



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, n° 57, abril 2007, pp. 225-248

El mutualismo de previsión social en España

M^a Teresa Sánchez Martínez

Universidad de Granada

El mutualismo de previsión social en España

M^a Teresa Sánchez Martínez

Universidad de Granada

RESUMEN

Las Mutualidades son instituciones pertenecientes al ámbito de la Economía Social. Forman parte de los Sistemas Complementarios de Previsión Social de carácter privado, gozando de gran tradición en la Europa Comunitaria. En España, desde su inclusión en la Ley de Ordenación del Seguro Privado de 1984 dejaron de tener un estatuto especial, para considerarse a todos los efectos entidades aseguradoras, teniendo que adaptarse a una nueva y más exigente normativa. Este hecho, junto a la regulación de los Planes y Fondos de Pensiones y al proceso de descentralización fiscal puesto en marcha tras la Constitución española, ha desembocado en un importante proceso de reestructuración del sector mutualista.

PALABRAS CLAVE: Mutualismo Previsión Social, Valor Añadido, Dimensión y Eficiencia.

CLAVES ECONLIT: A130, G220, G230 y I110.

Le mutualisme de la prévision sociale en Espagne

RÉSUMÉ: Les mutuelles sont des institutions qui appartiennent au domaine de l'économie sociale. Elles font partie des systèmes complémentaires de prévision sociale à caractère privé, jouissant d'une grande tradition dans l'Europe communautaire. En Espagne, depuis leur inclusion dans la Loi d'aménagement de l'assurance privée de 1984, elles n'ont plus de statut spécial, puisqu'elles sont considérées à tous les effets comme des compagnies d'assurance et doivent donc s'adapter à une nouvelle réglementation plus exigeante. Ce fait, ainsi que la réglementation sur les plans et fonds de retraites et le processus de décentralisation fiscale mis en place après la Constitution espagnole, a débouché sur un important processus de restructuration du secteur mutualiste.

MOTS CLÉ: Mutualisme Prévision Sociale, Valeur ajoutée, Dimension et Efficience.

Mutual Societies for Social Welfare in Spain

ABSTRACT: Mutuals are institutions belonging to the Social Economy sector. They are private associations that form part of Complementary Social Welfare Systems, and they are well established in the European Community. In Spain, since they were included in the Law on Private Insurance of 1984, they no longer have a special status and are now considered insurance entities to all intents and purposes. They have therefore had to adapt to new and more demanding regulations. This, together with the regulations on Pension Plans and Funds and the fiscal decentralisation process put in place after the Spanish Constitution came into force, has resulted in a significant restructuring of the mutual society sector.

KEY WORDS: Mutual Societies and Social Welfare, Added Value, Dimension and Efficiency.

1.- Introducción¹

En las últimas décadas, la previsión complementaria a la Seguridad Social ha experimentado un extraordinario avance en todos los países desarrollados. La incertidumbre que se cierne sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y otros mecanismos públicos de previsión, ha impulsado la regulación y el desarrollo de mercados privados que ofrecen seguros y otro tipo de instrumentos de protección frente a riesgos asociados a la vida y a las actividades económicas y laborales.

En España, Compañías de Seguros, Planes y Fondos de Pensiones y Mutualidades de Previsión Social son los principales intermediarios en estos mercados. El sector asegurador español ha conocido transformaciones muy importantes desde que a mediados de los setenta comenzase una tímida liberalización del sistema financiero. Este proceso se intensificó con la entrada de España en la Unión Europea y con la creación del mercado único y la unión monetaria. Como consecuencia de todo ello, las Mutualidades de Previsión Social han dejado de tener un estatuto especial, para considerarse a todos los efectos entidades aseguradoras. Dicha calificación ha supuesto un importante reto para las entidades mutualistas, que han tenido que adaptar sus sistemas de previsión, liquidez y solvencia a los del resto de Compañías de Seguros.

Este trabajo intenta ofrecer, ante todo, un panorama del sector mutualista en España. Para ello, es necesario en primer lugar, encuadrar al sector mutualista, tanto por su naturaleza, dentro de la esfera de la economía social, como por su ámbito de actuación, dentro del mercado previsión social complementaria. Se examina, por un lado, la gran relevancia que el mercado de previsión social está tomando en la Unión Europea, para con posterioridad, centrarse en España, teniendo en cuenta los agentes que lo componen y la importancia de cada uno de ellos en el área de los seguros de vida y previsión. A continuación se realiza, asimismo, una estimación de las principales magnitudes económicas de las Mutualidades de Previsión Social —Valor añadido, Remuneración de los asalariados y Excedente bruto de explotación— y de su contribución a las correspondientes magnitudes sectoriales. El análisis realizado para España revela que en los últimos años las Mutualidades, aun habiendo experimentado una notable expansión en ciertas partes del territorio español, han sufrido, sin embargo, una pérdida de importancia relativa en el ámbito de la previsión social complementaria, a consecuencia, sobre todo, del extraordinario impulso tomado por los Planes y Fondos de Pensiones. Por último, se cierra este trabajo con un apartado de conclusiones.

1.- Este trabajo es un breve resumen de las estimaciones realizadas para el Proyecto de Investigación La Economía Social en España, cuya finalidad es contribuir al conocimiento, potenciación y reconocimiento de la realidad del Tercer Sector en España, desarrollado por un equipo de investigación presidido por D. José Luis García Delgado y financiado por la Fundación ONCE.

2.- Naturaleza del mutualismo de previsión

Las Mutualidades de Previsión Social son entidades aseguradoras con características muy especiales. En tanto que entidades independientes y con personalidad jurídica propia, están formadas por una comunidad de individuos que comparten un patrimonio destinado a cubrir los riesgos inherentes a la vida laboral o cotidiana. Son, pues, igual que Cooperativas y Sociedades Laborales, típicas empresas de participación (Moreno Ruíz, 2000a:137). Las Mutualidades de Previsión Social asumen plenamente los principios generales que inspiran el comportamiento de las entidades de la Economía Social. Estos principios se pueden sintetizar en los siguientes términos: finalidad de servicio a los miembros más que la obtención de beneficios, autonomía de gestión, procesos de decisión democrática y primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de beneficios (Defourny, 1992:24). En suma, las Mutualidades, tanto por su ámbito de actuación –la previsión social– como por los valores y principios que han de orientar su conducta, se sitúan en el dominio de la Economía Social (Palm y Kessler, 2003:311).

Las prestaciones básicas que realizan las Mutualidades, sobre todo en el caso español, es la de abonar pensiones complementarias a las del sistema público de la Seguridad Social, cubriendo contingencias de muerte, invalidez, viudedad, orfandad y jubilación, mediante una prestación económica que puede tomar la forma de capital o de renta y prestaciones de asistencia sanitaria². No obstante, las Mutualidades también ofrecen otros servicios de marcado carácter benéfico social relacionadas la tercera edad, la educación o la cultura. Entre estas prestaciones complementarias destacan acciones destinadas a proteger a los más desasistidos y aquellas que persiguen mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Servicios de residencia para los ancianos, cuidados a domicilio, formación de hijos de mutualistas, socorros funerarios, servicios de ocio y turismo o prestaciones no contributivas son algunos de los productos que también ofrecen las Mutualidades, aunque en menor importancia.

2.- En la mayoría de los países europeos las mutualidades concentran su actividad en proporcionar amplias coberturas frente a la enfermedad y otros riesgos sociales, participando directamente en la gestión del seguro médico obligatorio, o a través de seguros de enfermedad complementarios, alternativos o sustitutivos (Palm y Kessler, 2003:306).

