



**“Reflexiones desde la política para el mundo de la
dirección. Mi forma de ver la gestión económica pública”**

Pedro Azpiazu Uriarte

CONSEJERO DE HACIENDA Y ECONOMÍA

ADYPE, 10 de Mayo de 2017. Hotel Domine.

Querido Presidente, miembros de la Junta Directiva de la asociación,
señoras y señores

Buenos días a todos.

En primer lugar quiero agradecer a la Asociación de Directivos y Profesionales de Euskadi por su invitación a sumarme a las intervenciones de este Foro. Me encuentro, afortunadamente, con amigos y viejos conocidos entre vosotros pero debo reconocer que mi conocimiento de vuestra Asociación surgida del anterior Club Financiero no es muy profundo. Acepto la invitación por ello como una oportunidad de acercamiento para conocernos mejor, para poder dialogar y enriquecernos mutuamente.

Quien hoy les habla viene del mundo de la política, pero en la medida en que asumo responsabilidades en una organización comparto también con todos y todas ustedes las preocupaciones propias de la función directiva.

Entre los objetivos de Adype se mencionan la mejora de las competencias, el crecimiento en el liderazgo y el espíritu innovador. Debo decir que son

objetivos que considero igualmente esenciales en el ámbito del sector público.

Ustedes supongo que esperan de mí que les hable de las claves de la acción política en el campo de la Hacienda y la Economía, y no les voy a decepcionar, espero.

Pero, sin embargo, me gustaría iniciar mi intervención en otra clave diferente, ofreciendo algunos pensamientos y reflexiones que pueden servir para tender puentes entre los mundos de la función directiva y de la política.

Una consideración que suelo hacer a menudo y que alguien de ustedes quizá me haya oído en algún foro empresarial, es la de que yo también tengo un Consejo de Administración. No se asombren.

Lo que quiero decir es que como equipo ejecutivo el Gobierno se debe, efectivamente, al **Parlamento** que, a su vez, se forma por la voluntad de esa Junta General, que es la **ciudadanía**.

Digo esto porque a veces se nos dirigen hacia los miembros del Gobierno requerimientos de todo tipo que hacen abstracción de tales circunstancias; y ello es sorprendente, porque si hay política en las organizaciones privadas cómo no va a haber política en la política.

Las decisiones públicas, en mi caso en materia de Hacienda, de Presupuesto, de Política Económica, en definitiva, no son producto de un ejercicio intelectual, por mucho que tengan que ser decisiones razonadas y deseablemente razonables.

Es más, de acuerdo con Charles Lindblom, un verdadero experto en este campo, *"una sociedad y un sistema político basado en las preferencias y en las interacciones entre sujetos tiende a funcionar mejor que uno basado estrictamente en el intelecto"*.

Esto que puede parecer chocante a primera vista creo que puede ser fácilmente comprendido evocando los casos de algunos países, que a pesar de contar con élites políticas bien formadas, no constituyen precisamente ejemplos de brillante desempeño. Seguro que a todos nos vienen ejemplos y experiencias concretas a la mente.

En el mundo en el que yo me desempeño como economista y directivo, las decisiones adquieren otra complejidad que trasciende completamente a la que se presenta en la esfera privada.

Les voy a citar algunas de las notas distintivas de ese contraste. Tenemos así una gran **pluralidad institucional** que es consubstancial a la descentralización y a la existencia de múltiples niveles de gobierno. Estas características confieren a la acción pública una dificultad especial; pero como les decía, tratándose de procesos sociales no hay una forma mejor de organizar la convivencia de manera exitosa.

Lo que no significa naturalmente que no haya grandes diferencias en los resultados que obtienen las distintas sociedades a partir del mismo sistema democrático.

Hay que tener en cuenta que todo depende de la calidad y el conocimiento de las personas, de los valores y de la estructura de incentivos de la que se dota cada sociedad dentro del modelo general. Y en todo esto las diferencias pueden ser y son enormes.

De lo que no hay duda tampoco es de que **las sociedades que obtienen mejores resultados se caracterizan por niveles más intensos de cooperación**, lo que no quiere decir que sean sociedades en las que el conflicto no está presente, porque eso es imposible.

