

RESPUESTA DE AIM HOJA DE RUTA DEL PLAN DE ACCIÓN PARA LA ECONOMÍA SOCIAL

I. Introducción

En la comunicación del 14 de enero de 2020 «Una Europa social fuerte para unas transiciones justas», el Comisario Europeo de Empleo y Derechos Sociales, Nicolas Schmit, anunció que la Comisión Europea propondrá un plan de acción para la economía social en el cuarto trimestre de 2021 «(...) para mejorar la inversión social, apoyar a los agentes y empresas de la economía social a empezar, ampliar, innovar y crear empleo».

La crisis de COVID-19 en curso y sus graves consecuencias han demostrado decididamente la importancia de las empresas de economía social con asociaciones, fundaciones, mutualidades y cooperativas como principales agentes. De repente, la salud, la resiliencia y la solidaridad han pasado al punto de mira de la creación de políticas. La solidaridad es el valor central más importante de las mutualidades. En el sector de la asistencia sanitaria, contribuyen a lograr una asistencia sanitaria buena, asequible y de acceso universal para todos en los países en los que trabajan. Y si hay algo que estamos aprendiendo de la crisis de COVID-19 es que una buena asistencia sanitaria es un pilar importante de una sociedad social y una Europa social.

Las mutualidades contribuyen a la mejora de la política social o temas ambientales. Juegan un papel como «movimiento social» basado en la participación democrática de sus miembros. Promueven un modelo democrático y social dando ejemplo: sus miembros están completamente integrados en la gobernanza de la mutualidad. Como agentes sin ánimo de lucro, juegan un papel clave, a menudo en nombre de las autoridades públicas, a la hora de proporcionar servicios sociales innovadores en general como asistencia sanitaria y servicios de asistencia general. Luchan por conseguir un papel ambicioso en debates sobre la implementación del Pilar europeo de derechos sociales, los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas y la Unión Europea de la Salud.

AIM, la organización marco internacional y europea de mutualidades está, por lo tanto, agradecida de dar su opinión sobre la propuesta de la Comisión de un plan de acción para la economía social.

II. Economía social: una oportunidad

Últimamente, el modelo mutualista y la economía social reciben mucha atención. En 2020, la Comisión Europea en su comunicación «Una Europa social fuerte para unas transiciones justas» anunció que lanzaría un plan de acción para la economía social en el cuarto trimestre de 2021. Además de eso, la unidad de Emprendimiento y economía social de DG GROW, incluye el sector de la economía social en muchos documentos políticos. En marzo de 2020, la Comisión Europea mencionó a las empresas de la economía social en las estrategias de pymes e industria, y en el plan de acción para la economía circular. En el Libro Verde sobre el envejecimiento, publicado el 27 de enero, la Comisión hace referencia a las mutualidades. Además, la Comisión ha propuesto a representantes de las mutualidades para la reunión de alto nivel del Pacto por las Capacidades. En el marco del «camino digital a Mannheim», una serie de eventos en línea que se celebrarán antes de la Cumbre Europea de economía social en Mannheim en mayo de 2021, las mutualidades organizaron un taller sobre la

inteligencia artificial en asistencia sanitaria. El Plan de acción del Pilar europeo de derechos sociales declara que se apoyarán las inversiones en economía social e innovación, así como en la infraestructura social. El recientemente publicado documento de trabajo de la Comisión sobre el plan de acción del pilar social también menciona a las mutualidades. Asimismo, el informe sobre perspectiva estratégica hace referencia a la importancia de las mutualidades como agentes importantes para reconstruir mejor Europa.

III. Objetivo principal de las mutualidades: reconocimiento legal

El objetivo principal de las mutualidades es reforzar la economía social y el modelo mutualista mediante la promoción y obtener reconocimiento legal.

1. **Mutualidades que proporcionan servicios de seguros de vida y de no vida y sistemas complementarios de seguridad social**

Los gobiernos suelen gastar más dinero en la asistencia sanitaria pública y se suelen olvidar de la asistencia sanitaria complementaria. Sin embargo, a medida que aumenta el interés gubernamental por controlar los gastos de salud, aumentará la función de los seguros de enfermedad complementarios en la financiación sanitaria. No obstante, un reto clave será mantener el principio de solidaridad entre ricos y pobres y personas sanas y enfermas, y evitar la selección de riesgos. En este sentido, el modelo mutualista es una buena alternativa para complementar/representar el seguro de enfermedad estatutario cuando se necesita.

