

Documento de Reflexiones y Propuestas  
a debatir con vistas a las próximas  
Reformas Estructurales

2 de noviembre de 2011

## El cobro y el copago en especie pueden aliviar el impacto de los inevitables recortes presupuestarios en los servicios públicos esenciales y el empleo

### Principales propuestas

#### *Para los ciudadanos*

- Impulsar el copago en especie, esto es, la participación activa en la coproducción de servicios públicos.
- Hacer un uso responsable de los recursos públicos.
- Ejercitar su solidaridad individualmente y en grupo.

#### *Para la sociedad civil*

- Asumir un mayor protagonismo a través de iniciativas comunitarias e instituciones de la economía social.

#### *Para las empresas*

- Buscar soluciones financieras creativas que mantengan la actividad y el empleo frente a la morosidad de las Administraciones Públicas, por ejemplo considerando el cobro en especie.
- Adecuar su responsabilidad social a la nueva realidad social y laboral.

#### *Para las Administraciones Públicas*

- Racionalizar su gestión, preservando los servicios públicos esenciales.

#### *Para las organizaciones sociales*

- Persistir en su labor asistencial y en la sensibilización sobre la exclusión social, interpelando al resto de agentes para su implicación.

## PRESENTACIÓN

Este documento ha sido elaborado por el Grupo de Reflexión y Propuestas de la Fundación Empresa y Sociedad con la colaboración de Analistas Financieros Internacionales (Afi) (ver ANEXO). Presenta un análisis del contexto de reformas estructurales en España desde el ángulo que más afecta a la relación entre el sector empresarial y las personas en riesgo social, ya que es el más cercano a la misión de la Fundación Empresa y Sociedad.

## CONTEXTO

- Nos encontramos en un momento de cambio profundo tras unos años de excesos, en el que tenemos que priorizar los conceptos y acometer ajustes importantes.
- Como ocurre en cualquier situación compleja, tenemos la oportunidad de salir fortalecidos y reinventar una parte de nuestra sociedad.
- Las Administraciones públicas (en adelante AA. PP.) se enfrentan al reto de definir cuáles son los servicios públicos esenciales, evitando afectar a los “órganos vitales” del bienestar y la cohesión.
- Para que se generen los resultados deseables es necesario que la ciudadanía, la iniciativa privada y el tercer sector colaboren en el esfuerzo a realizar.
- Los ciudadanos esperamos que la sociedad española llegue cuanto antes a la convicción de que lo mejor es optar por una dinámica de salida virtuosa de la situación actual, basada en el esfuerzo, la austeridad, la generosidad y el debate constructivo entre todas las partes.
- Todos tenemos que estar a la altura de las circunstancias y realizar un ejercicio de empatía que permita identificar unas bases comunes sobre las que debatir propuestas en positivo y concretar soluciones.
- En este documento presentamos esquemáticamente una batería de líneas de trabajo, que denominamos Propuestas, elaboradas a partir de entrevistas con representantes de los principales agentes del sistema. Nuestro objetivo es aportarlas al debate público para su futuro análisis y concreción por parte de quien corresponda. Se concentran en ángulos cercanos al empleo y el bienestar como claves para cohesión social porque son los más propios de la Fundación Empresa y Sociedad.
- Nos ponemos a disposición de la sociedad para recoger y divulgar casos de éxito que ayuden a generar efecto multiplicador.

## REFLEXIONES

### *Reflexión 1*

#### **La crisis pone de manifiesto las débiles bases de nuestro crecimiento durante los últimos años**

- La economía española producirá en 2011 solamente un 2,3% menos de bienes y servicios que en 2007, si bien lo hará con un 10% menos de empleo.
- Pero las familias, las empresas, el sector financiero y las AA. PP. sufren gravísimos problemas de deuda, desempleo, cierres y recortes.
- Este “destrozo” real que no se corresponde con la modesta merma de la producción total de bienes y servicios, pero revela la enorme ineficiencia con la que anteriormente se producían esos mismos bienes y servicios en nuestra economía.
- La acumulación de tanta ineficiencia bajo la capa de enriquecimiento y bienestar que nos cubría durante el boom, ocultaba la existencia de severos problemas estructurales bien antes de la crisis y que ésta deja ahora cruelmente expuestos.
- No basta como explicación el evidente e insostenible endeudamiento, con crecimientos superiores al 20% en los años centrales de la expansión del crédito. El desempeño modesto de nuestro sector exterior quedó sometido a la exuberancia de un mercado doméstico estimulado por la baratura del dinero.
- En ausencia de una demanda exterior sólida, por la madurez y la pobre competitividad de nuestra producción, se produjo una gran expansión de actividades de baja productividad y empleo que desató una espiral de crecimiento de la demanda doméstica basada en ese crédito barato.