Cada vez es más insólito suponer que los problemas en las sociedades democráticas se resuelven mediante el ejercicio desnudo del poder, esté éste basado o no en un fundamento racional o intelectual.

Desde mi experiencia política y desde la realidad institucional de Euskadi tengo claro que las decisiones públicas, las políticas no pueden responder a un modelo de poder entendido como ejercicio de dominación. Sabemos que eso ya no es así para nadie por muy soberano que se crea.

Hoy en día las formas de ejercicio del poder responden a modelos bien diferentes. Por un lado, a lo que podríamos llamar *juegos estratégicos*, que son una característica universal de la interacción humana y por ello también de las relaciones entre instituciones. Esto significa que siempre hay que tener en cuenta el campo de acción de los otros y que el juego se

ve influido por múltiples dimensiones, no sólo de dominación basada en el derecho sino de racionalidad económica, de asimetrías de información, de fuerza ideológica y de persuasión moral. Los juegos, como la teoría enseña no siempre conducen de forma fácil y rápida a un equilibrio, lo que se conoce como un equilibrio de Nash, el matemático Nobel de Economía que protagoniza la película *Una mente maravillosa*.

En la realidad de la política interinstitucional vivimos esto de manera muy clara. Hemos tenido dificultades para renovar en tiempo y forma la ley de aportaciones y también las relaciones con el Estado se han visto condenadas a la provisionalidad y el desacuerdo por un largo período de tiempo, como bien saben y más adelante explicaré en detalle.

Lo deseable son relaciones en las que prime la cooperación y el equilibrio, pero las condiciones objetivas dificultan a veces esos resultados.

Por ejemplo, la gestión de la Hacienda de Euskadi descansa en los territorios históricos y las Instituciones Comunes no tenemos un conocimiento y control directo de la recaudación de los tributos concertados. Es necesaria e imprescindible la cooperación en la definición conjunta de las líneas de la política fiscal, pero las instituciones tenemos cada uno unos objetivos propios. De la misma manera la consecución de objetivos en términos de recaudación se ve influida por el esquema de incentivos que incorpora la legislación.

Este modelo de relación y de ejercicio del poder de carácter estratégico también se da en el caso de las relaciones con la Administración del

Estado, especialmente en la vertiente económico financiera debido a la bilateralidad que es inherente al Concierto Económico.

Esto ocurre en mucha menor medida, sobre todo cuando abrimos el abanico de políticas sectoriales, porque en la relación con el Estado siempre sobrevuela el espectro de un mayor protagonismo del ejercicio desnudo del poder. De tanto en tanto, algunos cambios normativos de calado trastocan todo el mundo de las relaciones entre administraciones.

La tercera forma de ejercicio del poder es la que se suele calificar como *Gobierno* o *gobernanza* y que evoca una definición de los fines que se persiguen y los medios para alcanzarlos, y en la que, por lo tanto, hay un mayor espacio para la racionalidad instrumental como justificación y para la consecución de objetivos de bienestar como medida final de desempeño.

Seguro que no se les oculta que este modelo es muy importante en la actividad del Gobierno Vasco, que cuenta con un prolijo sistema de planificación de la acción de gobierno y con una acreditada y exitosa experiencia en su despliegue.

Esos sistemas de planificación no son ejercicios tecnocráticos, no solo porque la participación directa en ellos es la norma, sino porque se insertan en el corazón del proceso democrático y de sus mecanismos de control con el Parlamento en un papel principal.

Y como me dirijo a una audiencia de profesionales de la dirección, estoy seguro de que desde algún rincón alguien considerará esto una prueba de

más de un pretendido dominio de las élites económicas en las decisiones públicas.

Sin embargo nada más lejos de la realidad, no solo por el trasfondo de control democrático, sino porque las redes de actores de políticas públicas son hoy una realidad compleja y plural y, al final, el **equilibrio** alcanzado es la resultante de una diversidad de intereses que no siempre tienen que estar en conflicto entre ellos.

Desde algunas voces alejadas del **modelo de cooperación** se dice entonces que las decisiones son inspiradas por las élites porque no responden a los intereses de la ciudadanía.

