A wooden boardwalk made of horizontal planks leads from the bottom center towards a bright sunset on the horizon. The sun is low, casting a long, golden glow across the sky and reflecting on the boardwalk. The landscape on either side is a field of tall grass or reeds, silhouetted against the bright sky. The sky is a mix of blue and orange, with some light clouds.

# Cómo poner en marcha un programa de reformas estructurales: La experiencia internacional

McKinsey&Company

fedea

Alejandro Beltrán  
*McKinsey & Company*

J. Ignacio Conde-Ruiz  
*FEDEA*

Enrique García  
*McKinsey & Company*

Luís Garicano  
*London School of Economics. FEDEA*

Gloria Macías  
*McKinsey & Company*

Pablo Vázquez  
*FEDEA*

Cómo poner en marcha un programa  
de reformas estructurales:

La experiencia internacional



# Resumen ejecutivo

La economía española se encuentra en un momento extremadamente delicado. La actual crisis internacional nos ha golpeado con especial virulencia debido, en gran medida, a las limitaciones de nuestro modelo de crecimiento anterior (pérdida de productividad y competitividad, alta dependencia de la financiación exterior y una burbuja inmobiliaria que ha absorbido una parte excesiva de la financiación provista por el exterior). Los resultados son desalentadores:

- **Niveles de desempleo dramáticos** especialmente entre los jóvenes.
- Fuerte **desequilibrio fiscal**, con un déficit público que en 2010 alcanzó el 9,2% del PIB, del que se estima que más del 40% es **déficit estructural**.
- **Sector financiero vulnerable y con necesidades de recapitalización** aún no cubiertas.
- Clara **desconfianza de los mercados internacionales** en nuestra capacidad de reacción y recuperación, que ha provocado **costes de financiación de nuestra deuda** cada vez mayores.

En este contexto, las prioridades a las que se enfrenta el Gobierno para responder tanto a las expectativas internas del país como a las de nuestro entorno están claras: restablecer la estabilidad económica, asegurar un estado del bienestar sostenible y asegurar la vuelta al camino de crecimiento

Si bien, las prioridades están claras, abordarlas va a requerir que el nuevo Gobierno se embarque en una **gran transformación del país** que implicará actuar en múltiples frentes – muchos de ellos transversales y complejos - de forma paralela y urgente. Debe definirse por tanto una agenda de reformas profundas, algunas de las cuales tendrán que lanzarse, y el resto detallarse, en los **100 primeros días del nuevo Gobierno**. De lo contrario existe una elevada posibilidad de que entremos en una espiral descendente imparable de pérdida de confianza: el nuevo Gobierno tiene que

tomar decisiones inmediatas y avanzar en la definición de la agenda de reformas **desde el primer día**.

La experiencia del sector privado y de otros países demuestra que una transformación de este calado no es fácil; de hecho, el 70% de las transformaciones empresariales fracasan, principalmente debido a que la estructura organizativa no es la adecuada. En el caso de la transformación en España, será necesario llevar a cabo un número elevado de iniciativas en paralelo y a un ritmo rápido, necesitando además, particularmente en el contexto de una gestión descentralizada con competencias y niveles de gastos transferidos, el alineamiento de las partes involucradas (Ministerios, Administraciones centrales y regionales/locales y gran parte de la sociedad). Adicionalmente, habrá que hacer frente a importantes barreras, como la actual desconfianza y malestar social, que podría desembocar en rechazo de medidas concretas del plan de transformación o de éste en su totalidad, y el continuo escrutinio público y de los mercados que dará, como mucho, un corto “periodo de gracia” al nuevo Gobierno.

El tamaño de este **reto** implica que no nos podemos permitir hacer las cosas de la forma habitual. El **objetivo de este documento es ilustrar las principales lecciones aprendidas de otras experiencias internacionales** a la hora de abordar una transformación de este calibre. Sintetizamos estas lecciones en cuatro ideas clave para el éxito: (i) una visión ambiciosa y motivadora para el país, que se declina en 3-5 temas, (ii) un plan global para lograrlo que, preparándose para lo peor, detalle las iniciativas asegurando que son – y son percibidas como – “justas”, (iii) una nueva forma de gestión por proyectos facilitada por una unidad central y (iv) un fuerte liderazgo. En este documento hacemos una breve síntesis de los temas clave en cada una de las áreas prioritarias del programa de transformación, para enfocarnos a continuación en ilustrar, basándonos en experiencias internacionales, los principales factores asociados a cada una de las cuatro ideas clave para el éxito de una gran transformación.

# Contenido

## La economía española se encuentra en una peligrosa encrucijada histórica que requiere nuevos métodos de trabajo

La legislatura que se inicia tras las elecciones del 20 de Noviembre de 2011 lo hace en un momento extremadamente difícil para nuestro país. El período de crecimiento que terminó en 2008 supuso un claro avance para España: acortó de manera sustancial nuestro retraso con respecto a otros países de nuestro entorno en crecimiento de la renta per capita, número de ocupados, valor de los activos en el exterior, valor del capital físico/infraestructuras acumulado en nuestro país... Sin embargo, el crecimiento experimentado ha demostrado no ser sostenible debido a que presentaba tres limitaciones relacionadas entre sí:

1. Pérdida de productividad con la subsiguiente pérdida de competitividad y fuerte desequilibrio exterior (*Cuadro 1*).
2. Alta dependencia de la financiación exterior.
3. Y por último, una burbuja inmobiliaria que ha absorbido una parte excesiva de esta financiación.

Como consecuencia de estos desequilibrios la actual crisis internacional nos ha golpeado con especial

virulencia. Los resultados son desalentadores:

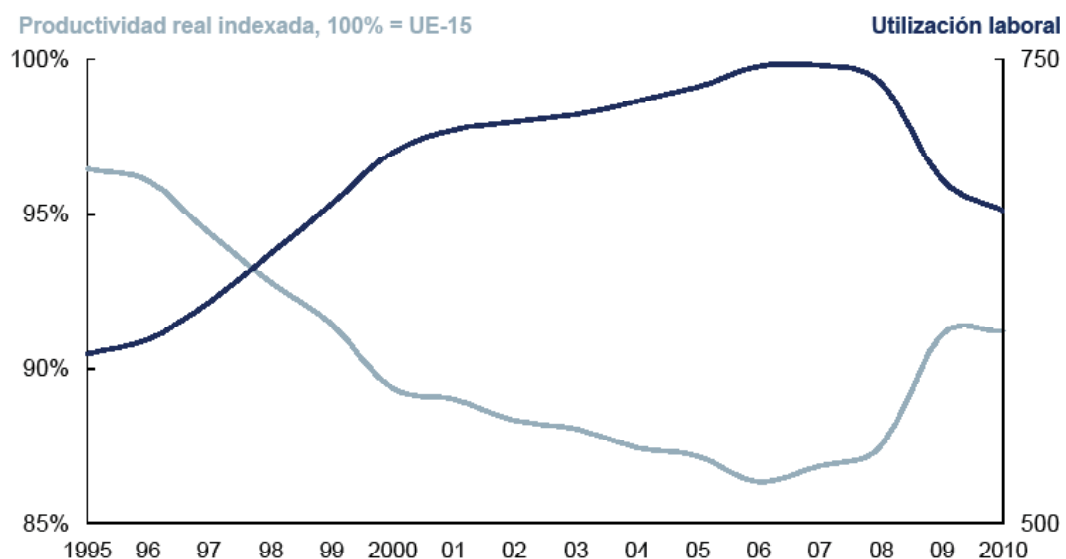
- **Niveles de desempleo dramáticos**, especialmente entre los jóvenes, segmento en el que las tasas de desempleo son superiores al 40%:
- Fuerte **desequilibrio fiscal**, con un déficit público que en 2010 alcanzó el 9,2% del PIB, del que más del 40% (~4 % del PIB, equivalente a **~3.400€ por hogar o ~2.800€ por persona ocupada, cada año**) es **déficit estructural** según estimaciones del Ministerio de Economía o la OCDE.
- **Sector financiero vulnerable y con necesidades de recapitalización** aún no cubiertas.
- Clara **desconfianza de los mercados internacionales** en nuestra capacidad de reacción y recuperación, que ha provocado **costes de financiación de nuestra deuda** cada vez mayores.

De hecho, las perspectivas a corto plazo son negativas y siguen empeorando: las previsiones de crecimiento

Cuadro 1

### Evolución de la productividad en España frente a la media europea

Productividad real indexada, 100% = UE-15; Utilización laboral, horas anuales per cápita



FUENTE: The Conference Board

para España en 2012, ya de por sí bajas, se han reducido en los últimos meses. El FMI recortó su previsión de crecimiento para España de 1,6% en junio a 1,1% en septiembre y la Comisión Europea en sus previsiones más recientes las ha reducido del 1,5% al 0,7%.

Por otro lado, el Gobierno entrante tiene muy pocas semanas para confirmar el cumplimiento del objetivo de déficit de 2012 del 4,4%. Dado que en el mejor de los casos, como anticipa la Comisión Europea, el cierre del ejercicio de 2011 estará en el 6,6%, el ajuste en 2012 deberá ser importante: superior al ~2,2% equivalente a ~20.000 millones – de media cada ciudadano perderá, en el primer año de gobierno, unos 500 euros en servicios públicos y transferencias. Esta reducción no va a ser posible sin contar con la colaboración de las CC.AA y los Ayuntamientos. Por tanto, la primera decisión a la que se enfrentará el nuevo Gobierno será anunciar, de forma creíble, dónde va a realizar los recortes necesarios para cumplir con los objetivos de déficit. Este anuncio será una señal clave para los mercados.