### *Reflexión 2*

#### **Las Administraciones Públicas aumentaron sus gastos ordinarios hasta un nivel que sólo podían financiar con unos ingresos extraordinarios que ya no se producen**

- En 2007, el conjunto de AA. PP. españolas presentaba un superávit del 1,9% del PIB, siendo su peso por ingresos el 41,1% del PIB y, por gastos, del 39,2%. En 2009, el peso de los ingresos de las AA. PP. se había reducido al 34,7%, mientras que los gastos habían subido al 45,8%, generándose un déficit del 11,1% del PIB.
- La drástica reducción de los ingresos experimentada entre 2007 y 2009, no ha venido acompañada de la reducción de los gastos, que han crecido de manera contra-cíclica, en parte para instrumentar las medidas anticrisis y en parte debido a los estabilizadores automáticos (prestaciones de desempleo). El brutal incremento del déficit público se debió a partes iguales a la caída de los ingresos y al aumento de los gastos.
- De hecho, entre 2007 y 2010, mientras en el sector privado el empleo por cuenta propia se redujo en un 14,2% y el empleo por cuenta ajena en un 13%, las AA. PP. lo incrementaron en un 8,8%.
- La aparente estabilidad de las ratios de gastos e ingresos durante el periodo 2000-2007 oculta sin embargo un aumento acumulado del gasto público nominal del 67,4% en el periodo (que todavía aumentaría un 16,4% adicional entre 2007 y 2009). Los ingresos públicos, por su parte, aumentaron un 80,1% entre 2000 y 2007, pero han descendido un 15,6% entre 2007 y 2009.
- Las cifras de cierre de las cuentas públicas para 2010 indican que los ingresos habrán frenado su descenso por las subidas de impuestos especiales y del IVA acordadas en ese mismo año, determinando un peso en el PIB del 35,5%, mientras que los gastos habrán reducido su peso en el PIB en algo menos de un punto porcentual, manteniéndose en el 45% del PIB,

determinando un déficit del 9,2%, en línea con los objetivos del plan de estabilización para ese año.

### *Reflexión 3*

## **Los menores servicios y prestaciones ciudadanas y el aumento del desempleo han generado un aumento de la precariedad en los hogares e insalvables dificultades para las pymes suministradoras**

- El excesivo crecimiento de las AA. PP. por la vía de los programas de gasto ha creado una fuerte dependencia entre los perceptores de prestaciones y las empresas suministradoras y concesionarias de los servicios públicos.
- Pero lo cierto es que el retraimiento ya en curso de las AA. PP., su repliegue en multitud de actividades que ahora no pueden mantenerse, exigirá una dura reconversión de las capacidades de sus empleados, así como del modelo de negocio de sus contratistas y concesionarios.
- Este retraimiento, a la vez, deja sin recursos a muchos hogares que dependen directamente de las prestaciones de los diferentes programas de bienestar. El impacto es doble: al disminuir las prestaciones y los programas de gasto, sufren los hogares que dependían de dichos programas directamente, los trabajadores públicos que producen directamente una parte de dichos programas y las empresas (y sus trabajadores) privadas que tenían concesionada la producción del resto.
- La ruptura de la vinculación económica con las AA. PP. se manifiesta también en los casi 60 millardos de euros que las empresas suministradoras tienen pendientes de cobro de las AA. PP. y en retrasos de pago en muchos casos superiores a los dos años.
- La cronificación del desempleo, por otra parte, ha extendido el núcleo de parados de larga duración y la progresiva pérdida de prestaciones en muchos hogares. La tasa de cobertura económica de los parados ha descendido diez puntos porcentuales durante la crisis, hasta el 71% en la actualidad, al tiempo que se ha multiplicado el recurso a las redes familiares y civiles.
- Pero con 1,4 millones de hogares con todos sus miembros activos en paro y los recortes de los programas de ayuda a los centros civiles o religiosos de actividad solidaria, estas redes se encuentran hoy en peores condiciones para soportar el creciente peso del desempleo y la extensión de la pobreza.