Como si esos oráculos tuvieran el singular privilegio de conocer los intereses reales de la ciudadanía. Cuando se les hace ver cuáles son las preferencias reales de la ciudadanía, es decir cómo han decidido tal o cual composición de ese nuestro "consejo de administración", entonces se da ya el último paso de pretender que lo que ocurre es que las élites dominantes moldean las preferencias de la ciudadanía de tal forma que llega a querer aquello que no le conviene.

Bajo semejante argumento se explica que se haya llegado a calificar el reciente presupuesto del Gobierno como un manual de neoliberalismo. Como saben el neoliberalismo es una ideología que lo fía todo al mercado y a la razón instrumental, y que puede tener devastadoras consecuencias para las personas y para la sociedad, como hemos vuelto a recordar con la Gran Recesión.

El neoliberalismo, sobre todo en sus formas más extremas, es verdad que puede llegar a revestir la faz de un anti-humanismo; y qué duda cabe que las tendencias internacionales en tal sentido pueden hacer que un país pequeño con soberanía compartida se vea zarandeado por los acontecimientos globales.

Pero por vocación, el comportamiento y esfuerzo **Euskadi y su Gobierno están en las antípodas de un modelo que supedita la sociedad al mercado**. Bajo una filosofía ya sea socialdemócrata, de humanismo cristiano o de radicalidad democrática los Gobiernos vascos han ejecutado un mandato de la sociedad que ha decidido la prestación de los servicios fundamentales de salud y educación de forma colectiva y universal y con altos niveles de calidad.

Una sociedad y un Gobierno que ha llevado hasta el límite el alcance de sus competencias para dotarse libremente de un **sistema de protección social** que se encuentra entre los más avanzados del mundo.

Un País y un Gobierno que también se responsabilizan del **desarrollo económico** porque son conscientes que los éxitos en el mismo son los que en definitiva van a permitir avanzar en la resolución de los nuevos retos y **problemas colectivos**, como el problema demográfico y las políticas de familia, el avance hacia la igualdad de mujeres y hombres y la mejora del estado de bienestar dando respuesta a las situaciones de dependencia.

En fin no voy a extenderme más en este punto, porque tras dibujar algunos rasgos que toma el ejercicio del poder me gustaría pasar un poco

de las musas al teatro y referirme a un caso práctico que tiene que ver con mis responsabilidades de Gobierno.

Antes de entrar en ello no querría olvidar decir que el comentario acerca de las dificultades de los procesos de decisiones públicas no pueden implicar que los responsables políticos no deban aspirar a ser innovadores; es decir, a tratar de introducir mejoras substanciales y no solo marginales en la forma de resolver los problemas colectivos.

Pero sería ingenuo no tener en cuenta la fuerza explicativa del contexto cuando se trata de explicar el curso de la acción pública. Desde principios de los años ochenta del pasado siglo, he acumulado suficiente experiencia profesional y política para saber que los avances y las caídas tienen explicaciones que reúnen varios vectores y que no siempre el reconocimiento hace justicia a los méritos reales.

Pero yendo ya al análisis del caso, les tengo que informar de que me voy a referir a la reciente negociación del Cupo. Y para empezar quiero recordar cómo al poco de mi nombramiento como Consejero un generoso comentario hacia mi perfil político de Pedro Luis Uriarte fue comentado dentro de la Comunidad del Concierto con la observación de que “lo del señor consejero está muy bien, pero que lo realmente importante era el contexto político”.

Y debo decir que el comentarista tenía razón. Si uno repasa la historia de las negociaciones y el hito histórico de la recuperación del Concierto en 1981, se encontrará con avances casi de decenio en decenio: 1987, 1997, 2007 son fechas que nos vienen a la mente aunque no son las únicas. Y un decenio más tarde 2017, otra vez un impulso nuevo.

Todo esto no es una casualidad. El contexto político es determinante, lo ha sido en el pasado y lo es en este momento desde luego. Quizá también habría que recordar que otros contextos políticos fueron propicios para alimentar el conflicto y los problemas, cosa que también es cierta.