En este contexto, si bien las prioridades a las que se enfrentará el Gobierno para responder tanto a las expectativas internas del país como a las de otros

de nuestro entorno están claras: **restablecer la estabilidad económica, asegurar un estado del bienestar sostenible y asegurar la vuelta al camino de crecimiento.** Abordarlas va a requerir **acciones firmes** que deben definirse en una agenda urgente de reformas profundas que tienen que lanzarse en los **100 primeros días del nuevo Gobierno.** De lo contrario, existe una elevada posibilidad de que entremos en una espiral descendente imparable de pérdida de confianza. Hay un consenso amplio entre los analistas de que lo que ocurra en unos pocos meses – los 100 primeros días de la nueva legislatura – va a tener una gran relevancia para el futuro de la próxima generación.

En definitiva, este período va a ser decisivo para avanzar hacia la oportunidad de construir el porvenir de toda una década o derivar en un empobrecimiento acelerado. Por tanto, es necesario imprimir un sentimiento de urgencia y un rápido ritmo de cambio: el nuevo Gobierno tiene que tomar decisiones inmediatas y avanzar en la definición de la agenda de reformas **desde el primer día.**

### Franklin Roosevelt, pionero del concepto de los “100 primeros días”

Tras la debacle del Crac del 29 seguida de la Gran Depresión, Franklin D. Roosevelt alcanzó la presidencia de los EE.UU. en 1933. **Al día siguiente de su investidura Roosevelt lanzó su primera medida.** A partir de ahí consiguió la aceptación de hasta 15 grandes leyes en el transcurso de los “100 Primeros Días” de su mandato, incluyendo la FDIC (nuestro FGD), la TVA o la FERA. Se trataba principalmente de medidas de reforma enfocadas a la mejora de la situación a corto plazo y concernían a todos los sectores (agricultura, industria, banca...). Las premisas que provocaron este elevado nivel de actividad fueron 3: (i) la idea, expresada en su discurso inaugural de que *“This nation asks for action, and action now”*, (ii) el deseo de motivar y transmitir optimismo a los ciudadanos y (iii) la creencia de que los presidentes son más efectivos al principio de su legislatura, cuando todavía tienen el respaldo de la victoria electoral “fresco”.

El nuevo presidente fue capaz de crear una atmósfera de optimismo contagioso, y fue alabado por ello incluso por miembros del partido político rival. El senador republicano de California, Hiram Johnson dijo de él que *“El rasgo admirable de Roosevelt es que tiene las agallas de intentarlo (...). Donde había dudas, vacilaciones, sopesamiento de las consecuencias políticas a nivel personal, ahora hay valentía, audacia y acción”*

A partir de entonces los “100 primeros días” se han utilizado por el público, la prensa, los académicos y los mercados como un hito en la legislatura de los presidentes, práctica que se ha extendido a otros países.

Ninguna transformación es fácil; de hecho, la experiencia del sector privado muestra que el 70% de las transformaciones empresariales fracasan. A pesar de que no existen datos similares para el Sector Público, la referencia de otros países que han realizado transformaciones similares nos muestra el tamaño del desafío:

será necesario llevar a cabo en paralelo un número amplio de acciones a un ritmo distinto – más acelerado y de urgencia – y lograr el alineamiento de todas las partes involucradas; es decir, Ministerios, Administraciones centrales y regionales/locales y gran parte de la sociedad. El tamaño de este **reto** está **muy lejos de**

**ser el habitual para un equipo de Gobierno, especialmente teniendo en cuenta que:**

- Al contrario que en crisis pasadas:
  - La demanda interna seguirá siendo pobre al menos durante los próximos 2-3 años.
  - La demanda externa no está creciendo en los países donde estamos mejor posicionados y, por tanto, es difícil que “tire” de nuestra economía.
  - La crisis europea de deuda soberana añade presión externa adicional a una situación interna ya compleja.
  - No podemos actuar sobre palancas monetarias que faciliten la dinamización de la economía.
- Además habrá que hacer frente a:
  - El cansancio de los ciudadanos, que llevan varios años escuchando que las cosas van a cambiar mientras ven cómo se llevan a cabo recortes no siempre entendidos.
  - Una elevada transversalidad de las iniciativas a lanzar, que en muchos casos involucrará a diversos Ministerios (por ejemplo, será necesaria

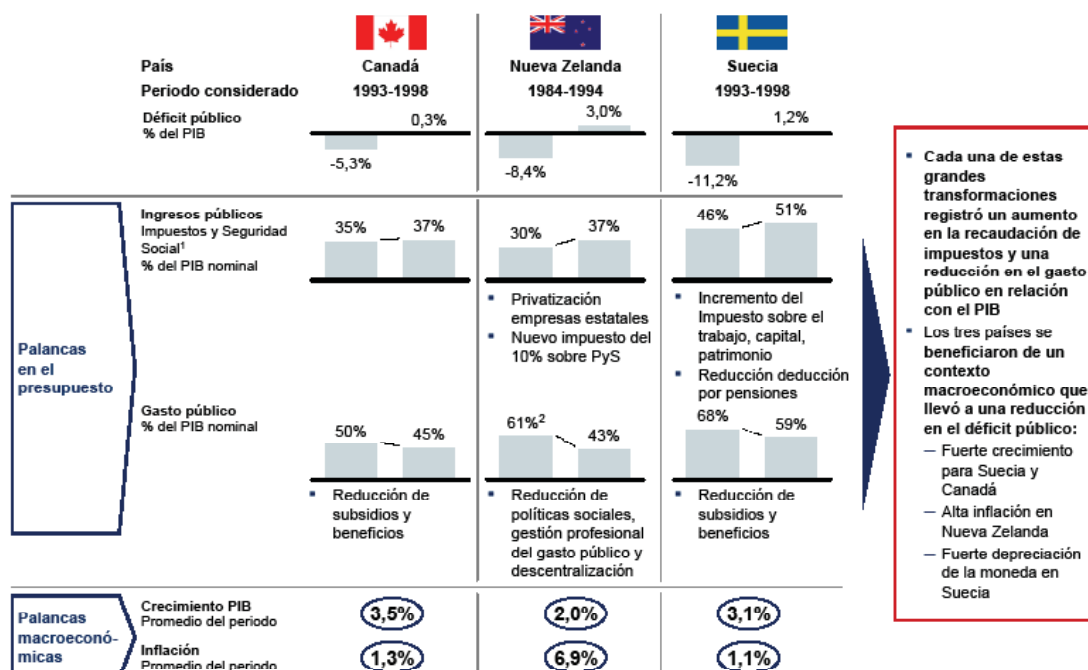
la colaboración entre los Ministerios de Trabajo, Economía y Educación para lanzar iniciativas que permitan reducir el millón de parados de baja cualificación existentes).

- Una gestión descentralizada, al tener que actuar sobre competencias y niveles de gasto transferidos.
- Movilizaciones de grupos de interés que intentan preservar sus derechos en el corto plazo.
- Un continuo escrutinio público que dará, como mucho, un corto “periodo de gracia” al nuevo Gobierno.

La reforma será sin duda costosa para los ciudadanos y para los responsables políticos que la lideren, particularmente en el corto plazo, pero **es necesaria y es posible**. España no es el primer país que se encuentra en estas circunstancias. Otros países occidentales como Suecia, Canadá o Nueva Zelanda, se han enfrentado a momentos difíciles y han sido capaces de llevar a cabo **reformas audaces y ambiciosas** (Cuadro 2). El **objetivo de este documento es ilustrar las principales lecciones aprendidas de estas experiencias internacionales** a la hora de abordar una transformación de este calibre. Agrupamos estas lecciones en cuatro ideas clave para el éxito:

Cuadro 2

**Ejemplos internacionales de programas de transformación exitosos**



<sup>1</sup> Ingresos por impuestos y contribuciones a la Seguridad Social no corresponden al 100% de los ingresos públicos  
<sup>2</sup> Datos para 1986 (datos 1984-85 no disponibles)

FUENTE: OECD, Economic Outlook Database n°86, Nov. 2009; OECD Estadísticas.; IMF, Global Economic Forecast, Oct. 2009



1. **Una visión**, estructurada en un número limitado (3-5) de temas.
2. **Un plan global** que, preparándose para lo peor, afecte de forma similar a todas las partes e influya en las finanzas públicas en su puesta en marcha.
3. **Un modelo de gobierno adecuado para la urgencia del cambio, basado en** gestión por proyectos, especialmente a través de la creación de una unidad de apoyo especial.
4. **Coordinación y liderazgo del proceso** por las instancias más altas del Gobierno.

## 1. Visión del Cambio: Motivar, Concretar, Simplificar

Una visión es particularmente necesaria durante los períodos duros de cambio y reformas, en los que los ciudadanos mantienen su apoyo si entienden por qué se producen y cuál es el objetivo final.

La visión del exitoso proceso de cambio en Finlandia se articulaba en torno al objetivo de *“ir hacia la sociedad del conocimiento”*. En Singapur, la visión de desarrollo se llamó Industry 21 *“Singapur como un eje mundial, vibrante y robusto, de las industrias del conocimiento”*. Otros países como Turquía han optado por visiones más concretas *“Estar entre las mejores 10 economías mundiales”*.

Como otras visiones de éxito, estas visiones comparten varias características clave:

- *Son ambiciosas.*
- *Son motivadoras*—una política que necesariamente requiere del sacrificio de todas las partes implicadas, debe convencer de que *vale la pena*.
- *Son concretas y simples* y a la vez suficientemente amplias para englobar los principales temas de cambio.