3.- Las mutualidades en el sistema europeo de previsión social complementaria

La preocupación por el desarrollo de la previsión social complementaria en la Unión Europea constituye un hecho bastante reciente. Varios Consejos Europeos, celebrados a partir de la reunión de Lisboa de marzo de 2000, han destacado el desafío que supone el envejecimiento de la población y sus implicaciones para el mantenimiento de un sistema de pensiones adecuado y sostenible, así como una protección social de calidad frente a los riesgos de enfermedad y dependencia.

El Comité de Protección Social de la Unión resaltó la necesidad de adoptar un planteamiento global para afrontar el problema del envejecimiento demográfico y aprobó tres principios generales, de carácter social, económico y de empleo, para garantizar la viabilidad a largo plazo de los sistemas de pensiones³.

Para atender al segundo de los principios, de carácter económico, como es el mantenimiento de la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones, los Estados miembros tienen ante sí dos posibilidades: desarrollar los sistemas complementarios o seguir confiando en los sistemas públicos⁴. Algunos Estados miembros son partidarios de reforzar el papel de los sistemas privados de pensiones, por lo que entienden necesario aumentar su contribución al sistema global. Para ello, se debería promover un marco regulador apropiado a escala nacional y comunitaria que tendría que permitir aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecen el mercado único y el euro.

Los pilares segundo y tercero del modelo de previsión social constituyen el sistema complementario cuya finalidad es ofrecer coberturas adicionales a las del sistema público. Entre estos, la Unión Europea se inclina por los sistemas de empleo que componen el segundo nivel. El mayor recurso a los sistemas complementarios de empleo que sigan el modelo de capitalización puede aliviar el peso que recae sobre el gasto público. Un mayor desarrollo de los fondos profesionales de pensiones, apoyados por convenios colectivos o por fondos públicos y privados de pensiones con fuertes elementos de solidaridad y una estrecha relación entre cotizantes y prestaciones, aumentará la adecuación de las pensiones y promoverá la justicia intergeneracional (Comisión de las Comunidades Europeas, 2002).

3.- Aprobados en el Consejo Europeo de Gotemburgo en junio de 2001.

4.- Entre las medidas que se aconsejan adoptar para poder seguir confiando en los sistemas públicos se encuentran por ejemplo, el aumento de los períodos de cotización y/o una reducción de las prestaciones, el aumento de la tasa de empleo y de la empleabilidad de las personas de cierta edad.

La mayoría de los Estados miembros y de los organismos representativos que participaron en las consultas para la elaboración del Libro Verde sobre los sistemas complementarios de pensiones en el mercado único⁵ estuvieron de acuerdo en que los sistemas complementarios de capitalización pueden ofrecer mayor flexibilidad que los sistemas de reparto a la hora de abordar la crisis demográfica y subrayaron las ventajas del ahorro destinado a la jubilación. No obstante, se debe hacer hincapié en que la finalidad esencial que cumplen estos sistemas es de carácter social y, por lo tanto, debe encuadrarse en la esfera de la política social de la Unión y no sólo de la esfera financiera (Gonzalo González, 1993, y Teaghe, 1998).

En cuanto a la protección de la salud, la Unión Europea considera que la existencia de un sistema de protección contra los riesgos de enfermedad y dependencia de calidad es un logro fundamental⁶ que debe protegerse y adaptarse a los retos de nuestro tiempo, en particular, el envejecimiento demográfico. El Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001, con arreglo a las conclusiones de Lisboa, reconocía que los sistemas de asistencia sanitaria de la Unión tienen ante sí un importante desafío en el ámbito de la asistencia sanitaria y de la atención a los ancianos: conseguir de forma simultánea el acceso universal a la asistencia, un alto nivel de calidad en la oferta de servicios sanitarios y la sostenibilidad financiera de los sistemas.

El aumento de la dependencia, consecuencia del envejecimiento de la población, va a suponer un problema creciente en una sociedad como la actual, en la que por muy diversas causas de orden económico y social está teniendo lugar un proceso de desarticulación de la estructura familiar clásica (Casado Martín, 2003:146). A pesar de la magnitud de los problemas que ocasionará el incremento de la tasa de dependencia, la mayoría de Estados miembros aún no han desarrollado programas integrales tendentes a resolverlos. Las opciones existentes para hacer frente al envejecimiento demográfico serían las siguientes: primero, definir una modalidad de financiación apropiada para la rama de seguros de enfermedad-invalidez; segundo, crear un seguro específico dependencia; tercero, reparar los gastos entre los sistemas de asistencia sanitaria y de ayuda social; y cuarto, recurrir a los seguros privados.

Esta última opción debe tener muy presente uno de los tres objetivos que se plantea la Unión Europea para los sistemas de asistencia sanitaria: la accesibilidad. El acceso a la asistencia por parte de grupos desfavorecidos y de las personas más necesitadas están reconocidos como objetivos comunes de esta política –la de lucha contra la exclusión– según se desprende de la Resolución adoptada en el Consejo Europeo de Niza Comisión de las Comunidades Europeas, 2001:11).

5.- *El Libro verde de la Comisión sobre los sistemas complementarios de pensiones en el mercado único relanzó un debate amplio sobre la mejor forma de abordar los retos de orden demográfico y económico que se avecinaban, y de qué modo el mercado único y el euro podían contribuir a aumentar la eficacia de los sistemas complementarios. La inexistencia de un marco comunitario sobre los sistemas complementarios de pensiones perjudica tanto a los futuros pensionistas como a las instituciones de previsión social complementarias (Comisión de las Comunidades Europeas, 1997).*

6.- *El artículo 35 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE establece que "Toda persona tiene derecho a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria"; y el 34, que "La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de la Seguridad Social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia de la vejez".*

En este sentido, se ha abierto un debate en torno a los principios sociales que deben orientar los sistemas de salud privados de carácter voluntario, a fin de establecer regulaciones que prohíban prácticas aseguradoras perversas como la selección de riesgos, la exclusión, o la reducción de coberturas en determinados supuestos. En este sentido, en el año 2000 el Parlamento Europeo adoptó una Resolución sobre el seguro de enfermedad complementario⁷, en la que se invita a la Comisión a estudiar la posibilidad de definir un marco para preservar la solidaridad y la accesibilidad a los cuidados sanitarios. A través de dicha Resolución, el Parlamento Europeo está impulsando la idea de que el sector privado se comprometa a adoptar criterios de funcionamiento que se inspiran en los principios mutualistas.

El sector mutualista puede ser un instrumento apropiado para el desarrollo de la previsión social complementaria en la Unión Europea pues, entre otros hechos relevantes, el sistema ofrece cobertura a más de ciento veinte millones de asociados, repartidos de forma muy desigual por el conjunto de Estados miembros.

Una de las características más llamativas del mutualismo comunitario es la heterogeneidad. La diversidad de modelos es fruto de la diferente concepción y evolución de los sistemas obligatorios de protección social y de la historia y la cultura de cada Estado (Moreno Ruiz, 2000c). La evolución histórica del mutualismo en Europa presenta ciclos evolutivos muy similares, siendo su nacimiento en muchos países previo al desarrollo de los sistemas públicos de protección social (Maldonado Molina, 2001, pp.101-125). Actualmente, sus principios de solidaridad y ayuda mutua están plenamente vigentes, y el derecho de acceso de todos los ciudadanos a la protección social y a unos servicios sanitarios de calidad, así como el principio de no exclusión, originarios del mutualismo, se han integrado plenamente a los sistemas nacionales de protección (cuadro 1).