Pero una vez reconocido esto yo les quiero hablar de mi forma de ver la acción política bajo los conceptos con los que he caracterizado antes el poder y sobre todo bajo la de los **principios que creo deben de presidir la acción pública.**

Entre estos últimos, está el del **respeto a la identidad** de todos los grupos sin descalificaciones de partida, que desgraciadamente son bastante frecuentes. Está la firme convicción que tengo acerca de que la **sinceridad** y la **apertura real** a las posiciones de todos los partidos son las únicas actitudes posibles. Y finalmente, la creencia en el papel fundamental de la **cooperación** para avanzar en la solución de los problemas colectivos, a la que ya me he referido anteriormente.

Creo que con ocasión de la negociación de los Presupuestos de Euskadi para este año 2017, ya tuvimos la oportunidad de hacer explícita la forma en la que entendemos el ejercicio de la responsabilidad política. Y lo

menciono, porque quiero deshacer de forma definitiva dos acusaciones no ciertas y que no aportan nada positivo.

La primera, la de que la **negociación del presupuesto vasco** estaba supeditada al del Estado. Rotundamente falso. La negociación no tuvo otros interlocutores que los grupos de la cámara vasca, ni otros condicionantes que no fueran la voluntad de los partidos vascos que los sustentan. Además, es evidente que el acuerdo de Madrid podría no haberse producido, cuando nuestro Presupuesto ya había sido aprobado el 11 de abril.

La segunda, relacionada con la primera es la de que la **apertura de conversaciones** con los grupos era más aparente que real y que la fijación de un ritmo a la negociación lo demuestra. Tampoco tiene ninguna base. Cuando abrimos conversaciones con los grupos no sabíamos en absoluto cuáles iban a ser sus posiciones, acerca de las cuáles estábamos totalmente expectantes.

Una fuerza política era nueva en el Parlamento y las otras están en constante evolución, por lo que la incertidumbre era elevada. Abrimos un diálogo sincero con los grupos para descubrir sus posiciones y tras dos reuniones identificamos claramente con cuál de ellos era posible llegar a un acuerdo, por encontrarse menos distante del proyecto del Gobierno.

Cuando yo fijé la fecha de un miércoles como límite para esa elección, no hice sino un ejercicio normal en el marco de esos movimientos estratégicos que caracterizan el proceso político. Sencillamente, la tramitación del presupuesto tiene sus tiempos y más en una situación de

prórroga. No hubiera sido responsable abrir un debate interminable. El Gobierno, éste y cualquiera, necesita un presupuesto para funcionar y cumplir con los compromisos adquiridos.

Pues bien, esa misma actitud de respeto, sinceridad y apertura es la que desde el primer momento ha presidido la negociación en torno al Cupo. Desde el primer día transmití al Ministro Montoro que nuestra actitud no era la de hacer valer una posición de fuerza, sino la búsqueda de un acuerdo que fuera satisfactorio para las partes y esto incluye una posición de respeto al trabajo y a los resultados de los dos equipos técnicos. Esa actitud no significa que no existan dificultades, sobre todo porque hay que romper inercias de un pasado de desencuentros en el que ha existido una tendencia a adoptar posiciones de forma unilateral.

He mantenido con el Ministro más de quince horas de reuniones e innumerables conversaciones telefónicas; los técnicos han trabajado todavía muchas más horas para acercar posiciones y han hecho un trabajo extraordinario. Los resultados vienen avalados por el rigor técnico en la aplicación del marco legal a los datos presupuestarios, tanto en lo que se refiere a la regularización de los ejercicios pasados como en la determinación del Cupo del nuevo año base de este 2017, en el que se inicia un nuevo quinquenio.

Respecto al pasado, hay que recordar que la complejidad de la aplicación del Concierto ya había motivado algunos cambios desde fechas bien tempranas. En lugar de estimar cada año el Cupo con el presupuesto anual, se había recurrido a su fijación en el año base y a su actualización después con arreglo al índice de crecimiento de los tributos concertados.

La realidad del presupuesto del Estado es viva y cambiante y también la de la evolución de las recaudaciones; más aún en un contexto de recomposición del sector público con ganancia de protagonismo de las comunidades autónomas.