## 2. El Plan Global: Principios de Diseño

Tras elaborar una visión que permita alinear al país hacia un proceso de cambio, la experiencia internacional sugiere que el diseño y definición del *plan global* debe ser el foco principal de los primeros momentos del nuevo equipo de Gobierno. Tal plan debe tener varias características clave que describimos a continuación:

- Debe presentar **medidas concretas y creíbles** que equilibren el impacto en el corto, medio y largo plazo. Tal es el caso de la visión de “modernización del sector público” en Francia, que se ha trasladado a casi 400 medidas concretas. A la hora de diseñar las medidas se debe:

Una visión como esta debe permitir establecer prioridades, y determinar **cuáles van a ser los 3-5 temas clave** del cambio para estructurar toda la comunicación en torno a ellos.

En el caso de España, la visión – que debe versar sobre **cómo generar crecimiento económico, alcanzar el pleno empleo y garantizar un Estado del bienestar sostenible** – podría evocar ejemplos internacionales sólidos (por ejemplo *“Convertirnos en la California de Europa”* o *“Ser la Alemania del sur de Europa”*) o enfatizar las áreas claves que queremos cambiar como, *“Crear empleo sostenible convirtiéndonos en líderes en servicios de alto valor añadido en Europa”*, *“Crear empleo sostenible en industrias de valor añadido aprovechando nuestro liderazgo en servicios”* o *“Crear empleo sostenible en servicios de valor añadido contribuyendo al fortalecimiento de Europa”*.

En cualquier caso la visión deberá servir para guiar el desarrollo de iniciativas posteriores y refrendar la legitimidad y la coherencia de las reformas. En el caso de la crisis de Finlandia de los 90, se realizaron recortes sustanciales en todas las partidas de gasto con algunas excepciones estratégicas destacables: el gasto en R&D no sólo no se recortó, sino que aumentó en un 80%.

- **Lograr el grado de concreción adecuado:** Si las medidas son demasiado generales será más difícil asignarlas a una persona o equipo, lo que limitaría el grado de liderazgo y responsabilidad de los que tienen que llevarlas a cabo. Si por el contrario las medidas son demasiado concretas, el responsable puede perder la visión global y por tanto la motivación para el cambio.
- **Los resultados deben ser medibles y debe haber un seguimiento de estos:** Es difícil gestionar lo que no se mide. El programa de reformas debe tener objetivos concretos (en

- términos de las comparaciones internacionales de “facilidad de hacer negocios”, de rotación de los trabajadores, etc.) y deben ser medidos y verificados. Sería deseable que hubiera una evaluación independiente que verifique que las reformas cumplen los objetivos deseados.
- Para lograr un equilibrio adecuado entre estos dos extremos, otros países han desarrollado un “contrato” por Ministerio, donde se detalla en 4-5 páginas cuál es el cambio a realizar por ese Ministerio, cómo se relaciona con la visión global y cuáles son las 20 medidas *estrella* que deben llevarse a cabo.
  - **Mantener la sensación de urgencia.** Para ello el plan debe combinar medidas de “muy corto plazo” con medidas de medio plazo – pero asegurando que éstas se concretan en acciones con hitos/”vencimientos” parciales frecuentes que mantengan la tensión. El diseño del plan debe incluir una planificación cuidadosa del lanzamiento de medidas para asegurar que (i) no tienen un impacto negativo excesivo en las finanzas públicas y (ii) se incluyen medidas de rápido impacto positivo en la sociedad. En el caso de Francia, se realizó un análisis del grado de satisfacción de los ciudadanos con cada servicio público y se seleccionó uno – el proceso de naturalización – que afectaba a un grupo de tamaño relevante y donde el grado de descontento era elevado para mejorarlo de forma acelerada y así demostrar de manera rápida a los ciudadanos el valor de las reformas.
- **Se presente como “un todo”.** Abordar y sobre todo comunicar las reformas de manera escalonada no es la mejor estrategia ya que...
    - ...no aprovecha posibles sinergias/complementariedades de reformas en paralelo (por ejemplo en Canadá en los 90 se implantaron reformas que abordaban el enorme déficit fiscal y eliminaban barreras en el mercado laboral, lo que llevó a un cambio en la realidad fiscal, creación de empleo y crecimiento).
    - ...pone a prueba la paciencia de los ciudadanos.
  - **Sea (y sea percibido) como “justo”.** No puede haber grupos privilegiados: todo el mundo debe contribuir al cambio. Para ello es importante actuar de forma rápida sobre algunas de las áreas percibidas como *tabúes*. Más allá del impacto en sí, tiene un importante valor simbólico: el mensaje de que “*las cosas van a ser diferentes a partir de ahora*” y de que “*a pesar de las posibles resistencias, no hay vuelta atrás*”.
  - **Se prepare para lo peor** y tenga en cuenta que la situación probablemente empeore antes de mejorar (por ejemplo, en Suecia las reformas implementadas por el partido Social Demócrata, tras su llegada al Gobierno en 1994, afectaron inicialmente al PIB y a la renta disponible por hogar de manera negativa hasta el repunte en 1996 y 1997). En el caso de que el “peor escenario” no ocurra, siempre puede decidirse con posterioridad relajar alguna de las medidas o invertir de forma adicional en el crecimiento.

## Contenido básico del Plan Global

Aunque el objetivo de este documento no es entrar a fondo en cuáles son las reformas necesarias, queremos destacar los 3 temas clave en los que creemos que el plan debería enfocarse:

- 1) Resolver la crisis financiera de forma rápida y definitiva
- 2) Asegurar la sostenibilidad del sector público (revisión profunda del sistema impositivo y del nivel de eficiencia, eficacia y gasto público) para mejorar significativamente la provisión de los servicios públicos más importantes (sanidad, justicia...).
- 3) Crear la base para el crecimiento del sector privado y el aumento de la productividad, incluyendo completar la reforma del mercado laboral. En nuestro

trabajo del año pasado, “Una agenda de crecimiento para España”, abordamos en detalle el análisis de los distintos sectores, su potencial de crecimiento y las reformas necesarias para hacer realidad el potencial identificado.

En este documento hemos ilustrado, tomando como base ejemplos internacionales y sin pretender ser exhaustivos, algunos tipos de iniciativas y decisiones que podrían considerarse.

A lo largo de los 100 primeros días de la legislatura, el Gobierno debe actuar en los 3 temas clave mencionados, por un lado llevando a cabo **de manera inmediata algunas acciones** para calmar las inquietudes de los mercados (reforma laboral y del sector financiero, anuncio de unos presupuestos que garanticen el

cumplimiento del programa de estabilidad –i.e. un déficit del 4,4% en 2012) y por otro, **culminando la definición del plan global detallado de iniciativas a lanzar**, tanto de “choque” como de medio plazo, para abordar el resto de reformas necesarias (productividad del sector privado, educación, eficiencia del sector público, etc.).

Por último, es importante destacar que el plan de transformación debería también detallar las fuentes de financiación que se van a utilizar para poder

llevar a cabo las reformas propuestas, ya que algunas requerirán inyecciones de capital. Algunos mecanismos explorados por otros países y que podrían ser relevantes en nuestro caso incluyen PPPs, venta de activos públicos (terrenos, edificios) y privatizaciones totales o parciales de empresas públicas. Dado el contexto actual de crisis del mercado inmobiliario y de liquidez en los mercados, el plan de financiación que se desarrolle requerirá un análisis detallado y estructurado de todas las opciones que asegure la creación de valor (por ejemplo incrementando la eficiencia de empresas públicas antes de la venta).



### Contenido básico del Plan Global:

#### 1. Resolver la crisis financiera de forma rápida y definitiva

El nuevo Gobierno debe actuar de forma decidida para resolver la crisis financiera y permitir que el crédito fluya de nuevo para dinamizar la economía.

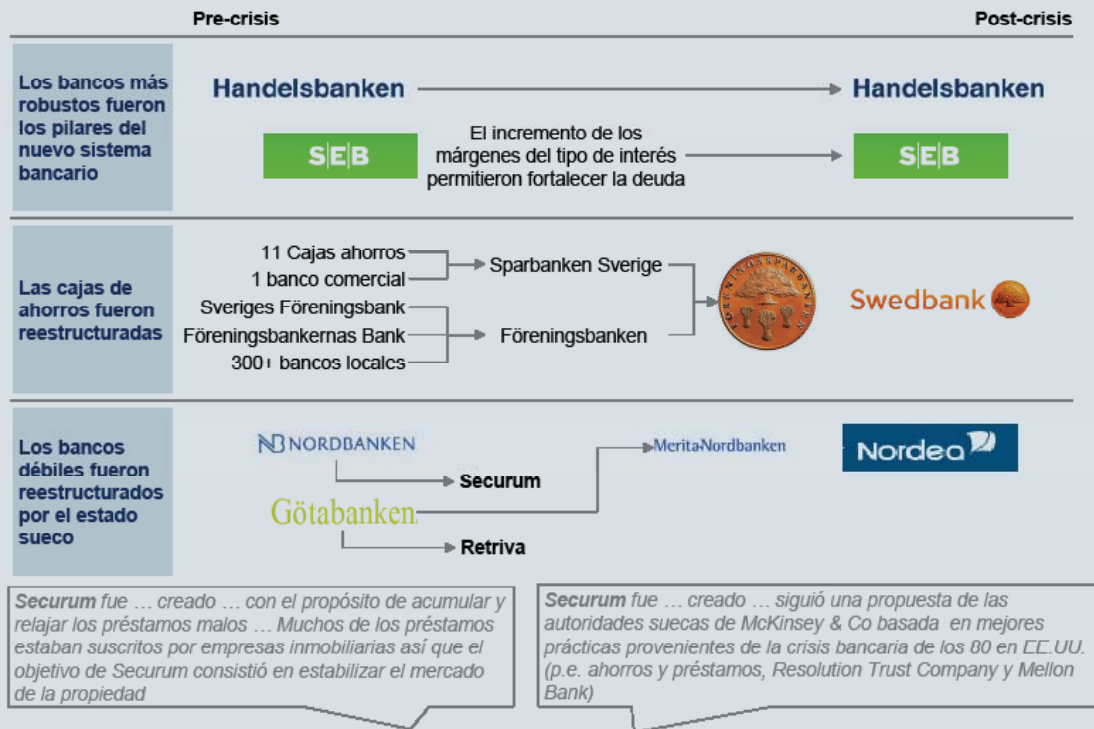
Si bien es cierto que las reformas recientes han supuesto un avance importante (reducción del número de entidades bancarias existentes, conversión de las cajas de ahorros en bancos, fusión de los fondos de garantía, aseguramiento de la liquidez por parte del BCE...), aún existe exceso de capacidad en el sistema que impide el despegue de los resultados por la lentitud de las entidades en reducirla, y – lo que es más importante – una importante falta de solvencia en algunas entidades que genera fuertes incertidumbres sobre su viabilidad y el posible impacto en todo el sistema.