En definitiva, la diversa configuración de los sistemas de Seguridad Social de los Estados miembros ha hecho que dentro de los sistemas de previsión social complementarios las Mutualidades no presenten un modelo uniforme, ni en lo referente a su tratamiento normativo ni en su importancia cuantitativa. Por ello, dentro del movimiento mutualista europeo y en el seno de la Asociación Internacional de la Mutualidad se reclama un Estatuto Europeo de la Mutualidad, que redefina el papel que estas entidades deben desempeñar.

7.- Por iniciativa del ex Primer Ministro francés, Michel Rocard, como diputado europeo, se adoptó una Resolución del Parlamento Europeo sobre el seguro de enfermedad complementario, en diciembre de 2000.

Cuadro 1. Funciones del mutualismo en la UE

| | Protección de la salud | | | | Pensiones | Población |
|--------------|------------------------|-------------|-------------|----------------|-----------------|-----------|
| | Obligatoria | Sustitutiva | Alternativa | Complementaria | Complementarias | Afiliada |
| Alemania | Si | - | - | - | - | 90% |
| Bélgica | Si | Si (1) | - | Si | - | 100% |
| Dinamarca | - | - | Si | Si | - | 20% |
| España | - | - | Si | Si | Si | 6,2% |
| Francia | Si (2) | - | - | Si | Si | 60% |
| Grecia | Si (3) | - | Si | Si | - | 1,4% |
| Irlanda | - | - | Si | Si | - | 40% |
| Italia | - | - | Si | Si | Si | 3,5% |
| Luxemburgo | - | - | - | Si | - | 75% |
| Países Bajos | Si | Si (4) | - | Si (5) | - | 63% |
| Portugal | - | - | Si | Si | Si | 7% |
| Reino Unido | - | - | Si | Si | - | 6% |

Notas:

(1) Régimen para autónomos, pequeños riesgos.

(2) Régimen para funcionarios, estudiantes, autónomos y sector agrícola.

(3) Régimen para trabajadores del sector bancario.

(4) Las cajas sociales holandesas han creado sus propias empresas privadas para dar cobertura a los miembros que superan el techo de ingresos para beneficiarse del régimen de seguridad social.

(5) En 2000 estas coberturas fueron transferidas a entidades privadas diferentes.

Fuente: OECD Health Data 2000 y elaboración propia.

Del mismo modo que los sistemas públicos de protección social deben introducir reformas para adaptarse a los cambios que derivan del envejecimiento de la población, las Mutualidades, como entidades de la Economía Social, deben plantearse nuevas estrategias, reivindicando el lugar que merecen en el mercado europeo de la previsión complementaria, por encima de las singularidades que se observan en cada Estado. El Estatuto Europeo de la Mutualidad se encuentra, no obstante, en una situación de estancamiento, debido a las discrepancias que existen entre algunos Estados miembros y el propio sector⁸.

8.- En 1989 se propuso, por parte de la Comisión Europea, crear el reglamento de la Sociedad Europea, en principio sólo para la figura de sociedad anónima. Posteriormente, en 1991, se decidió por parte del Parlamento Europeo, que esta Sociedad Europea podría tomar la forma de sociedad anónima europea, sociedad cooperativa europea, sociedad mutual europea, de mutualidad europea o de asociación. La Comisión desarrolló en este año tres propuestas de estatutos europeos para las tres grandes familias de la economía social, cooperativas, asociaciones y mutuas. El reglamento del Estatuto para la mutualidad ha estado bloqueado desde entonces.

4.- Previsión social complementaria y mutualismo en España. Evolución reciente

El artículo 41 de la Constitución Española de 1978 consagra el derecho de los ciudadanos a la Seguridad Social y establece un régimen de coexistencia para el sistema público y los sistemas privados, y proclama que "... la asistencia y prestaciones complementarias serán libres". Los sistemas privados en ningún caso sustituyen al sistema público y tienen, como su propio nombre indica, un perfil complementario al sistema universal y básico. La concreción de este mandato constitucional se ha traducido en un modelo de previsión social, cuyos pilares básicos se reflejan en el cuadro 2. Compañías de Seguros, Planes y Fondos de Pensiones y Mutualidades de Previsión Social compiten en el mercado español de la previsión complementaria.

El sector mutualista ha afrontado en las últimas décadas grandes reformas, tanto en lo concerniente a su marco institucional, como por el desarrollo de la Seguridad Social obligatoria. Los cambios más importantes en el campo legislativo son, en primer lugar, su inclusión en la Ley 33/1984, de Ordenación del Seguro Privado, que las sometió a los mismos requerimientos de liquidez y solvencia que el resto de las entidades aseguradoras, y que las obliga a cambiar su sistema de reparto por el de capitalización; en segundo lugar, la aprobación de la Ley 8/1987, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, como respuesta a la importante necesidad de potenciar un sistema de previsión complementario en España, recibiendo un importante conjunto de bonificaciones y ventajas estimulantes por parte del legislador estatal, lo que colocó al sector mutualista en una posición de desigualdad en términos competitivos frente a los Planes y Fondos de Pensiones.

Cuadro 2. El sistema español de previsión social

| Protección Social Pública | Protección Social Complementaria y Privada | |
|---|---|---|
| Primer pilar(1) | Segundo Pilar | Tercer Pilar |
| <p>Nivel de carácter básico Prestaciones no contributivas. De carácter universal. Se financia mediante impuestos y comprende las prestaciones no contributivas, la asistencia sanitaria, las prestaciones familiares y los servicios sociales.</p> <p>Nivel de carácter contributivo y profesional Obligatorio para los trabajadores por cuenta ajena y propia. Se financia a través de cotizaciones sociales a cargo de la empresa y del trabajador y comprende la percepción de rentas de jubilación, incapacidad permanente o temporal, maternidad, riesgo durante el embarazo y muerte y supervivencia.</p> | Planes de pensiones, seguros colectivos y mutualidades de empleo(2) | Planes de pensiones, seguros y mutualidades individuales(3) o del sistema asociado(4) |

(1) Este primer nivel configura el Sistema de Seguridad Social en el que no se incluyen ciertos colectivos de funcionarios como los de la Administración Civil del Estado, de la Administración de Justicia y el personal al servicio de las Fuerzas Armadas, cuya protección social se organiza y gestiona mediante instituciones (MUFACE, ISFAS, MUGEJU) y normativas específicas.

(2) El sistema de empleo corresponde a los planes de pensiones, seguros colectivos y mutualidades cuyo promotor es una sociedad o empresa, corporación, mutualidad, cuyos partícipes son sus empleados.

(3) El sistema individual corresponde a planes de pensiones o seguros colectivos cuyo promotor son una o varias entidades de carácter financiero o mutualidades y cuyos partícipes son cualesquiera personas físicas, a excepción de las que estén vinculadas a aquellas por relación laboral, y sus parientes hasta tercer grado inclusive.

(4) El sistema asociado se corresponde a los planes de pensiones o seguros cuyo promotor es cualquier mutualidad, asociación, sindicato, gremio o colectivo, siendo los partícipes sus asociados, miembros o afiliados. Estas asociaciones o colectivos deben estar delimitados por alguna característica común distinta al propósito de configurar un plan de pensiones.