### *Reflexión 4*

## **Ante esta situación, las empresas pueden desarrollar nuevos modelos de negocio y los ciudadanos asumir una “devolución” de parte de la responsabilidad que en su día cedieron a las Administraciones Públicas**

- Sin embargo, pasadas las primeras ansiedades, la sociedad civil y el tejido productivo privado no tendrán más remedio que hacer de necesidad virtud para retomar el testigo que pasan las AA. PP., generando espacios de autoayuda y actividad productiva menos dependientes de los presupuestos.
- Más que la resistencia a los recortes, siempre que éstos sean racionales, se impone una actitud de adaptación, admitiendo que, seguramente, algunas de las prestaciones, servicios y actividades de las AA. PP. no deberían haberse desarrollado como lo han hecho, a menudo bajo la complicidad, si no la exigencia de la propia sociedad.
- Los proveedores de las AA. PP. en las líneas de servicios concesionados y suministros más afectadas por los recortes, encontrarán, con el tiempo, la manera de proveer los servicios anteriormente aludidos desde la iniciativa privada bajo fórmulas renovadas.

- Las propias AA. PP., por su parte, tienen el reto de encontrar formas mucho más eficientes de asegurar la provisión de los bienes y servicios públicos esenciales, a los que no deben renunciar, pero cuya delimitación no es sencilla, sin embargo.
- No hay que confundir externalización con privatización. Los servicios no esenciales hoy provistos por las AA. PP. son candidatos claros a la privatización, mientras que los servicios públicos esenciales para la garantía de los derechos civiles y políticos, la igualdad de oportunidades y la seguridad económica de los desfavorecidos frente al infortunio no pueden privatizarse.
- Una nueva lógica de cooperación se impone también para lograr unas AA. PP. más eficientes y enfocadas en los servicios esenciales con el concurso de los propios administrados. Éstos deben pasar de ser meros destinatarios de los servicios públicos a ser coproductores de los mismos, limitando el coste de una provisión excesiva e ineficiente que puede evitarse con comportamientos más racionales e implicados, así como las empresas proveedoras deben ser aliadas de las AA. PP. en la definición de una oferta de calidad ajustada a las necesidades estrictas de los ciudadanos.

## PROPUESTAS

### 1. Dirigidas a los ciudadanos en particular y a la sociedad en general

#### **Coproducir servicios públicos esenciales a través del trabajo comunitario y el voluntariado y adquirir un mayor protagonismo como miembros activos de la sociedad civil**

- **Recuperar pilares** como el esfuerzo, la iniciativa, la crítica constructiva o la asunción responsable de un protagonismo complementario al institucional.
- Desarrollar una **actitud de adaptación** a esta nueva situación admitiendo que las prestaciones y servicios de las AA. PP. tenderán a limitarse a lo esencial y velando por un uso racional de los recursos públicos, que son de todos y para todos.
- Acotar a lo imprescindible la **exigencia del servicio público gratuito** y universal.
- Aportar las capacidades los recursos con sentido de **corresponsabilidad**.
- Tender a una nueva lógica de participación en la que los administrados pasen a ser **coproductores, sobre todo mediante el copago en especie**. Por ejemplo:
  - En casos de desempleo, ser proactivo en la búsqueda empleo, incluso contemplando la posibilidad del trabajo autónomo, y evitar la inactividad mediante el voluntariado y el trabajo comunitario.
  - Contribuir al ahorro de recursos socio-sanitarios favoreciendo la prevención y el uso razonable de los servicios públicos.
  - Apoyar a personas en dificultad a través de la familia y las redes ciudadanas.
  - Realizar trabajos comunitarios de voluntariado.
- Estar abiertos a fórmulas de **copago en efectivo** de servicios que lo aconsejen.
- Fomentar centros de **pensamiento** con vocación de influir en la realidad.

### 2. Dirigidas a las empresas

#### **Impulsar soluciones creativas que ayuden a construir una economía más competitiva a medio plazo y una nueva responsabilidad social corporativa**

- En los casos de morosidad de las AA. PP.:
  - Tener en cuenta sus **dificultades financieras** actuales y ayudar a crear marcos estables.
  - Negociar con **transparencia y profesionalidad**.
  - Considerar también los posibles **efectos de la morosidad en el empleo**.
  - **Unir esfuerzos** negociadores con otras empresas, incluso frente a varias AA. PP.
  - Contemplar el posible **cobro en especie**.
- **Reinventar la empresa** considerando los cambios que generará este proceso.
- Potenciar las empresas de **economía social**, como fórmulas contrastadas de creación de empleo estable y flexible.
- Explorar **modelos concesionales** desde la lógica de alianzas, que creen valor compartido para el administrado, el prestador del servicio y las AA. PP.
- Medir la **satisfacción del usuario** como factor de eficiencia y competitividad de la empresa.
- **Diversificar** la tipología de clientes y su concentración geográfica.
- En grandes empresas, **repensar también las prácticas de responsabilidad y acción social** para que respondan mejor a esta coyuntura. Entre ellos, deberían jugar un papel más relevante contenidos como la educación, el espíritu emprendedor, el empleo y su evolución a lo largo de la vida y el envejecimiento activo.
- **Rediseñar las fundaciones empresariales** incorporando objetivos ambiciosos relacionados con los desafíos emergentes unidos al carácter emprendedor de los miembros de sus órganos de administración.