Las experiencias internacionales demuestran que la solución, ni es única ni simple. Por ejemplo, la posible creación de un “banco malo” como los creados en Islandia, Alemania, Reino Unido o más recientemente Bélgica, requiere una evaluación detallada de las distintas opciones: ¿debería hacerse de forma individual (uno por banco o caja afectado) o global?, ¿se aportarían los activos “malos” de forma obligatoria o voluntaria, ¿qué activos deberían incluirse? (sólo los créditos o también las garantías), ¿cómo se reparten las pérdidas entre los accionistas, clientes y el público en general?.

El ejemplo de Suecia – donde el Gobierno tomó la gestión de los activos “malos” y sus garantías para venderlas de forma sistemática después– demuestra que es posible minimizar el coste para los contribuyentes (*Cuadro 3*). El caso de Islandia, más reciente y con un fin todavía no claro, es otro ejemplo de gestión de activos malos que no impacta de manera excesiva en los contribuyentes, aunque sí en los depositantes – sobre todo internacionales en este caso, que vieron reducido sus activos.

La resolución definitiva de la crisis del sector financiero es de carácter urgente. Sería por tanto necesario **detallar y lanzar en los primeros 100 días el plan de acción del Gobierno en este ámbito**, como decíamos antes “preparándose para el peor escenario” para poder recuperar la credibilidad de los mercados.

## Reestructuración de la banca sueca en la crisis financiera de los 90



### Contenido básico del Plan Global:

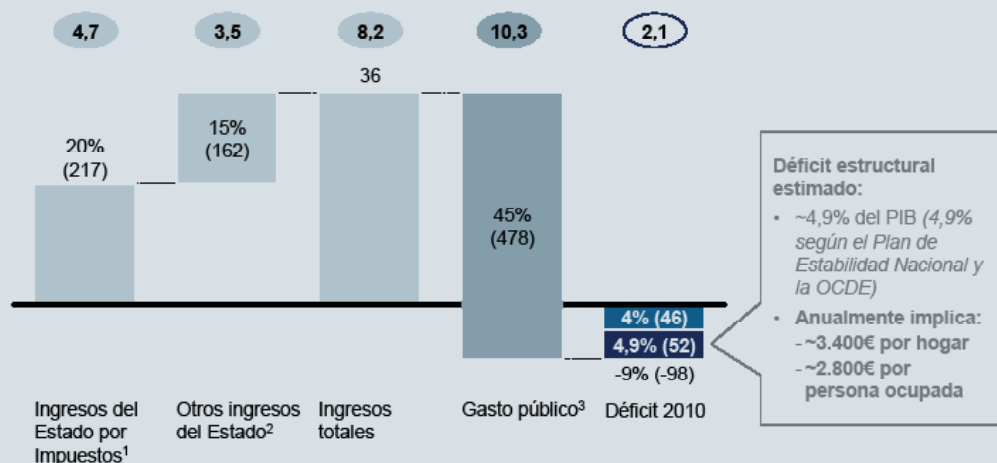
#### 2. Asegurar un estado del bienestar sostenible

Más allá de la crisis económica actual – que está motivando una fuerte disminución de ingresos y aumento de los gastos por los llamados estabilizadores automáticos – como ya hemos mencionado, la economía española

## Deficit del sector público en España

% del PIB (Miles millones €). 2010

■ Déficit estructural  
○ Per cápita. Miles €



1 Impuestos indirectos: impuestos sobre la producción y las importaciones; Impuestos directos: Impuestos corrientes sobre renta, patrimonio y otros y Rentas de la propiedad

2 Incluye cotizaciones sociales, otras transferencias corrientes, recursos de la producción y recursos de capital

3 Remuneración de asalariados, consumos intermedios, Impuestos sobre la producción y las importaciones, Subvenciones, Rentas de la propiedad, Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie, transferencias sociales en especie de productores de mercado, otras transferencias corrientes y empleos de capital

FUENTE: Intervención General del Estado, March 2011; OECD; Plan de Estabilidad (Ministerio de Economía)

presenta un déficit público estructural en el corto y en medio plazo del ~4,9% del PIB (*Cuadro 4*). Este déficit estructural es debido por un lado al desplome de la recaudación asociada al boom inmobiliario (la recaudación de empresas ha bajado de un 4,7% del PIB en 2007 a un 2,2% en 2009) y por otro lado al envejecimiento de la población y la elevada utilización de recursos del sector público.

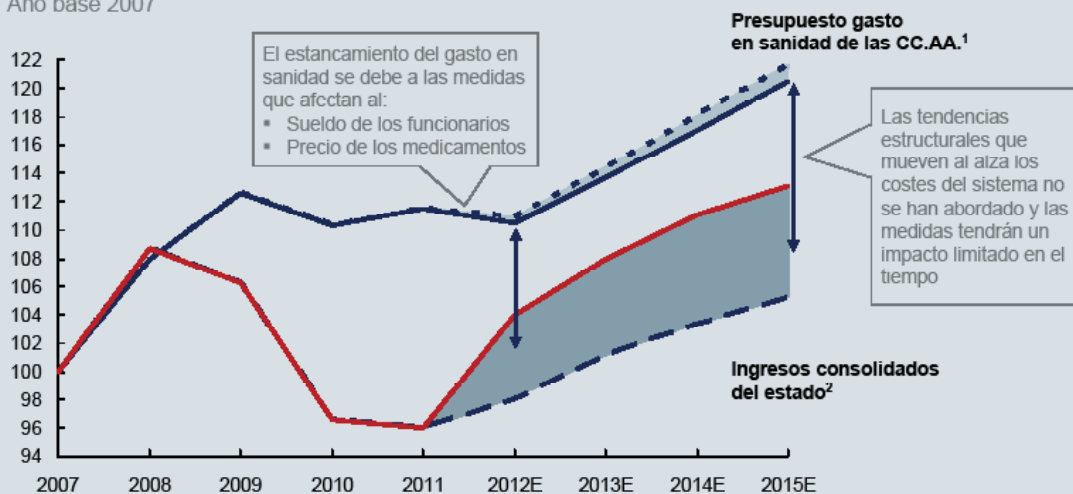
Eliminar este déficit estructural requerirá no sólo un elevado esfuerzo en reducción de gasto público, sino también muy probablemente un aumento de los ingresos:

- El aumento de los ingresos debería lograrse haciendo una revisión en profundidad de nuestro sistema fiscal que es complejo y da lugar a efectos perversos como por ejemplo, que las medianas empresas contribuyan con un mayor porcentaje de sus beneficios que las pequeñas y las grandes o que, a pesar de tener uno de los tipos marginales más altos de nuestro entorno, el tipo efectivo sea inferior a la media. De hecho, el caso de Irlanda muestra que un menor tipo no implica necesariamente una menor recaudación. La reforma del sistema fiscal debería aumentar la recaudación efectiva aumentando las bases impositivas vía la simplificación del complejo sistema de deducciones, que pudiera culminar en una bajada de los tipos marginales.
- A nivel de gasto público, es necesario asegurar la eficacia y eficiencia del gasto. Por ejemplo, los sistemas sanitarios de toda Europa están enfrentándose a retos importantes de sostenibilidad, ya que el gasto sanitario crece motivado por el envejecimiento de la población, la mayor morbilidad de ésta, y unos tratamientos cada vez más caros (*Cuadro 5*). Países como Suecia, Dinamarca, Alemania, Reino Unido o Francia han llevado a cabo una revisión en detalle de sus servicios públicos que ha redundado en un aumento de la calidad con reducciones del coste. (*Cuadro 6*). Para ello, estos países han actuado en 3 frentes:
  - Gestión activa de la demanda de productos y servicios sanitarios (Reino Unido, Alemania).
  - Optimización de la oferta en calidad y coste, asegurando un nivel de capacidad adecuado (Alemania, Suecia, Francia).
  - Fomento de una estructura del sistema y un modelo de financiación sostenibles (Reino Unido, Francia).