Por último, el proceso descentralización fiscal puesto en marcha por la Constitución de 1978 hace que las Comunidades Autónomas tengan atribuida la competencia exclusiva sobre las Mutualidades de Previsión Social, exceptuando a aquellas mutualidades que operen en más de una Comunidad Autónoma, cuyo ámbito competencial será el nacional⁹. Sin embargo, tan sólo cuatro de las diecisiete Comunidades Autónomas existentes en España, han asumido competencia legislativa plena en sus parlamentos: País Vasco, Cataluña, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid, siendo sobre todo las dos primeras las que han experimentado un mayor desarrollo e importancia en cuanto al número y consolidación de las mismas.

9.- Estas Mutualidades dependen de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGPFP), del Ministerio de Economía.

Cuadro 3. Mutualidades de previsión social: número de entidades, 1991-2004

| Ámbito competencial | 1991 | 1993 | 1995 | 1997 | 1999 | 2001 | 2004 |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Nacional (DGSP) | 294 | 178 | 134 | 100 | 91 | 70 | 61 |
| Ámbito inferior al nacional | 345 | 344 | 351 | 373 | 405 | 409 | 420 |
| Cataluña | 175 | 165 | 154 | 148 | 150 | 144 | 142 |
| País Vasco | 127 | 136 | 155 | 185 | 197 | 205 | 210 |
| Otras CC AA | 43 | 43 | 42 | 40 | 58 | 60 | 68 |
| Total | 639 | 522 | 485 | 473 | 496 | 479 | 481 |

Fuente: Elaborado con datos de la Confederación Española de Mutualidades, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, Generalitat de Catalunya y Gobierno Vasco.

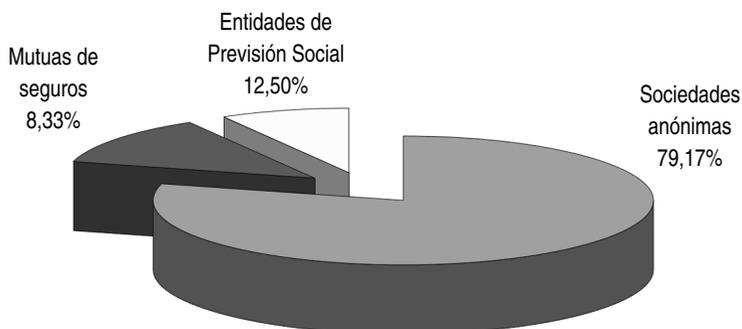
Los cambios normativos señalados –coincidentes en el tiempo con la incorporación de España al mercado financiero integrado y a la Unión Monetaria Europea– han impactado con fuerza en el sector mutualista: en poco más de una década, éste no sólo tuvo que hacer frente a unas exigencias crecientes de capitalización y de provisiones técnicas, sino que se vio sometido a una intensa competencia, tras la regulación de los Fondos de Pensiones, que comenzaron a gozar de un tratamiento fiscal muy favorable. Como consecuencia de todo ello, el sector ha conocido una fuerte reestructuración, con un doble resultado (cuadro 3): la más que notoria reducción del número de entidades cuyo ámbito competencial es el nacional a escala española –por conversión de algunas en sociedades mercantiles o por procesos de absorción o fusión– y la aparición de un renovado tejido de entidades mutualistas en Cataluña y el País Vasco, con reforzados indicadores de dimensión, solvencia y liquidez.

El análisis de la evolución seguida por las principales magnitudes de negocio de las Mutualidades y del resto de entidades que compiten en el mercado de la previsión complementaria –patrimonio, primas, socios-partícipes, etcétera–, no está exento de dificultades, debido, sobre todo, a que algunas Mutualidades y una buena parte de las Compañías de Seguros intervienen como Entidades Gestoras de Fondos de Pensiones. En todo caso, el patrimonio de los Fondos siempre se contabiliza de forma separada al de las Entidades Gestoras, por lo que no existe el riesgo de computar doblemente los recursos del sector. Según la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, de las 122 entidades aseguradoras gestoras de Fondos de Pensiones que existían en el año 2004, 15 eran Mutualidades de Previsión Social¹⁰, esto es, el 12,5 por 100 (gráfico 1). Esta dificultad se hace especialmente notoria en el caso de los planes asociados –los que mejor se adaptan a la naturaleza de las Mutualidades– ya que el 11,5 por 100 han sido promovidos por Mutualidades, correspondiendo a los

10.- Entre ellas se encuentran la M.P.S. del Col·legi d'Enginyers Industrials de Catalunya, Lagun-Aro EPSV, M.P.S. Fondo de Asistencia Mutua del Colegio de Ingenieros de Caminos, Montepío Loreto M.P.S., Mutualidad del Clero Español de Previsión Social, M.P.S. del personal de Nestlé y Mutualidad Complementaria de P.S. Personal Caja Ahorros Asturiana.

mismos un patrimonio que representa alrededor del 46,8 por 100 del volumen total de sistema asociado según el Informe 2003 sobre *Seguros y Fondos de Pensiones*, elaborado por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (cuadro 4).

Gráfico 1. Distribución de entidades gestoras de aseguradoras de fondos de pensiones, 2004



Fuente: Seguros y Fondos de Pensiones. Informe 2004. Ministerio de Economía y Hacienda. DGSFP.

Cuadro 4. Clasificación de los planes de pensiones según origen del promotor. 2003

| Modalidad | Promotor | Número | Porcentaje |
|---------------------|--------------------------------------|--------|------------|
| Planes De Empleo | Sector primario | 24 | 1,3 |
| | Sector secundario | 393 | 22,0 |
| | Sector terciario | 1.370 | 76,7 |
| Planes Asociados | Asociaciones, federaciones y gremios | 125 | 51,4 |
| | Colegios profesionales | 77 | 31,7 |
| | Mutualidades | 28 | 11,5 |
| | Sindicatos | 10 | 4,1 |
| | Fundaciones Laborales | 3 | 1,2 |
| Planes Individuales | Entidades Aseguradoras | 266 | 29,0 |
| | Bancos | 246 | 26,8 |
| | Cajas de Ahorros | 256 | 27,9 |
| | Cooperativas de Crédito | 11 | 1,2 |
| | Otros | 139 | 15,1 |
| TOTAL | | 2.948 | |

Fuente: Seguros y Fondos de Pensiones, Informe 2003, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

En relación con las compañías de seguros, el peso de la actividad desarrollada por las Mutualidades de Previsión Social es sensiblemente pequeño, aunque no por ello despreciable. La relevancia mayor de las Mutualidades se registra en el ramo Vida, donde las primas devengadas en su favor representaban en 2004 el 8,3 por 100 del total (cuadro 5).

Cuadro 5. Compañías de seguros y mutualidades de previsión social: primas devengadas y cuota de mercado

| I. Primas devengadas (en millones euros) | | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Entidades | 2002 | | | 2004 | | |
| | Vida | No Vida | Total | Vida | No Vida | Total |
| Entidades Seguros Privadas | 26.547 | 22.081 | 48.628 | 19.162 | 26.369 | 45.531 |
| Mutualidades Previsión Social | 1.454 | 290 | 1.744 | 1.732 | 185 | 1.917 |
| Total Sector | 28.001 | 22.371 | 50.372 | 20.894 | 26.554 | 47.448 |
| II. Cuota de mercado (medida por volumen de primas devengadas) | | | | | | |
| Entidades | 2002 | | | 2004 | | |
| | Vida | No Vida | Total | Vida | No Vida | Total |
| Entidades Seguros Privadas | 94,8 | 98,7 | 96,5 | 91,7 | 99,3 | 96,0 |
| Mutualidades Previsión Social | 5,2 | 1,3 | 3,5 | 8,3 | 0,8 | 4,4 |
| Total Sector | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Elaborado con datos de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y la Confederación Española de Mutualidades.

