda y el euro, las tensiones sobre el sector exterior acabarán forzando la elevación de los tipos de interés y la devaluación de la divisa, dejando flotar su tipo de cambio. La secuela de todo ello no será otra que un aumento generalizado de la incertidumbre en un escenario de inflación, altos costes del capital y déficit exterior, lo que generará un ciclo depresivo para la economía. En estas circunstancias, el País Vasco no podría reintegrarse fácilmente en la zona del euro, pues aunque lograra superar las dificultades políticas para ser admitido dentro de la Unión Europea, tendría que cumplir con los rígidos criterios de Maastrich para ingresar en la Unión Monetaria, tarea ésta en la que se emplearían varios años. Y si aún así lo consiguiera, debido a la configuración del Banco Central Europeo, acabará teniendo una ínfima capacidad de decisión sobre la política monetaria unificada, pues sólo podrá participar en un tercio de las votaciones del Consejo de Gobierno de esa institución, cuando España lo hará en las cuatro quintas partes de ellas.

La conclusión que se desprende de los análisis que acabo de resumir es bastante sencilla: la promesa de la secesión no es, como gusta decir a los nacionalistas vascos, la de la prosperidad, sino todo lo contrario. Un País Vasco independiente pasará por graves dificultades económicas que redundarán en una pérdida de bienestar para los ciudadanos. Éstos encontrarán menores oportunidades de empleo, viéndose azotados por el fantasma del paro; deberán asumir unos servicios públicos más modestos, a la vez que pagarán unos mayores impuestos; el estado del bienestar —y, dentro de él, las pensiones como su principal instrumento— se verá seguramente recortado; y se encontrarán envueltos en un clima generalizado de incertidumbre durante mucho tiempo.