Es nuestro **deber y nuestra responsabilidad** como Gobierno trabajar para conseguir este tipo de acuerdos fundamentales para Euskadi. Es un acuerdo **excelente y muy satisfactorio**, en un ámbito muy complejo como son las relaciones financieras con el Estado.

Hemos acabado con la incertidumbre **financiera** que había entre ambos gobiernos. Hemos resuelto un **problema enquistado** en las relaciones financieras Euskadi-Estado desde 2011.

Debemos felicitarnos por haber **normalizado y regularizado** las relaciones financieras Euskadi-Estado. Y lo hemos hecho aplicando lo dispuesto en la **disposición adicional quinta** de la ley de cupo 2007-2011, que atribuye a la Comisión Mixta del Concierto Económico la facultad de acordar la revisión del índice de actualización y del cupo del año base del quinquenio 2007

Entramos en un periodo de **estabilidad financiera**.

Por un lado, se ha fijado la cuantía a devolver por parte del estado derivada de las discrepancias en el cálculo del cupo en los años 2007-2016 y las políticas activas de empleo por importe de **1.400 millones de euros** (1.248+152).

Esta es la cifra resultado de hacer una lectura conjunta de la disposición quinta, homogeneizando tanto los índices de actualización como el cupo del año base del quinquenio (2007). La cuantía es elevada pero lo es porque el periodo de referencia es largo también.

Entre las cuestiones pendientes de los pasados años también se encontraban las liquidaciones de partidas de políticas de empleo, y en el acuerdo se establecen las liquidaciones definitivas 2011-2015 y la valoración provisional 2016 de políticas activas de empleo y formación. Estas cuantías ascienden a 152 millones de euros.

Y, por otro, se ha determinado un cupo provisional para 2017 de **1.300 millones**. En dicho cupo no se contemplan las políticas activas de empleo por lo que hay que descontar 344 millones de modo que quedan a pagar una cifra de **956 millones**.

Este texto será aprobado en una CMCE en la segunda quincena de mayo, concretamente, el día 17 de mayo.

La problemática en el cálculo del Cupo de la última década proviene de que la comisión mixta del concierto económico -CMCE- que se tenía que haber reunido a principios de 2011, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la Ley de Cupo, para homogeneizar el índice de actualización y simultáneamente el cupo líquido del año base, no se llegó a convocar.

Por ello, las discrepancias que impedían cerrar definitivamente los cupos de los citados ejercicios (2007-2016) se derivan de la desviación en el índice de actualización a que se refiere el artículo 10 de la ley quinquenal.

Esta desviación se produjo en 2011 debido a la cesión de tributos que se recogió en el presupuesto de ingresos del estado y a la no neutralización de su impacto en el cupo.

El cupo provisional 2017 será el cupo del año base del próximo quinquenio, lo cual significa que es la primera piedra de la nueva ley quinquenal 2017-2021, que debe acordarse en CMCE y aprobarse posteriormente por las Cortes Generales.

Esta segunda CMCE se convocará en julio, de tal forma que la ley quinquenal esté aprobada este mismo año. Así mismo, en esta segunda reunión de la CMCE se abordarán cuestiones como pueden ser algunos puntos de conexión del actual Concierto Económico sobre aspectos tributarios.

Me gustaría volver a hacer hincapié en la relevancia de este acuerdo, que supone entrar en un periodo de estabilidad financiera y certidumbre en las relaciones financieras con el Estado, que evidentemente, nos benefician a todos y a todas.

Para concluir, me gustaría destacar la importancia de los principios y actitudes que he expuesto para normalizar las relaciones interinstitucionales: el rigor técnico en los análisis, el respeto a los objetivos y posiciones políticas de todas las partes y el compromiso con la cooperación marcan a mi modo de ver el camino que nos lleva a progresar y a resolver los problemas.

Siempre existe la tentación de hacer como Alejandro Magno y resolver el nudo gordiano de un tajo; pero yo creo que de lo que se trata es de deshacerlo. La era postmoderna no tiene nada que ver con la Antigüedad,

ni siquiera con el siglo XX. Hoy no se trata de dominación sino de juegos y de cooperación.

Me gustaría poder compartir con ustedes este espacio para poder comentar estos y otros aspectos que deseen.

Eskerrik asko