Por último, el cuadro 6 muestra que el ahorro de las familias que se canaliza a través del mercado de la previsión complementaria ha pasado de representar el 2 por 100 en 1984, al 15,5 por 100 en 2004. Entre los intermediarios que participan en dicho mercado, las Compañías de Seguros y los Fondos de Pensiones son los que han experimentado una expansión más acelerada, con crecimientos de su participación que se sitúan entre el 700 y el 1.800 por 100. Por su parte, el peso de las Mutualidades de Previsión Social sigue siendo débil, sólo un 1,5 por 100 del ahorro total de las familias, aun habiendo crecido un 300 por 100 en ese mismo período.

Cuadro 6. Ahorro financiero de las familias (porcentaje sobre el total de activos financieros)

| | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2004 |
|---|------|------|------|------|------|
| Depósitos bancarios: efectivo y depósitos | 65,9 | 61,2 | 50,1 | 39,6 | 39,8 |
| Instituciones de Inversión Colectiva | 0,4 | 2,2 | 10,5 | 15,0 | 14,3 |
| Fondos de Inversión | 0,4 | 1,7 | 10,1 | 13,6 | 12,5 |
| Sociedades de Inversión | - | 0,6 | 0,4 | 1,5 | 1,8 |
| Inversión directa | 20,6 | 19,5 | 24,5 | 28,0 | 26,7 |
| Renta fija | 8,5 | 7,2 | 4,0 | 2,6 | 2,6 |
| Renta Variable | 12,0 | 12,4 | 18,8 | 22,5 | 20,0 |
| Otras participaciones | - | - | 1,6 | 2,9 | 4,1 |
| Créditos | 9,3 | 6,3 | 3,6 | 2,2 | 2,3 |
| Otros | 3,5 | 3,0 | 1,5 | 1,5 | 1,4 |
| Previsión Social Complementaria | 2,0 | 7,7 | 9,8 | 13,8 | 15,5 |
| Fondos de pensiones | 0,3 | 3,3 | 3,3 | 4,9 | 5,4 |
| Seguros | 1,2 | 3,0 | 5,1 | 8,0 | 8,6 |
| Entidades Previsión Social | 0,5 | 1,4 | 1,4 | 0,9 | 1,5 |

Fuente: INVERCO.

5.- La contribución de las mutualidades de previsión social a las principales macromagnitudes del sector

En el año 2003 el sector de Mutualidades de Previsión Social empleaba a 4.075 trabajadores, que representan el 8,87 por 100 del colectivo de asalariados de la rama de Seguros y Fondos de Pensiones (cuadro 7). Casi tres cuartas partes de ese empleo se concentra en Cataluña, Comunidad con fuerte implantación del mutualismo de asistencia sanitaria, mientras que el cuarto restante se distribuye, sobre todo, entre la Comunidad de Madrid –donde tienen su domicilio social la mayor parte de las Mutualidades que operan en más de una Comunidad Autónoma y que, por tanto, dependen de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones del Ministerio de Economía, en adelante DGSFPS– y el País Vasco, con un sector que ha alcanzado un nivel de desarrollo muy elevado, particularmente en el ramo Vida, en el que las exigencias de personal son sensiblemente menores.

En términos de Valor añadido, las Mutualidades contribuyen con algo más del 7,5 por 100 a la riqueza generada por la rama de Seguros y Fondos de Pensiones. El hecho de que el porcentaje de Valor Añadido sea menor que el de empleo revela que la productividad global de las Mutualidades es inferior a la del conjunto de empresas aseguradoras, lo que debe explicarse, entre otras causas, por la escasa dimensión de las entidades mutualistas y su especialización, al menos en una buena parte de España, en la rama sanitaria, donde la utilización del factor trabajo es comparativamente mayor que en las actividades del ramo Vida.

Cuadro 7. Aportación del mutualismo a las principales macromagnitudes del sector financiero, 2003

| | S.12- Instituciones Financieras | | S.125- Empresas de seguros y Fondos de Pensiones | | |
|---------------------------------|---------------------------------|--------|--|-----------------------------------|------------------------------------|
| | | | Mutualidades de Previsión Social | | |
| | | | Total | % sobre Instituciones Financieras | % sobre Seguros y Fondos Pensiones |
| Valor de la producción | 52.699 | 10.856 | 1.083 | 2,06 | 9,98 |
| Consumos intermedios | 17.124 | 5.923 | 712 | 4,16 | 12,02 |
| Valor añadido bruto | 35.575 | 4.933 | 372 | 1,04 | 7,53 |
| Remuneración de los asalariados | 16.525 | 2.184 | 111 | 0,67 | 5,07 |
| Excedente bruto de explotación | 18.846 | 2.740 | 261 | 1,38 | 9,52 |

*millones euros

Fuente: Contabilidad Nacional y elaboración propia.

Dentro del sector se puede hablar de dos modelos diferenciados de mutualismo de previsión social ampliamente desarrollados en España, el modelo vasco junto a las Mutualidades pertenecientes al ámbito nacional, especializado en pensiones (ramo Vida), el modelo catalán, especializado en asistencia sanitaria (ramo No Vida). El cuadro 8 presenta datos comparativos de las macromagnitudes generadas por las entidades mutualistas dependientes de la Generalitat de Catalunya, el Gobierno Vasco y la DGSFP, que en conjunto representan la práctica totalidad del sistema mutualista español –las entidades dependientes de otras administraciones territoriales no alcanzan el 1 por 100 del volumen de negocio a escala nacional.

Cuadro 8. Modelos mutualistas en España (en millones de euros). 2003

| | Cuotas Valor | | | | | | Añadido Bruto | | | | | | % VAB s/ Cuotas |
|------------|--------------|------|---------|------|-----------|-----|---------------|------|---------|------|---------|-----|-----------------------|
| | Vida | | No Vida | | Total | | Vida | | No Vida | | Total | | |
| | Total | % | Total | % | Total | % | Total | % | Total | % | Total | % | |
| DGSFP | 433.244 | 78,7 | 117.025 | 21,3 | 550.269 | 100 | 106.925 | 78,2 | 29.738 | 21,8 | 136.663 | 100 | 24,8 |
| Cataluña | 82.329 | 30,7 | 185.835 | 69,3 | 268.165 | 100 | 24.306 | 27,3 | 64.860 | 72,7 | 89.166 | 100 | 33,3 |
| País Vasco | 1.083.600 | 99,5 | 5.700 | 0,5 | 1.089.300 | 100 | 144.809 | 99,3 | 1.021 | 0,7 | 145.830 | 100 | 13,4 |
| Total | 1.599.173 | 83,8 | 308.560 | 16,2 | 1.907.733 | 100 | 276.040 | 74,3 | 95.619 | 25,7 | 371.659 | 100 | 19,5 |

* miles de euros

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Seguros, Generalitat de Catalunya y Gobierno Vasco.

Como puede comprobarse, las entidades de Previsión Social voluntaria del País Vasco –como en menor medida las Mutualidades dependientes de la Dirección General de Seguros– concentran su actividad en el ramo Vida y, dentro de éste, en pensiones. Así, los volúmenes de primas en el ramo Vida representan prácticamente el 100 por 100 del total recaudado por las Mutualidades vascas, frente a sólo un 31 por 100 en Cataluña. Por su parte, las Mutualidades Catalanas, se centran en el ramo No Vida, dada su especialización en la asistencia sanitaria. En esta rama alcanzan el 70 por 100 de las cuotas recaudadas y el 73 por 100 del Valor añadido bruto.