Como se declaró en la evaluación de impacto sobre la creación de las mutualidades europeas de 2013, sobre las mutualidades,

«que son empresas que proporcionan servicios de seguros de vida y de no vida, sistemas complementarios de seguridad social y servicios de poco valor de naturaleza social, la forma societaria legal de las mutualidades no está reconocida en todos los estados miembros. No hay instrumentos legales en todos los estados miembros que les permitan crear empresas con forma de mutualidad o de constituir grupos. Los grupos pueden ser necesario para consolidar activos y respetar los nuevos requisitos de solvencia de compañías de seguros. Debido a la fragmentación de la legislación nacional y las lagunas reglamentarias a nivel de la UE, hay un riesgo de «desmutualización», esto es, las empresas de «economía social» (sin ánimo de lucro) basadas en la solidaridad de los miembros podrían transformarse en empresas basadas en capital social y que cotizan en bolsa, que no se enfrentan a los mismos obstáculos. Eso significaría que estas empresas tendrían que renunciar a algunos de sus valores y principios fundamentales».

Las limitaciones impuestas a los fondos de enfermedad en Bélgica, como la imposición de impuestos obligatorios adicionales en Francia sobre el volumen de negocios global, podrían significar la reducción e incluso la desaparición de los planes complementarios/voluntarios que ofrecen las mutualidades o que se vea comprometido su papel como defensores de los pacientes.

En algunos países (por ej., Bélgica) las mutualidades son agentes clave del seguro de enfermedad obligatorio por lo que, a menudo, se enfrentan a la tarea conflictiva de encontrar un equilibrio entre las necesidades de los pacientes por un lado y proteger el equilibrio financiero del sector por el otro.

2. **Mutualidades que proporcionan seguros de enfermedad obligatorios**

La crisis de COVID en curso ha demostrado que la asistencia sanitaria, en general, buena y de acceso universal de la mayoría de los estados miembros de Europa es una base importante en la lucha contra

la pandemia. Los países con sistemas de protección social fuertes, que incluyen mutualidades, pueden proteger mejor a su población frente a las amenazas de pandemias y frente a las amenazas de las consecuencias sociales. Además, la crisis de COVID-19 no es solo una amenaza para la salud de las personas, sino que tiene consecuencias de amplio alcance para la economía y la sociedad. La pandemia ha aumentado las desigualdades sociales y ha afectado, sobre todo, a familias y niños desfavorecidos socialmente. Las personas con menos ingresos y menos ahorros y las personas con un nivel de educación bajo, que viven en espacios menores, corren mayor riesgo que otras; Las mutualidades trabajan continuamente para buscar una solución a estos problemas e influir en las políticas tanto a nivel europeo como nacional. Igualmente, las mutualidades han jugado y siguen jugando un papel como «operador» en la gestión de la crisis: Han ayudado en el rastreo de contactos, dedicarán «trabajadores sanitarios comunitarios» para intentar llegar a las personas difíciles de contactar (por ejemplo, las personas sin hogar), etc.

3. Mutualidades que proporcionan servicios sanitarios y de asistencia de larga duración

Las mutualidades no solo proporcionan seguros, sino también servicios sanitarios y de asistencia de larga duración. Algunas tienen instalaciones de asistencia sanitaria, que incluyen hospitales y centros de asistencia de larga duración que están en primera línea durante la pandemia.

Sin embargo, sigue habiendo malentendidos casi culturales sobre la definición de la economía social y los agentes de la misma. A menudo, además, no se comprende el impacto social y a las empresas sociales. Los valores principales de las mutualidades son la solidaridad, la gobernanza democrática y no tener accionistas, y trabajan para el beneficio de sus miembros y, por tanto, por su naturaleza, con responsabilidad social. Pueden contribuir a proporcionar una parte de la solución de los retos europeos en cuanto a protección social adecuada. Para poder cumplir ese papel, las mutualidades necesitan un campo de juego nivelado para poder competir con otras empresas privadas en las mismas condiciones. El reconocimiento legal no solo supondría un marco legal específico para que las mutualidades trabajen de forma transfronteriza, sino que supondría una mayor concienciación sobre las mutualidades en la creación de políticas futuras.

IV. Recomendaciones de AIM para el plan de acción para la economía social

- 1. Promover las mutualidades como uno de los agentes principales para implementar los principios del Pilar de derechos sociales, por ejemplo, ofreciendo de servicios de asistencia sanitaria y de larga duración de alta calidad y garantizando el acceso a estos servicios para todos a un precio asequible.**
 - Promover e integrar las mutualidades como agente de economía social en el trimestre europeo y en la implementación del Pilar europeo de derechos sociales.
 - Una comunicación de la Comisión Europea sobre «Por qué son buenas las mutualidades para Europa».
 - El documento debería contener la definición de la «base» de las mutualidades (solidaridad, sin selección de riesgos, democráticas, acceso a servicios sanitarios y sociales para todos). Cuáles son las características principales indispensables para que una organización pueda llamarse a sí misma «una mutualidad» y cuál es el impacto real para la sociedad europea.