### 3. Dirigidas a las Administraciones Públicas, agentes políticos y sociales **Racionalizar su gestión partiendo de la definición cuidadosa los servicios públicos esenciales**

#### *Definir los servicios públicos esenciales*

- Definir una **lista de servicios públicos esenciales** y no esenciales, donde los primeros sean responsabilidad de las AA.PP. en colaboración con la iniciativa privada y social, y explorar las posibilidades de traspasar estos últimos a la iniciativa privada, sin afectar a los “órganos vitales” del bienestar y la cohesión
- **Explicar a los ciudadanos** el alcance y la justificación de los recortes.
- Negociar mecanismos de recolocación con los **afectados laboralmente**.
- Considerar que ciertos servicios sociales generan a la vez mayor bienestar y creación de empleo por ser **intensivos en personas**, como los vinculados a la dependencia.
- Tener en cuenta las propuestas procedentes de **organizaciones de acción social** especializadas en servicios esenciales.
- Contemplar el potencial generador de empleo de las **empresas de economía social**, sobre todo en núcleos pequeños.

#### *Gestionar profesionalmente las dificultades de tesorería*

- Elaborar un **plan de pagos** y negociarlo actuando con transparencia.
- Agilizar el cumplimiento de la **Ley 15/2010** de Medidas de Lucha contra la Morosidad en las Operaciones Comerciales, concienciar sobre su importancia e informar sobre sus resultados.
- **Renegociar contratos** teniendo en cuenta, entre otras, las posibilidades de quitas, aumento del periodo de contratación o nuevos servicios.
- Dar la **oportunidad de renunciar** sin penalización a concursos adjudicados.
- **Priorizar conceptos de pago** en función del impacto social y en el empleo.
- **Presupuestar en base cero** y en un marco plurianual.

#### *Diseñar un nuevo modelo de gestión pública*

- Aprovechar para **hacer más eficientes y recuperar la legitimidad** de las AA. PP.
- **Planificar estratégicamente** teniendo en cuenta la competitividad territorial y la importancia de obtener resultados económicos y sociales.
- Implantar un sistema de **equilibrio presupuestario**.
- **Racionalizar** a todos los niveles, incluyendo empresas públicas, eliminando duplicidades e ineficiencias y suprimiendo competencias impropias.
- Potenciar la **austeridad, la eficiencia y la estabilidad**, intentando no contraer el gasto privado.
- Acordar criterios para **analizar prioridades comparativamente**, favoreciendo, por ejemplo:
  - Las más importantes para el sistema de bienestar.
  - Las que más dinamizan la economía y el empleo a medio plazo.
- Impulsar **prácticas privadas de gobierno responsable** en AA. PP., empresas, entes y fundaciones públicas.
- Ser ágil en resolver las **lagunas legislativas** que pongan de manifiesto las nuevas situaciones.
- **Apoyar a pymes** en fase de creación o crecimiento.
- Considerar que el desempleo y el riesgo de exclusión social de los **grupos más desfavorecidos** suelen crecer en situaciones de crisis.
- Analizar la posibilidad de **adecuar los impuestos municipales** en ciertas zonas residenciales en función del nivel de servicios o la exclusividad.

#### *Integrar servicios*

- **Aprovechar sinergias y evitar multiplicidades** entre AA. PP.
- **Prestar servicios compartidos** entre varios municipios, tanto de atención al ciudadano como de gestión municipal, entre ellos (a título orientativo):
  - Cargos públicos y asesores externos.
  - Puestos administrativos.
  - Asesoría jurídica.
  - Tramitación de expedientes.
  - Centrales de compras.
  - Facturación electrónica.
  - Formación virtual para funcionarios.
  - Planes de empleo.

#### *Desarrollar la colaboración público-privada*

- **Privatizar** servicios no esenciales.
- **Externalizar o concesionar** los servicios que permitan mejorar la eficiencia y la calidad pero que requieran garantizar los derechos, la igualdad de oportunidades y la seguridad económica de los más desfavorecidos.
- Buscar **nuevas fórmulas** de colaboración público-privada cuyos objetivos incluyan:
  - Remunerar según los resultados económicos y sociales.
  - Potenciar el voluntariado y el trabajo comunitario.