6.- Análisis del sector: dimensión, eficiencia, fortalezas y debilidades de las mutualidades de previsión social

El sector asegurador se caracteriza por la existencia, por una parte, de unas pocas entidades que operan en ramos y modalidades muy abiertas a la competencia –vida, automóviles, multirriesgos– para lo que se requiere una elevada dimensión patrimonial y gran capacidad organizativa; y, por otra, de un gran número de entidades que operan en otras modalidades de seguros para las que la dimensión no es un factor tan importante. Esta característica se ha ido acentuando en los últimos años como consecuencia del aumento de la competencia en los mercados de seguros, derivada de la formación del mercado único y de la globalización económica.

El sector mutualista no escapa a esta tendencia general, coexistiendo unas pocas Mutualidades de tamaño relativamente importante, junto a otras, cuyo número es sensiblemente mayor, de reducida dimensión. La atomización del sector es un aspecto muy negativo del mutualismo. El reducido tamaño de muchas entidades las hace vulnerables a la simple concurrencia en el tiempo de ciertos hechos fortuitos. La dimensión es importante para reforzar la posición en los mercados, para diversificar riesgos e inversiones, para aprovechar economías de escala, para mejorar la imagen de la entidad, para racionalizar la utilización del factor trabajo y los recursos de capital; más aún, la dimensión es clave en un mercado en el que los competidores —Compañías de Seguros y Fondos de Pensiones— son, en una elevada proporción, intermediarios financieros internacionales que cuentan con redes de distribución muy sólidas, elevados volúmenes de negocio y tienen presencia en los principales mercados del mundo.

La escasa dimensión que por término medio tienen las Mutualidades de Previsión Social no debe ocultar, sin embargo, la realidad de un sector que presenta una estructura desigual, muy concentrada en lo que se refiere a la distribución del negocio. En efecto, cuantificando el mercado por el volumen de primas recaudadas, en 2003 las 5 primeras entidades, que representan el 1 por 100 de las que depositaron estados contables a la Confederación Española de Mutualidades en éste y en el anterior ejercicio, absorben el 40 por 100 del negocio, mientras que las veinticinco primeras —cerca del 6 por 100 del total— recaudan el 83,5 por 100 de las cuotas (cuadro 9). La tendencia a la concentración, no obstante, parece estar frenándose en los últimos años, conforme avanza el proceso de reestructuración sectorial.

El nivel de concentración del sector mutualista es, en todo caso, superior al de compañías de seguros, donde las cinco primeras empresas, que en 2003 representan el 1,7 por 100 del total, recaudan el 20 por 100 de las cuotas, mientras que las veinticinco primeras, que suman el 9 por 100, gestionan el 59 por 100 de las primas. Cabe esperar, por tanto, que el sector mutualista continúe su proceso de reestructuración, de manera que sigan desapareciendo aquellas entidades que no alcancen una dimensión mínima eficiente y, en consecuencia, que la actividad se distribuya de forma más equilibrada.

Cuadro 9. Concentración del sector asegurador y de las mutualidades de previsión social, 2002-2003

| | Sector Asegurador | | | |
|-----------------------|----------------------------------|-------|---------------------|------|
| | % s/Total Primas | | % s/Total Entidades | |
| | 2002 | 2003 | 2002 | 2003 |
| 5 Primeras Entidades | 24,81 | 20,19 | 1,73 | 1,74 |
| 10 Primeras Entidades | 39,15 | 33,85 | 3,46 | 3,48 |
| 15 Primeras Entidades | 49,64 | 44,30 | 5,19 | 5,23 |
| 25 Primeras Entidades | 62,73 | 59,21 | 8,65 | 8,71 |
| | Mutualidades de Previsión Social | | | |
| | % s/Total Primas | | % s/Total Entidades | |
| | 2002 | 2003 | 2002 | 2003 |
| 5 Primeras Entidades | 43,32 | 40,33 | 1,13 | 1,14 |
| 10 Primeras Entidades | 64,84 | 62,36 | 2,26 | 2,27 |
| 15 Primeras Entidades | 77,77 | 74,13 | 3,39 | 3,41 |
| 25 Primeras Entidades | 88,04 | 83,50 | 5,66 | 5,68 |

*Datos en millones de euros

Fuente: Dirección General de Seguros y Confederación Española de Mutualidades.

A continuación se realiza una sencilla evaluación de la eficiencia productiva de las empresas aseguradoras. Este estudio puede basarse en el uso de una serie de intuitivos y tradicionales ratios que aparecen el cuadro 10.

En éste se describe los datos económicos más relevantes en el desarrollo de la actividad aseguradora en el periodo 2003. La necesidad de dar un tratamiento uniforme y armonizado a los datos suministrados por cada una de las fuentes ya comentadas, DGSFP y organismos de control autonómico para las mutualidades, impide obtener algunos valores como el margen de solvencia y el fondo de garantía¹¹, o el margen de cobertura de las provisiones técnicas, dado que no se dispone de información desagregada para poder realizar su cálculo¹². No obstante se han estimado algunas ratios que son bastante significativas acerca del desarrollo del negocio asegurador, tanto para las compañías de seguros como para las Mutualidades de Previsión Social, y que ponen de manifiesto algunas diferencias significativas entre ambas. En general, los indicadores de eficiencia técnica

11.- El margen de solvencia como el patrimonio de la empresa aseguradora, libre de todo compromiso previsible, es decir, no comprometido directamente en las operaciones de seguro, deduciendo del mismo los elementos inmateriales, en contraposición a los fondos que engrosan las diferentes provisiones. El fondo de garantía está constituido por la tercera parte de la cuantía mínima del margen de solvencia.

12.- Para las entidades de seguros y las EPS que dependen de la DGSFP estas magnitudes están disponibles, ya que son calculadas por dicho organismo. Sin embargo, al no poder hacer lo mismo para las EPS catalanas y EPSV vascas, se ha tenido que prescindir de dichos ratios en el estudio comparativo.

–siniestralidad neta sobre primas y gastos de explotación sobre primas – son ligeramente desfavorables para las Mutualidades de Previsión Social en el ramo No Vida, en el que destaca la alta siniestralidad, aunque son menos elevados los gastos de explotación en este ramo. La productividad aparente del factor trabajo sí es, como se vio anteriormente, inferior en el caso de las Mutualidades: su especialización en asistencia sanitaria podría ser la causa de esta desventaja. Las ratios de solvencia y cobertura de riesgos son ligeramente mejores en las Compañías de Seguros para el primer caso –auto-financiación-, pero más favorables para el sector mutualista en el segundo -provisiones técnicas sobre pasivo –. Por último, los indicadores de rentabilidad son favorables para las Mutualidades, sobre todo en el ámbito de las inversiones financieras.

Cuadro 10. Indicadores de eficiencia, productividad y solvencia en el sector asegurador español, 2003 (porcentajes)

| Ratios | Aseguradoras | | Mutualidades Previsión Social | |
|-------------------------------------|--------------|---------|-------------------------------|---------|
| | Vida | No Vida | Vida | No Vida |
| Siniestralidad neta/Primas | 87,36 | 74,25 | 70,97 | 80,11 |
| Gastos de explotación/Primas | 5,56 | 22,15 | 6,12 | 13,06 |
| Resultado técnico financiero/Primas | 3,92 | 9,36 | 3,44 | 5,94 |
| Provisiones técnicas/ Pasivo | | 77,35 | | 86,02 |
| Rentabilidad de las inversiones | | 5,43 | | 6,77 |
| Autofinanciación | | 9,29 | | 5,62 |

Fuente: DGSFP (Ministerio de Economía), Generalitat de Cataluña y Gobierno Vasco.