## El gasto en Sanidad seguirá creciendo más rápidamente que los ingresos si no se lanzan reformas estructurales

Cuadro 5

Estimación del crecimiento del presupuesto en sanidad de las CC.AA. en comparación con el crecimiento de los ingresos consolidados del estado  
Año base 2007



1 Crecimiento PIB según el FMI: 2011= 0,7%; 2012= 1,3%; 2013= 1,8%; 2014= 1,9%; 2015= 1,8%

Hipótesis: Gasto en personal (capítulo I) crecerá al mismo nivel que PIB en 2012-15; Gasto corriente en bienes y servicios (capítulo II) crecerá al 5,9% p.a. basado en el crecimiento histórico entre 2002-09 del gasto en farmacia; Gasto en capítulos III a VIII crecerá al 0,9% p.a. basado en el crecimiento histórico entre 2002-09

2 Crecimiento según el crecimiento de PIB (previsiones del FMI y del gobierno) y proyecciones presupuestarias del Programa de Estabilidad 2011-14

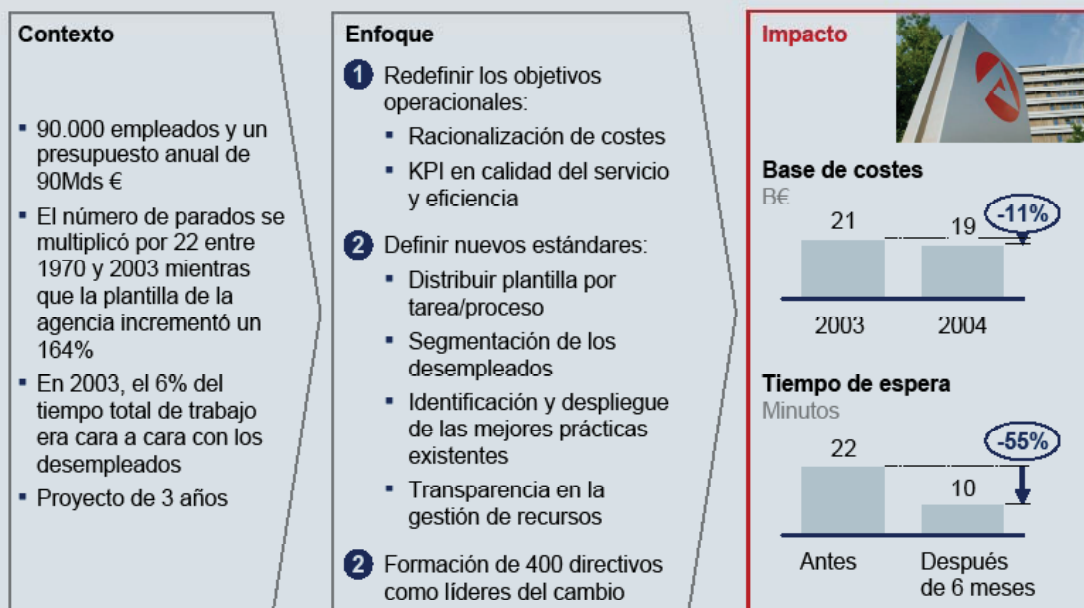
FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda; Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad; Programa de estabilidad 2011-14

## Ejemplos de reformas sanitarias

	Áreas de mejora	Ejemplos de otros países
<b>Gestionar activamente la demanda de productos y servicios sanitarios</b>	▪ Gestión activa del catálogo de prestaciones	 Evaluaciones sistemáticas del coste-beneficio
	▪ Fomento del consumo responsable	 Pago atención especializada y pruebas diagnósticas
	▪ Prevención y gestión de enfermedades crónicas	 Programas de gestión de enfermedades crónicas
<b>Optimizar la oferta en calidad y coste, asegurando un nivel de capacidad adecuado</b>	▪ Mejoras en la productividad y en los costes	 Reducción de 10 a 15% en gasto farmacéutico, suministros médicos, servicios y contratos
	▪ Calidad de los procesos clínicos	 Transparencia y registros de calidad unificados
	▪ Gestión de los RR.HH.	 Transformación de hospitales (organización y productividad)
	▪ Optimización de la estructura de provisión	
<b>Fomentar una estructura del sistema y un modelo de financiación sostenibles</b>	▪ Incentivos de los agentes y mecanismos de contratación	 Especialización en funciones de compra y provisión servicios
	▪ Autonomía de gestión para centros y profesionales	 Hospitales como empresas públicas con responsabilidad de no generar déficit
	▪ Modelos de financiación	
	▪ Colaboración con el sector privado	 Bonificación fiscal de seguros privados

FUENTE: Cátedra McKinsey de FEDEA

Más allá del gasto en Sanidad, países de nuestro entorno están llevando a cabo programas de transformación del Sector Público empezando por una reflexión sobre qué servicios deben ser garantizados por éste y evaluando después cuál es la forma más eficiente de proveerlos asegurando la eficiencia (Cuadros 7-8-9). Cabe destacar las iniciativas relacionadas con distintas agencias estatales, como por ejemplo, agencias de empleo, incluyendo la mejora de eficiencia de la Agencia de Empleo llevada a cabo en Alemania (Cuadro 7),

Ejemplo de mejora en el rendimiento de la Agencia de Empleo 

FUENTE: McKinsey

## Ejemplos de programas de formación técnica de jóvenes y desempleados

Cuadro 8

Ejemplo	Chile Programa Joven (1991)	Aprendices modernos (1994)	Formación en la industria de automoción	Academias de profesiones
<b>Descripción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Segmento: Entre 16-24 años</li> <li>Curriculum: Clase (250 horas – competencias básicas) y prácticas (3 meses)</li> <li>Conectando a la demanda del mercado ("sin demanda no hay formación")</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Segmento: Mayores 16 años</li> <li>Programa de 1-4 años (según la materia) con clases según el sector</li> <li>Salario mínimo de £2.50/hora</li> <li>85.000 empresas participantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa conjunto entre el Gobierno y la industria</li> <li>Proveedor privado (CVTI I) da cursos en mantenimiento de coches</li> <li>13 centros en China</li> <li>Cursos de 3 -14 meses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lanzamiento de 2.500 academias dentro de los colegios (de 9º a 12º curso)</li> <li>Combina los CV académico y vocacional</li> <li>Establece acuerdos con empresas locales que contribuían al curriculum y daban "mentorship"</li> <li>Programa competitivo</li> </ul>
<b>Rol del Gobierno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financia el programa \$750 por participante</li> <li>Administra el sector privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Selecciona empresas y aprendices</li> <li>Supervisa</li> <li>Financia el coste (16-18 años)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La industria ayuda a desarrollar el curriculum</li> <li>Los estudiantes pagan las clases</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financia el coste adicional por estudiante</li> </ul>
<b>Impacto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumento del 21% en la probabilidad de encontrar empleo</li> <li>164.000 jóvenes formados en 10 años</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumento de las solicitudes en 6%</li> <li>Aumento del % de estudiantes que finalizan (71% en 2008/9)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>80.000 estudiantes formados y con trabajo</li> <li>China es ahora el 3º productor global de coches</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumento del 11% en salario anual vs. comparables</li> <li>Tasas de abandono reducidas en 1/3</li> </ul>

FUENTE: Banco Mundial, recortes de prensa

o el lanzamiento de iniciativas enfocadas a promover la participación del sector privado en los programas de formación técnica de jóvenes desempleados en Chile, Reino Unido, China o EE.UU. (Cuadro 8). En España debería evaluarse la misión, estrategia y nivel de eficiencia de los distintos organismos públicos y llevando a cabo las transformaciones en la forma de trabajar de las agencias pivote del estado que aseguren la eficiencia y eficacia del gasto.

## Ejemplos de mejora de eficiencia en el Sector Público

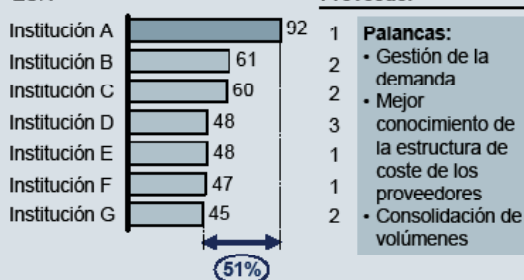
Cuadro 9

### Consolidación de compras en el Sector Público



**Diagnóstico – Precios diferentes según la institución incluso con el mismo proveedor**

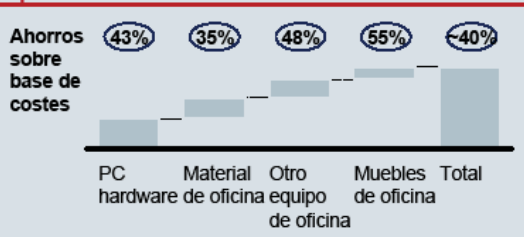
**Precio pagado por un tóner HPC4096 EUR**



**Palancas:**

- Gestión de la demanda
- Mejor conocimiento de la estructura de coste de los proveedores
- Consolidación de volúmenes

### Impacto



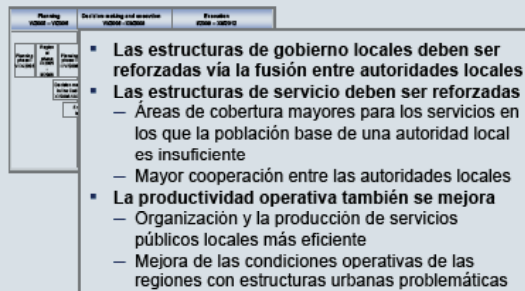
FUENTE: McKinsey

### Consolidación de municipalidades



**Objetivo – Racionalizar el tamaño de los municipios asegurando una base financiera y estructural sólida para los servicios locales**

**Definición del plan 2005-2012**



### Impacto

- El número de organizaciones administrativas de atención sanitaria primaria decreció de 237 a 121
- Reducción del número de administraciones por debajo de 50.000 habitantes de 30 a 3-4
- En 2009
  - 16 autoridades locales equilibraron sus programas (sin fusión)
  - 17 autoridades locales se fusionaron voluntariamente

También en este frente los primeros 100 días del nuevo Gobierno deben enfocarse en concretar las acciones a llevar a cabo y detallar el plan de trabajo.