#### *Contemplar nuevos instrumentos legales y financieros*

- Buscar posibles transiciones hacia **modelos de copago**.
- Contemplar formas **diferentes al pago en efectivo a proveedores** mediante un sistema transparente que considere pagos en especie o intercambio de servicios.
- Explorar fórmulas para que la normativa sea más ágil y permisiva en la posible **compensación de deudas** entre los administrados y las AA. PP.
- Impulsar el uso de **productos de financiación para pymes**.

#### *Incorporar compromisos concretos a los programas electorales*

- Incorporar medidas especiales a los programas electorales para paliar los efectos en el desempleo, la morosidad y el recorte presupuestario.

#### *Divulgar casos de éxito*

- Divulgar y **compartir casos de éxito** para generar efecto multiplicador.

#### *4. Dirigidas a las organizaciones de acción social*

### **Ofrecer activamente su conocimiento de la realidad a toda la sociedad, especialmente a sus líderes**

- **Persistir en la labor** de apoyo a las personas de los grupos más vulnerables e información pública sobre la realidad de la exclusión social.
- Dar prioridad a la generación de actitudes de **empatía** con los líderes de la sociedad y potenciales filántropos para conseguir colaboraciones estables.
- Diseñar nuevas estrategias que permitan evolucionar hacia los **desafíos emergentes**, incluso en un contexto de cambio en la prestación pública de servicios sociales.
- **Trabajar en grupo** con organizaciones sociales complementarias.
- Potenciar en enfoque hacia la **medición resultados**.
- **Diversificar** las fuentes de recursos, impulsando los de empresas (sobre todo pymes) y ciudadanos.
- Desarrollar sus estándares de **transparencia y buen gobierno**.

#### *5. Dirigidas a los medios de comunicación*

### **Difundir las ideas y actuaciones que se generen para favorecer su efecto multiplicador**

- Enfocar noticias y artículos de opinión también hacia los **efectos deseables** que siempre generan las situaciones de crisis.
- **Denunciar** situaciones y comportamientos irregulares de cualquier parte del sistema con transparencia y objetividad.
- **Difundir** actuaciones institucionales, historias personales y casos de éxito con potencial generador de efecto demostración.

## ANEXO

### EL GRUPO DE REFLEXIÓN Y PROPUESTAS

El Grupo de Reflexión y Propuestas de la Fundación Empresa y Sociedad está formado por:

- D. Tom Burns Marañón, OBE, periodista y ensayista hispano-británico.
- D. Julio Gómez-Pomar, Doctor en Ciencias Económicas, Director del Centro de Innovación del Sector Público de PwC e IE Business School.
- D. Manuel Pimentel Siles, empresario y escritor.
- D. Rafael Puyol, experto en Demografía. Presidente del Consejo de Dirección de IE Universidad de Segovia y Vicepresidente de la Fundación IE.
- D. Pedro Rivero Torre, catedrático de Economía Financiera y Contabilidad de la Empresa en la Universidad Complutense de Madrid y miembro de la Real Academia de Doctores.
- D. Francisco Salinas, profesor de la Universidad Pontificia de Salamanca, campus de Madrid, y experto en economía social.
- D. Francisco Abad, experto en innovación social y fundador de la Fundación Empresa y Sociedad.

Los miembros del Grupo comparten la idea de que es importante incorporar de manera constructiva el ángulo social de las empresas al debate público, porque es una de las claves del sistema de bienestar. Por eso se comprometen a colaborar en la generación de ideas, datos y actuaciones de posible interés común para el sector empresarial, los responsables de las políticas públicas y la sociedad en general.

El Grupo se constituye con vocación de trabajar a medio plazo. Su actividad se concreta en la elaboración de Documentos de Reflexión y Propuestas dirigidos a fomentar el debate y la colaboración entre los principales agentes sociales.

### ANALISTAS FINANCIEROS INTERNACIONALES (AFI)

Analistas Financieros Internacionales (Afi) aglutina ocho empresas altamente especializadas en el suministro de sistemas de información, formación, asesoramiento y consultoría económico-financiera. Actualmente proyecta sus líneas de consultoría y formación a la gestión económica y al apoyo en la formulación de estrategias, en el conjunto del sector privado y en las administraciones públicas, tanto en España como a nivel internacional.

El equipo que ha colaborado en este informe ha estado dirigido por D. José Antonio Herce San Miguel, Socio Director.

### AGRADECIMIENTOS

- Convergencia i Unió.
- Partido Popular.
- Partido Socialista.
- Eulen.
- La Caixa.
- Farmaindustria.
- Plataforma Multisectorial contra la Morosidad.
- Asociación Española de Fundraising.
- Cruz Roja.
- Plataforma de ONG de Acción Social.
- amigos de **empresa y sociedad**, vía LinkedIn y twitter (@amigosEYS).