Por último, las mutualidades de previsión social, como consecuencia de las características propias de su naturaleza presentan una serie de puntos fuertes y débiles que se van a examinar a continuación¹³.

En primer lugar, como posible fortaleza, presentan ventajas sociales de orden superior a las otras instituciones de previsión social privada. Son instituciones sin ánimo de lucro, en las que en teoría debe dar lugar a una fórmulas menos costosas, menos insolidarias y más generales, en las que puede apreciarse un carácter más vinculado a la función de protección social, y por lo tanto, más favorable a los ciudadanos. A pesar de que la acción mutualista se sitúe dentro de la actividad aseguradora, y aunque éstas tengan diferentes funciones en cada país, todas las mutualidades comparten valores y

13.- Un análisis mucho más exhaustivo puede obtenerse en Moreno Ruiz (2000, 2000b).

principios de funcionamiento que las distinguen del resto de las entidades aseguradoras comerciales privadas. Uno de estos objetivos es el de mejorar las condiciones sociales de sus afiliados dentro de un contexto de solidaridad, previsión y ayuda mutua, por lo que en principio, rechazan toda forma de exclusión o selección, ya sea basándose en criterios de edad, de estado de salud, de nivel de renta, o incluso en otros criterios distintos de corte social, profesional, religioso o de raza. Frente a estos principios mutualistas, las aseguradoras comerciales si aplican mecanismos de exclusión y selección de riesgos¹⁴.

En segundo lugar, el principio de gestión democrática, o sea, la participación de los asociados en el gobierno y control de la empresa, fundamentalmente en los procesos de toma de decisiones sobre objetivos estratégicos, con arreglo a una persona, un voto, es uno de los valores y principios básicos del mutualismo, que son congruentes con las modernas teorías de la excelencia empresarial¹⁵. Cuando el número de socios es muy grande, la aplicación de este principio, al igual que en otras empresas de participación, suele enfrentarse con problemas de operatividad, por lo que es necesario establecer sistemas de participación de los mutualistas apropiados a su número

El colectivo de socios mutualistas debe ser lo más homogéneo posible para asegurar el buen funcionamiento de una empresa de participación, evitando así conflictos de intereses entre sus miembros. Esta necesidad constituye, al mismo tiempo, una ventaja y un handicap. Las mutualidades han de tener un colectivo de socios que vaya en ascenso si quiere sobrevivir en un mercado como el asegurador, tan competitivo.

De igual modo, el interés por parte de los asegurados mutualistas del buen funcionamiento de la mutualidad es, en buena lógica, mayor que el de los asegurados de una sociedad anónima, por cuanto se han visto favorecidos del desarrollo de relaciones basadas en la confianza, lo que facilita a su vez la asunción de responsabilidades. En este sentido, el principio de retorno o derrama es una forma de repartir el resultado económico de la empresa entre los socios asegurados, en proporción a su participación en la actividad de la mutualidad, que se puede considerar como justo y racional¹⁶. Sin embargo, también es cierto que para muchas personas, sobre todo aquellas que presentan un alto grado de aversión al riesgo, este sistema supone más bien una desventaja, prefiriendo una vez pagada la prima, no asumir el riesgo de desviaciones desfavorables de la siniestralidad y de los gastos de explotación de la actividad, lo cual supone más bien un punto débil por parte de la mutualidad. En la práctica se ha solucionado este punto, porque cada vez funcionan más bajo el sistema de seguro a prima fija.

14.- PALM Y KESSLER (2003).

15.- Así lo pone de manifiesto GARCÍA GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ (1991) haciendo referencia a las sociedades cooperativas, como entidades de participación, que se puede extender a las mutualidades, por cuanto el control por parte de los partícipes en los procesos de producción o de distribución realizados por la empresa es, un factor de eficiencia y de excelencia organizativa.

16.- MORENO RUIZ, R. (2000).

Un punto débil al que se enfrentan las mutualidades es la escasez de directivos profesionales, concededores de las características diferenciadoras de estas empresas de participación frente a las empresas capitalistas. Sólo las mutualidades a partir de una cierta dimensión suelen contratar profesionales en el mercado. En este sentido, se suelen enfrentar con el problema añadido de la mayor preferencia por parte de los altos ejecutivos a trabajar en empresas capitalistas convencionales, en las que suelen trabajar con una mayor independencia respecto a los socios¹⁷, y en las que pueden obtener mayores incentivos, como participaciones en el capital social transmisibles en el mercado.

Las fuentes tradicionales de financiación de las mutualidades son las aportaciones de los socios al fondo mutual, las aportaciones de los socios fundadores o de la figura del promotor, y la no distribución de los resultados económicos. Sin embargo, los problemas financieros han surgido para algunas de estas entidades, en el momento en que estos requerimientos han sido modificados, como de hecho sucedió en el caso del mutualismo en España, cuando se las incluyó en la Ley 33/1984 del Seguro Privado, y fueron sometidas al mismo control de solvencia que las restantes sociedades aseguradoras, cambiando su sistema de reparto por el de capitalización.

Por otra parte, las mutualidades suelen manifestar dificultades para crecer y expandirse sin perder su identidad, sobre todo si se trata de entrar en mercados internacionales. Su habitual vinculación al ámbito local o regional, puede disminuir su capacidad de innovación y de crecimiento. Una posible causa de la desaparición o disolución ha sido su propia forma jurídica que, ante situaciones de dificultad financiera, resulta rígida para obtener financiación externa y, por esto, muchas de ellas se han transformado en sociedades anónimas para facilitar la entrada de capital extranjero.

El hecho diferencial de la descentralización en materia de competencias es una de las características especiales del mutualismo frente al resto del sector de previsión social complementaria en España. Las mutualidades de previsión social de pequeño y mediano tamaño disponen de una ventaja competitiva en el mercado actual de seguros, como es la de su presencia y vinculación locales y su mayor proximidad al socio-asegurado. La comunicación rápida y personalizada con la aseguradora es un aspecto que valoran muy positivamente los asegurados, que se identifican plenamente con la entidad¹⁸. Las Comunidades Autónomas que han legislado en materia de mutualismo son las que han experimentado un mayor aumento en el número de entidades, en su importancia económica y en la consolidación de las mismas. Como muestra del desarrollo autonómico del mutualismo se tienen los ejemplos Cataluña y del País Vasco.

A pesar de los aspectos positivos mencionados en cuanto al desarrollo del mutualismo en las comunidades en las que se ha llegado a legislar, la situación creada a partir de la asunción por parte de las Autonomías de las competencias sobre las mutualidades de previsión social, se encuentra toda-

17.- *Por lo general, existe una mayor interferencia por parte de los socios en las empresas de participación, dado que a veces se confunden los ámbitos de los cargos de representación, que son de control, y la de los directivos profesionales, de carácter técnico (GARCIA-GUTIERREZ FERNÁNDEZ, 1991).*

18.- ENSING, C. J. (1994).

vía en proceso de consolidación, quedando todavía muchas autonomías que no han asumido de forma plena estas competencias. Esta situación no está contribuyendo todo lo que sería deseable a un mayor desarrollo del mutualismo, debido a que el acoplamiento de las competencias cedidas a las Comunidades está siendo lento, creándose algunas dificultades en cuanto a la definición correcta del marco competencial y del nivel de descentralización, con diversos casos de intervención del Tribunal Constitucional para mediar en estos aspectos, y sobre recursos planteados en materias de mutualidades de previsión y planes y fondos de pensiones. Todo ello estaría haciendo aconsejable que se definiese de una forma clara y definitiva las bases constitucionales de la previsión social complementaria en España.