### Contenido básico del Plan Global:

#### 3. Crear la base para el crecimiento del sector privado y el aumento de la productividad

La economía española necesita encontrar nuevas fuentes de crecimiento. El crecimiento logrado en los años anteriores a la crisis, como describíamos en nuestro anterior informe, no mejoró de forma estructural nuestra productividad ni competitividad respecto a Europa y EE.UU., sino que, por el contrario, hizo retroceder en muchas dimensiones a nuestra economía a un modelo de crecimiento previo a la economía del conocimiento: un modelo basado en poco capital humano y bajo nivel de innovación. Además, el principal motor de ese modelo – el sector inmobiliario – no volverá a crecer hasta que se libere el elevado stock de viviendas existentes.

Por tanto, España necesita encontrar un nuevo modelo de crecimiento basado - como decíamos en nuestro informe “Una Agenda de Crecimiento para España” - en un ciclo virtuoso de productividad, competitividad y, por ende, de una mayor capacidad para captar demanda externa y generar una demanda interna sostenible que no genere un endeudamiento creciente. En ese informe, proponíamos 3 sectores clave como motores de crecimiento a futuro: los bienes exportables y el turismo – que pueden ser los “motores de arranque” al generar demanda externa – y los servicios – sobre todo Locales y Empresariales – por su potencial de creación de empleo.

Para lanzar estos sectores creemos que la situación actual requiere un plan de choque enfocado que se centre de manera inmediata en:

- A. **Demanda Exterior:** Priorizar medidas en los sectores del turismo y de los bienes y servicios exportables (por ejemplo agricultura o manufactura), que por estar ligados a una demanda en gran parte externa, deben convertirse en los “motores de arranque” de nuestra economía, tanto en la generación de empleo como en el restablecimiento de la balanza comercial.
  
- B. **Impulso muy agresivo de la actividad empresarial:** Incluyendo el lanzamiento de medidas que lleven a un inmediato incremento de la demanda de trabajo en servicios locales (por ejemplo horarios comerciales, colaboraciones en el ámbito de servicios públicos de empresas privadas y públicas...), en servicios profesionales (liberalización de condiciones de acceso y ejercicio), una fiscalidad que incentive los negocios, y la simplificación administrativa (por ejemplo creación de empresas, creación de mercados únicos). En el caso de la simplificación administrativa, es necesario un cambio regulatorio en profundidad que facilite dramáticamente la creación y el crecimiento de las empresas ya que, aunque en los últimos años se han llevado a cabo una serie de reformas en este sentido, según los expertos requieren de cambios importantes para ser efectivas. En concreto, en primer lugar es necesario limitar al máximo el uso de las licencias y autorizaciones previas, supeditándolas exclusivamente a razones de interés general (orden público, seguridad y medioambiente) y sustituirlo por otros instrumentos como la declaración responsable o las comunicaciones previas. Es decir, **sustituir el régimen de licencias a priori por otro de control a posteriori**. En segundo lugar, para incentivar a la administración a acortar los plazos, es necesaria la introducción del **silencio administrativo positivo** en la concesión de licencias. En tercer lugar, **eliminar todas las exigencias de cualificación profesional que no estén justificadas** para la apertura de nueva actividad y flexibilizar las existentes. En cuarto lugar, asegurar la **plena eficacia de los mecanismos de constitución “express” de sociedades** con el objetivo de que un emprendedor pueda poner en marcha su actividad en 24 horas. Para ello será clave reducir el papel (y el coste) de los notarios y registradores hasta el mínimo necesario. Por último, para conseguir la máxima libertad de horarios comerciales es necesario **ampliar hasta el máximo posible los mínimos en términos de horas y días de apertura de negocios que han de cumplir las CCAA**.



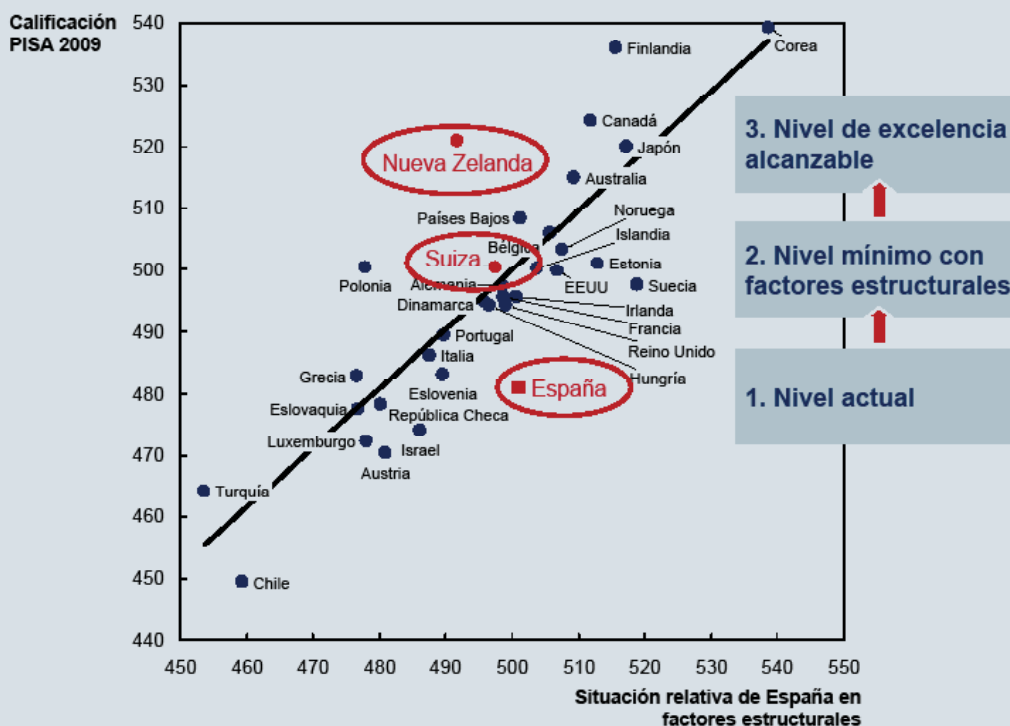
**C. Costes laborales y mercado de trabajo:** El mercado de trabajo español se caracteriza por ser tremendamente dual. Por un lado, nuestro mercado de trabajo está hoy posicionado en el puesto 157 de 183 países según el Banco Mundial en cuanto a rigidez laboral y 25 de 28 en el índice de legislación de protección del empleo de la OCDE. Por otro lado, presenta una temporalidad y rotación alta, y una tasa de desempleo juvenil elevadísima, muy por encima de los países de su entorno. Es crucial reducir la elevada tasa de paro y de temporalidad, principalmente entre los trabajadores más jóvenes, y para ello, como dicen los expertos y están poniendo en práctica otros países, es necesario simplificar el marco jurídico contractual y flexibilizar la negociación colectiva, sobre todo para las medianas y pequeñas empresas.

**D. Disponibilidad y/o acceso a un adecuado capital humano** Para ello, va a ser necesaria **una mejora del sistema educativo** a 3 niveles: (i) educación primaria y secundaria, (ii) formación profesional y (iii) educación universitaria. Esta mejora es necesaria no sólo para poder prepararnos para un nuevo modelo productivo en nuestro país, sino también para asegurar la “empleabilidad” de nuestros jóvenes y el “reciclaje” de los parados de baja cualificación. Más allá de algunas acciones de medio plazo que describimos a continuación, es necesario un plan global que ayude a la reducción del elevado desempleo en estos grupos, con una coordinación muy elevada entre los Ministerios de Economía, Educación y Trabajo

- *Mejora de la educación primaria y secundaria.* El nivel de rendimiento educativo de España – estancado en un nivel “aceptable” a pesar del aumento del ~50% en el gasto público por estudiante – no se corresponde con nuestras características socio-demográficas y estructurales (Cuadro 10). La experiencia de otros países muestran que es posible mejorar de forma significativa desde cualquier punto de partida en tan sólo 6 años. Para ello, España debería adaptar las iniciativas en marcha a la situación de cada centro y completarlas con (i) una mayor transparencia de los datos, (ii) una profesionalización de la figura del profesorado y del director una profesionalización de la figura del profesorado (Cuadro 11) y del director, que mejore además la valoración de los profesores (por ejemplo, en el Reino Unido, se llevaron a cabo iniciativas para la mejora del prestigio de los profesores con resultados espectaculares: a finales de los 90, la profesión ocupaba el puesto 92 en la lista de carreras más populares y en 2005 se había convertido en la más popular) y (iii) una mayor autonomía a los centros.

### Nivel educativo en España

Cuadro 10



FUENTE: Análisis McKinsey



1 Incluye profesores Junior. Porcentajes de 1995/1996

2 Lithuanian Teachers Qualification Institute. La nominación proviene del director y es aprobada por la autoridad municipal

FUENTE: McKinsey & Company. Entrevistas

- *Mejora de la formación profesional:* Aumento del número de plazas, asegurando una mayor transparencia de las salidas profesionales y facilitando el movimiento de alumnos entre esta formación y la universitaria.
- *Mejora de la educación universitaria:* Las reformas recientes puestas en marcha con apoyo casi unánime del parlamento en Grecia (2011) y en Finlandia (2009) ilustran el camino a seguir para tener una universidad excelente:
  - Aumentar el grado de autonomía y competencia de las universidades. En particular, es crucial una mucha mayor autonomía financiera de las universidades, mayor flexibilidad contractual y salarial, y más competencia en la provisión de fondos públicos.
  - Profesionalizar la gestión e incrementar la presencia de verdaderos externos en los Consejos de Gobierno de las universidades, con capacidad para elegir y supervisar al rector.
  - Además, consolidar las carreras de menor demanda para poder alcanzar un mínimo de escala que permita no sólo la captura de eficiencias sino una mejor calidad de la enseñanza.

Los primeros 100 días el nuevo Gobierno debería, por un lado, lanzar de manera inmediata acciones de reforma claras y urgentes (en concreto, la reforma del mercado laboral), y por otro, detallar el plan global, tanto de “choque” como de medio plazo, para concretar los ejes de actuación en el resto de áreas descritas, de forma que nuestra economía pueda volver de forma rápida a una senda de creación de crecimiento.

### 3. Ejecución: la gestión del cambio

Como decíamos al principio, la reforma que tendrá que abordar el nuevo Gobierno presenta **un elevado grado de complejidad no comparable a situaciones anteriores**, tanto por la situación macroeconómica (atonía de la demanda interna, escaso “tirón” de la demanda externa, sin capacidad de ajuste de políticas monetarias...) e interna de nuestro país (cansancio de los ciudadanos, sistema autonómico complejo, movilizaciones y politización de los temas, transversalidad de los problemas...), como por la transversalidad, complejidad técnica y de ejecución de las reformas que habrá que llevar a cabo. Dado el calado de las decisiones, los resultados pueden fácilmente ser desastrosos si las reformas no se ejecutan o comunican bien.

Asimismo, el nuevo Gobierno estará sometido desde el primer día a un fuerte escrutinio público y contará – como mucho – con un corto periodo de “gracia” para mostrar que las cosas están cambiando. Por ello será necesario un elevado grado de coordinación y una **velocidad de decisión y ejecución de las reformas desconocidos hasta ahora en el Sector Público**.

De hecho, para apoyar al presidente en este ámbito, mantener el sentimiento de urgencia y actuar como catalizador, algunos países de nuestro entorno han creado un modelo de gestión del cambio *específico* para la situación apoyado en una unidad de nueva creación.

En algunos casos, como por ejemplo en Suecia, esta unidad se ha creado dentro del Ministerio de Finanzas. En este caso, es importante que dicho Ministerio tenga la “fortaleza” necesaria para liderar al resto de Ministerios. En España para asegurar que esa fortaleza existe y que hay una coordinación adecuada en temas clave, se podría considerar la creación de un gran ministerio de economía con atribuciones en otras áreas como industria y/o trabajo. Es, sin embargo, más frecuente que se cree una unidad específica e independiente del resto de Ministerios que reporte directamente al Presidente o Primer Ministro. De esta manera puede contar con su autoridad y respaldo en la interacción con los Ministerios, de un elevado grado de autonomía y de una comunicación fluida con el Presidente que en el contexto de la crisis actual, va a tener una mayor involucración de la habitual en las decisiones económicas. Este ha sido el caso por ejemplo en Reino Unido, Francia o Portugal.

La función de esta unidad – que en último término es convertirse en “guardián del plan global” - es triple:

- **Facilitar la ejecución de las iniciativas** incluidas en el *plan global* de diversas formas (80% de su tiempo):
  - Iniciando algunas iniciativas y liderándolas hasta que puedan ser delegadas a otra entidad, por ejemplo en el caso de la creación de una agencia central de compras.
  - Facilitando la coordinación entre ministerios/ administraciones en las iniciativas transversales, por ejemplo en un posible plan de choque para la reducción del desempleo en parados de larga duración que involucraría al Ministerio de Economía, Trabajo y Educación así como a distintas administraciones centrales, regionales y locales.
  - Apoyando a ministerios específicos en la ejecución de iniciativas concretas, por ejemplo ayudando en la generación de ideas para la puesta en marcha de una nueva ley para emprendedores que, más allá de la aprobación legislativa requiera, para lograr su impacto, un análisis de los distintos puntos de decisión críticos que pueden estar generando cuellos de botella (¿quién conoce la ley?, ¿quién intenta solicitar el beneficio?, ¿quién lo solicita realmente?, ¿quién obtiene las ayudas?, ¿quién perdura en la nueva empresa?) y que permita el desarrollo de acciones específicas para cada barrera identificada, de forma que la ley pueda lograr sus objetivos.
- Velar por el cumplimiento del plan mediante un seguimiento sistematizado a través de la **monitorización de indicadores de seguimiento** y del cumplimiento de hitos (20% de su tiempo), **para asegurar** que se mantiene un **ritmo adecuadamente rápido**.
- Y por último, generar los informes para la **comunicación exterior** sobre el grado de avance del Plan.

La unidad no tiene vocación de ser “dueña” de ninguna iniciativa, sino de “facilitar” el cambio. Para garantizar el éxito de la unidad es necesario, tal y como han hecho otros países, complementar el capital humano del sector público, con un perfil típicamente más técnico, con el del sector privado, más habituado a realizar transformaciones de gran calado en el sector empresarial (*Cuadro 12*).

El proceso de identificación de las personas que

## Perfil del personal de la Unidad Especial (DGME) en Francia



Número de personas	Perfil
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proveniente del sector privado con experiencia en proyectos de transformación</li> <li>Experiencia en el sector público (ingeniero, previamente miembro del prestigioso departamento de infraestructura)</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionarios con 10-15 años de experiencia, principalmente en el Ministerio de Finanzas</li> <li>Experiencia en las áreas más prestigiosas de la Administración</li> </ul>
15	<ul style="list-style-type: none"> <li>50% ex-consultores con ~5 años de experiencia (Roland Berger, Eurogroup, Accenture)</li> <li>50% funcionarios con experiencia en transformación</li> </ul>
~100	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ex-consultores con 2-3 años de experiencia</li> <li>Funcionarios con experiencia en distintos ministerios (Defensa, Interior, Sanidad...)</li> </ul>

## Principales lecciones aprendidas

- Perfiles de alta dirección son claves para establecer elevados estándares de profesionalidad y reputación y atraer talento a la unidad. Algunos potenciales perfiles:
  - Funcionarios experimentados de los cuerpos más prestigiosos
  - Contratados externos con experiencia y excelente reputación
- El "Staff" debería combinar distintos perfiles:
  - Funcionarios de distintos ministerios
  - Consultores (con experiencia en gestión de proyectos de transformación)
- Dada la diferencia en trayectoria profesional entre el personal proveniente de los sectores público y privado, la Unidad Especial deberá transmitir una visión atractiva e invertir fuertemente en la formación de sus componentes

1 Gestores de contabilidad en los ministerios, jefes de proyecto, funciones de apoyo

FUENTE: McKinsey

deben formar parte de esta unidad es clave ya que, de seleccionarse una persona no adecuada, habría que reemplazarla a los 6 meses y perder un tiempo precioso. Tiene especial importancia la figura del responsable de la unidad, que debería tener una visión clara de la estrategia global. En sus memorias, Margaret Thatcher enuncia de manera clara la visión y estrategia de la persona que nombró como responsable de su "Policy Unit" a su llegada al gobierno en los 80: *"John Hoskyns (...) se convirtió en el responsable de mi 'Policy Unit'. La experiencia anterior de John era en negocios e informática, pero más allá de su experiencia, tenía fuertes capacidades analíticas y había ayudado a formular nuestra estrategia económica mientras estuvimos en la Oposición. Él propagó la teoría de 'culture of decline' (cultura en declive) como la causa última de muchos de los problemas económicos en Gran Bretaña. En el Gobierno, instó de manera continua a los ministros a relacionar cada problema con nuestra estrategia global de revertir ese declive, y fue el responsable de mantener nuestro foco en la visión final"*.

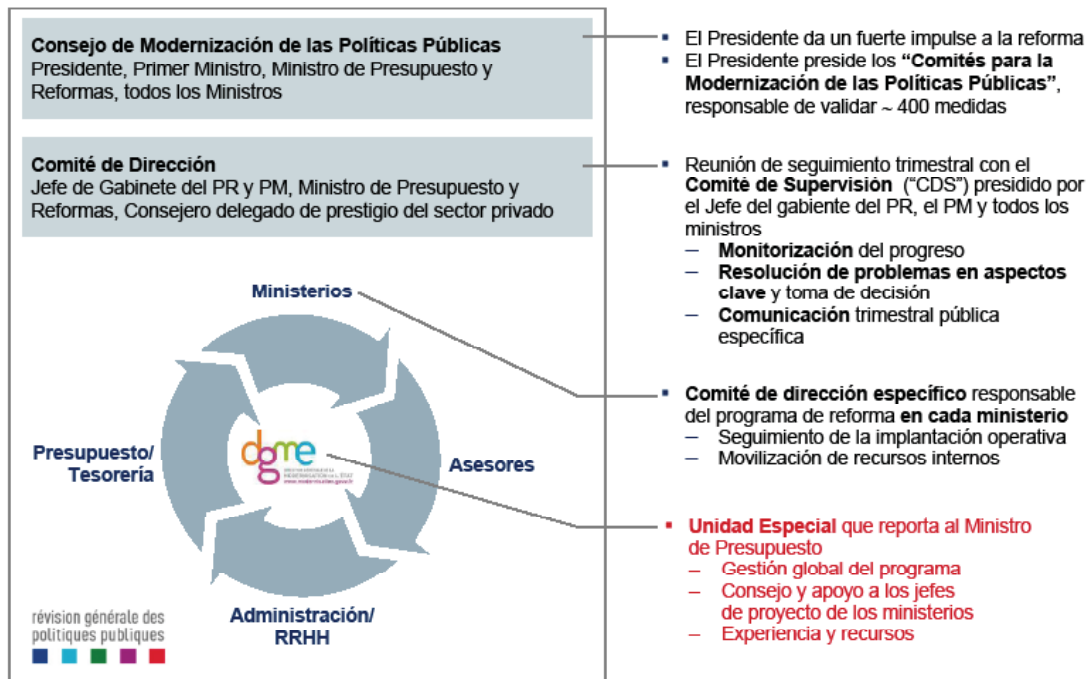
La estructura de la unidad puede ser por área de actuación ministerial, como en el caso del "Delivery Unit" del Reino Unido, de modo que cada ministerio tiene una "sombra" en la unidad, una persona que es

capaz de identificar y entender las iniciativas necesarias del Ministerio y asegurar que se ponen en marcha de forma coordinada y correcta.