7.- Conclusiones

En las últimas décadas se ha planteando un intenso debate en el seno de la Unión Europea en torno a la posibilidad de que el Sector Público pueda mantener un alto nivel de protección social y de asistencia sanitaria, compatible con sus posibilidades reales de financiación, de tal manera que a un tiempo favorezca la cohesión social y el crecimiento económico. El futuro de la previsión social complementaria, al igual que ha sucedido en el pasado, está estrechamente vinculado a la evolución de la Seguridad Social obligatoria, de tal manera que el impulso a los regímenes de previsión libre, de carácter privado y voluntario, discurrirá en paralelo con las prestaciones públicas. Ante esos desafíos, se abre un interrogante sobre las prestaciones sociales que se han de mantener con carácter público y universal y que otras pueden pasar a ser gestionadas por sistemas de previsión complementarios, en los que las Mutualidades de Previsión Social han ofrecido y ofrecen un componente añadido, como es su identificación con los principios y valores de la Economía Social.

A diferencia del modelo mutualista predominante en la Unión Europea, fundamentalmente enfocado hacia la asistencia sanitaria, en España, con la excepción de Cataluña, las Mutualidades de Previsión Social se han decantado por el ahorro-pensión, de tal manera que las actividades del ramo "Vida" representan el 84 por 100 del total, frente al 16 por 100 que suman las del ramo "No Vida".

La desregulación financiera y la integración de los mercados de seguros y de previsión en la Unión Europea constituyen junto al proceso de descentralización fiscal, probablemente, los desafíos más importantes que el sector mutualista ha tenido que afrontar en toda su historia. La equiparación al resto de entidades aseguradoras en cuanto a niveles de solvencia, provisiones técnicas y liquidez, exigencia que deriva de esos procesos liberalizadores, está forzando la reestructuración del sector, presentando dos proyecciones: la notable disminución del número de entidades cuyo ámbito competencial es el nacional y la acusada renovación del tejido mutualista en Cataluña y el País Vasco. Al mismo

tiempo, la irrupción en el mercado, de la mano de grandes grupos financieros, de los Planes y Fondos de Pensiones, han cambiado en poco tiempo y forma de radical el panorama de la previsión complementaria en España.

Se evidencia que todos los acontecimientos mencionados han dejado al descubierto fortalezas y también debilidades del sector mutualista español que deben ser potenciados y corregidos si se pretende competir en un contexto como el actual, crecientemente globalizado. A favor del mutualismo puede jugar, ante todo, su arraigo social. La intensidad de los vínculos que en este caso se establecen entre la entidad de previsión y el beneficiario de los servicios es, sin duda, un factor de competitividad muy especial, que no se presenta en otros proveedores de servicios de previsión. Por otra parte, la ausencia de ánimo de lucro, la autogestión, la no diferenciación de cuotas por grupos de edad y sexo –según los respectivos niveles de siniestralidad– y el sentido solidario son valores socialmente apreciados. En un contexto como el actual, crecientemente globalizado, se produce una confrontación entre los esquemas de funcionamiento de los aseguradores comerciales, por un lado, y de las Mutualidades de Previsión Social, por otro, generando una intensa competencia entre ambos modelos, que podría desembocar en la exclusión de ciertas prestaciones sociales para una parte importante de los ciudadanos. En este sentido, la presencia de las Mutualidades en los mercados de previsión, constituye un acicate para la salvaguarda de los derechos de los más desfavorecidos.

La atomización del sector –la escasa dimensión de sus entidades– es, en cambio, un aspecto muy negativo del mutualismo. El reducido tamaño de muchas entidades las hace vulnerables a la simple concurrencia en el tiempo de ciertos hechos fortuitos. La dimensión es clave en un mercado en el que los competidores –compañías de seguros y fondos de pensiones– son, en una elevada proporción, intermediarios financieros internacionales que cuentan con redes de distribución muy sólidas, elevados volúmenes de negocio y presencia en los principales mercados del mundo. La escasa dimensión que alcanzan muchas entidades les impide disponer de personal cualificado para atender las funciones técnicas propias de cualquier entidad aseguradora. Este problema se presenta, sobre todo, en aquellas Comunidades donde el mutualismo de previsión social está menos desarrollado.

En suma, salvo en el País Vasco y en Cataluña, donde el mutualismo ha encontrado su propio modelo de desarrollo, junto a las mutualidades pertenecientes a la DGSFP, que se concentran mayoritariamente en la Comunidad de Madrid, en el resto de España las Mutualidades de Previsión Social aún no han terminado de adaptarse a los cambios del entorno anteriormente mencionados. El vacío institucional creado con la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas y la adaptación a la normativa de Seguros, son algunas de las causas que han determinado esa falta de adaptación e implantación.

8.- Bibliografía

- CASADO MARTÍN, D. (2003): "Envejecimiento y cuidados de larga duración: política social y financiación", *Ekonomi Gerizan*, nº10, Federación de Cajas de Ahorros vasco-Navarras, pp. 142-155.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1997): "Supplementary Pensions in the Single Market. A Green Paper", Luxemburgo, COM(1997) 283.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): "El futuro de la asistencia sanitaria y de la atención a las personas mayores: garantizar la accesibilidad, la calidad y la sostenibilidad financiera", Bruselas, 5 de diciembre, COM (2001) 723 final.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2002): "Joint report by the Commission and the Council on adequate and sustainable pensions", Bruselas, 17 de diciembre, COM (2002) 737 final.
- DEFOURNY, J. (1992): "Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector". En: *Economía Social: Entre Economía Capitalista y Economía Pública*. Valencia, CIRIEC-España, pp. 17-39.
- ENSING, C. J. (1994): "El seguro mutuo en los países bajos", *Mutualité*, nº 43.
- GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, C. (1991): "La economía social o la economía de las empresas de participación", en *En memoria de María Ángeles Gil Luenzas*, Madrid, Alfa Centauro.
- GONZALO GONZÁLEZ, B. (1993): "El mutualismo de previsión y la Seguridad Social complementaria en España", *El sector no lucrativo en España*, Fundación ONCE, Colección Solidaridad, nº 5, Madrid.
- MALDONADO MOLINA, F. J. (2001): *Las Mutualidades de Previsión Social como entidades aseguradoras*, Ed. Comares, Granada.
- MORENO RUIZ, R., (2000): *Mutualidades, Cooperativas, Seguro y Previsión Social*, CES, Colección Estudios, nº 103, Madrid.
- MORENO RUÍZ, R. (2000a): "Las mutualidades: empresas de participación en la actividad aseguradora y de previsión social", *Economistas*, nº 83, pp. 137-146.
- MORENO RUÍZ, R. (2000b): "El mutualismo de previsión social", en *Informe-Memoria de la Economía Social 1999*. CIRIEC-España, pp. 131-142.
- MORENO RUÍZ, R. (2000c): "La génesis del mutualismo moderno en Europa", *Revista de Estudios Cooperativos* (REVESCO), nº 72, pp. 199-214.
- PALM, W. Y KESSLER, R. (2003): "La mutualidad en Europa. Entre la solidaridad y el mercado", en *La economía social y el tercer sector. España y el entorno europeo*, Escuela Libre Editorial. pp. 303-331.
- TEAGUE, P. (1998): "Monetary Union and Social Europe", *Journal of European Social Policy*, nº 2.