La unidad especial debe tener como "interlocutor" principal a las unidades encargadas del seguimiento de la ejecución en cada uno de los ministerios, de forma que compartan un objetivo común.

Por ejemplo, en el caso de Francia, el presidente Sarkozy y el Primer Ministro implementaron una estructura de Gobierno específica para el programa de transformación RGPP (Révision générale des politiques publiques) formada por un Comité de Decisión, que se reunía 1-2 veces al año para validar medidas, y un Comité de Dirección, con reuniones cuatrimestrales para revisar el avance y proponer decisiones al Presidente y Primer Ministro (Cuadro 13).

En el Reino Unido, el Primer Ministro Tony Blair puso en marcha una unidad similar, a la que dedicaba ~2 horas semanales para revisar informes de seguimiento y escribir notas personales a los líderes de las iniciativas. Además, mantenía reuniones formales con la unidad una vez al mes, donde revisaba la totalidad del plan y, trimestrales con los ministros involucrados para discutir el avance.



## 4. Coordinación y Liderazgo

Como se ha mencionado antes, una transformación en profundidad como la que necesitamos es difícil y costosa, especialmente en el corto plazo. Los beneficios de las reformas pueden tardar años en materializarse; en el corto plazo algunas medidas pueden tener poco resultado o incluso consecuencias negativas (como se ha mencionado en el ejemplo de Suecia en los 90). Los riesgos e incertidumbre son elevados y deben gestionarse con transparencia y expectativas realistas: debe planificarse para el peor escenario y avanzar desde ahí.

El Gobierno que lidere esta transformación tiene que estar preparado para hacer frente a las barreras típicas en la ejecución de un programa de este tipo, tales como:

- Falta de unanimidad en la visión, que puede ser desestimada por grupos o facciones políticas completas, dificultando la motivación de la ciudadanía.
- Rechazo de medidas concretas del plan, o de éste en su totalidad, por parte de los agentes sociales, desembocando en protestas y agitación social.
- Bloqueos o retrasos en tramitaciones legislativas.
- Dificultades en la implantación de medidas, más allá de los cambios regulatorios y legislativos (por ejemplo, en la comunicación de los cambios para la sensibilización de los implicados, en el diseño de los incentivos correctos para que los objetivos de las medidas se cumplan...).

Sin embargo una transformación de este tipo es también **una oportunidad única** de gobernar de manera audaz y conseguir un impacto que irá mucho más allá de cualquier plazo de 4 a 8 años, dejando un **legado de mejora sustancial** en el país. Hemos visto como en distintos países estas reformas se han llevado a cabo y han supuesto mejoras claras a nivel macroeconómico que se han sostenido en el tiempo (Suecia, Canadá, Finlandia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido...). Y en todos y cada uno de estos casos hemos visto que esta mejora ha sido posible gracias a un liderazgo claro y firme, que permita:

- Comunicar, con honestidad y claridad, las necesidades de las reformas a los ciudadanos.
- Alinear en lo posible a los agentes implicados, como es el caso de agentes sociales).
- Y avanzar con el apoyo del grupo parlamentario del Gobierno en su conjunto, enfrentándose a las críticas seguras que acontecerán, especialmente al principio del proceso de transformación.

En palabras de Göran Persson Ex- Primer Ministro sueco y una de las figuras más relevantes de la transformación de este país en los 90: *"Tienes que dejar absolutamente claro que estás arriesgando tu puesto;*

*que estás preparado para convocar nuevas elecciones o, si tu grupo parlamentario no te respalda, dimitir (...). Cualquier señal de duda o debilidad de tu compromiso condenará el programa al fracaso".*

\* \* \*

Para España es prioritario recuperar la estabilidad económica-financiera y volver a entrar en una senda de crecimiento. Lograrlo requerirá que el nuevo Gobierno se embarque en una gran transformación del país que dependerá de una actuación decidida en múltiples frentes – muchos de ellos transversales y complejos - de forma paralela y con un fuerte sentido de urgencia. Esta transformación no será posible sin una nueva forma de gobernar.

La experiencia del sector privado – y del sector público en otros países – muestra que las transformaciones que tienen éxito parten de (i) una visión ambiciosa y motivadora para el país, que se declina en 3-5 temas,

(ii) un plan global para lograrlo que, preparándose para lo peor, detalla las iniciativas asegurando que son – y son percibidas como – “justas”, (iii) una nueva forma de gestión por proyectos facilitada por una unidad central, con reporte directo al Presidente o Primer Ministro y formada por profesionales provenientes del sector público y privado y (iv) un fuerte liderazgo. En este documento hemos descrito los principales factores de éxito asociados a cada uno de estos cuatro bloques, basados en experiencias internacionales. También hemos visto que puede hacerse: otros países se han enfrentado a retos similares y han sido capaces de superarlos con esfuerzo, liderazgo, motivación y disciplina. Nosotros también podemos.

## El programa de transformación en la crisis sueca de los 90

A principios de los 90, Suecia experimentó una de las recesiones más profundas de su historia. Los factores que subyacían a la crisis económica eran múltiples, incluyendo<sup>1</sup> unas políticas macroeconómicas inadecuadas y contexto macroeconómico adverso (“boom” de crédito, explosión de la burbuja inmobiliaria, ralentización de las exportaciones, cambios en las tasas de cambio y tipos de interés...) malas prácticas bancarias (malas prácticas de crédito, mala gestión del riesgo, falta de control interno, enfoque en cuota de mercado en lugar de en rentabilidad...), falta de transparencia (falta de información sobre la situación de los bancos debido a falta de transparencia, malas prácticas de auditoría...) y marcos regulatorios y de supervisión débiles.

En tres años, la deuda nacional se duplicó, situándose en el 77% del PIB en 1994 (hasta 1.287 miles de millones de coronas), el paro se triplicó y el déficit público se incrementó 10 veces –en 1994, Suecia tenía el mayor déficit presupuestado de todos los países de la OCDE, un 10% del PIB. Una razón clave para el incremento de la deuda pública fue el colapso de la demanda doméstica, con un incremento del 13% en el ratio de ahorro de las familias.

En Octubre de 1994, los Social Demócratas accedieron al poder, con Göran Persson como ministro de finanzas. El nuevo Gobierno lanzó inmediatamente un plan de reformas enfocadas a la estabilización del gasto público y repartidas al 50% en una reducción drástica del gasto (reducciones en beneficios de seguros sociales, guarderías, vivienda, etc.) y un incremento de los impuestos. En paralelo se llevaron a cabo otra serie de reformas, por ejemplo, enfocadas a la formación de la fuerza laboral.

Desde el punto de vista de modelo de gobierno, el programa de transformación fue liderado por el Ministerio de Finanzas, que “repartió” objetivos e indicadores clave de obligado cumplimiento entre los ministerios y agencias estatales correspondientes. El seguimiento se llevó a cabo también por el Ministerio de Finanzas a través del proceso de presupuestación.

Si bien inicialmente algunos indicadores se vieron negativamente afectados por las reformas –por ejemplo, el crecimiento del PIB se redujo de 4% anual en 1995 al 1,5% en 1996, para luego crecer de manera continuada hasta alcanzar el 4,6% en 1999) – **el programa de transformación cumplió con los objetivos propuestos:**

1. La deuda como porcentaje de PIB se estabilizó en 1996 (y continuó reduciéndose posteriormente).
2. Se alcanzó un déficit de 3% del PIB en 1997 (alcanzando además el equilibrio de las finanzas públicas en 1998 y superávit a partir de entonces).

Otros indicadores como la tasa de desempleo evolucionaron también favorablemente (pasando del 7,8% en 1995 al 6,2% en 1998).

La reforma tuvo también detractores, con el consiguiente impacto a nivel político. En las elecciones de 1998 el partido social demócrata perdió votos y tuvo que gobernar con el apoyo de otros partidos minoritarios. Göran Persson, que se había convertido en Primer Ministro en 1996 sufrió un descenso de popularidad importante en sus primeros años en el cargo. Sin embargo, el éxito de su mandato hizo que fuera reelegido en 2002 y permaneciera en el cargo hasta 2006.

1 Stephan Ingves, Director, Monetary and Exchange Affairs Department, IMF, "The Nordic Banking Crisis from an International Perspective," Seminar on Financial Crises, Kredittilsynet, The Banking, Insurance, and Securities Commission of Norway; Oslo, September 11, 2002.



McKinsey&Company

fedea