- Se debería desarrollar una comparación con las empresas por acciones para enfatizar los argumentos.
- Mostrar la diferencia de productos de seguros y productos de mutualidades (por ej., más baratos, accesibles, activos en prevención y desigualdades sanitarias).
- Mostrar que las mutualidades son un «movimiento social».
- Impulsar la inversión social en servicios sociales y asistencia sanitaria centrándose en entidades sin ánimo de lucro, sobre todo a la luz de COVID-19, que ha afectado gravemente a las mutualidades de salud.
- Promover las mutualidades dentro del Pacto Verde y promover sus actividades en los ámbitos de medio ambiente y salud.
- Promover las mutualidades como agentes clave en la prestación de servicios de interés general.

2. Mejorar el acceso igualitario al mercado único para la economía social incluyendo el beneficio mutuo en el mercado único.

- Impulsar el reconocimiento legal de asociaciones, fundaciones y mutualidades para superar las barreras existentes a las que se enfrentan esos agentes en el trabajo transfronterizo.
- Tener en cuenta la diversidad de los modelos empresariales que trabajan en la UE al redactar proyectos legislativos o revisar la legislación para asegurar que es adecuada y proporcional para todos los modelos de negocios.

aa) Directiva Solvencia II: Proporcionalidad y simplificación

- En cuanto a la diversidad de las organizaciones, AIM defiende la aplicación concreta y tangible de la proporcionalidad, teniendo en cuenta para ello la posibilidad de combinar funciones clave y la exención de un número determinado de informes financieros de las mutualidades, que, en la mayor parte, siguen siendo empresas pequeñas y medianas con un perfil de riesgo bajo.
- Aumentar los umbrales de Solvencia 2: AIM espera que el umbral de contribuciones se pueda aumentar efectivamente hasta 25 millones EUR para organizaciones sanitarias cuyo perfil de riesgo es bajo.
- Proporcionalidad y simplificación: los esfuerzos de simplificación van en la dirección adecuada pero siguen siendo insuficientes en gran medida; se necesita mayor simplificación de los informes cuantitativos (QRT, por sus siglas en inglés) e informes sobre la situación financiera y de solvencia (SFCR, por sus siglas en inglés). En el caso de SFCR, un resumen de pocas páginas sería suficiente y más pertinente para los titulares de pólizas. En cuanto a QRT, unos pequeños cambios podrían tener un impacto operativo considerable para las organizaciones y las eliminaciones propuestas afectan a muy pocas organizaciones.
- La directiva Solvencia II debería crear espacio para «agrupaciones mutualistas horizontales» para que las mutualidades puedan crear agrupaciones mutualistas con mutualidades de diferentes estados miembros. Así, se facilita el desarrollo de protección social accesible complementaria de alta calidad.

bb) Adaptar las normas de competencia y ayuda pública de la UE que tienen en cuenta la forma legal de las mutualidades

Como enfatizó la Comisión en 1989 en su comunicación «Negocios en el sector de la economía social: el mercado europeo sin fronteras»: «Este tipo de empresas pertenecen a la economía social por sus objetivos y la manera en la que organizan y gestionan su actividad productiva. No tiene nada que ver con la naturaleza de los bienes económicos ni los servicios producidos». La particularidad de la economía social en cuanto a la reinversión obligatoria de los beneficios o la limitada distribución de los mismos, debería reflejarse en las normas de competencia y ayuda pública de la UE y la Ley de la Unión Europea debería promoverla.¹

3. Producir una comunicación interpretativa sobre el artículo 54 TFUE.

La Comisión debería tomar la iniciativa de adoptar una comunicación interpretativa para asegurar que todos los agentes de la economía social, incluidas las mutualidades, puedan aprovechar al máximo el mercado interno, concretamente, en cuanto a la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. Tal comunicación también debería analizar el vínculo de los agentes de economía social, activos en el ámbito de la asistencia sanitaria, los servicios sociales y la integración laboral de las personas en situación de riesgo de exclusión, a la noción de «Servicios sociales de interés (económico) general».²

4. Añadir un protocolo de diversidad de formas empresariales en la UE como anexo al TFUE, que incluya a los agentes de la economía social y sus diferentes formas jurídicas como mutualidades³.

5. La cooperación reforzada podría ser una opción para estados miembros dispuestos a reconocer legalmente a las mutualidades.

Una de las opciones sería no seguir buscando la aceptación de todos los estados miembros, sino solo de aquellos dispuestos a avanzar. Para ello, el Tratado de Ámsterdam (1997) estableció el mecanismo denominado de cooperación reforzada, como se ha utilizado hasta la fecha en el artículo 20 del TUE y los artículos desde el 326 hasta el 334 del TFUE.

Se puede utilizar un grupo existente de 14 países de la UE, activos en el desarrollo de la economía social a nivel nacional y europeo, para desarrollar un marco legal sobre mutualidades/asociaciones (ya que estos dos grupos trataron de lograr un estatuto). La herramienta de la cooperación reforzada permite a los estados miembros progresar según ritmos u objetivos diferentes a los establecidos para aquellos que no participan en la cooperación reforzada. El procedimiento está diseñado para superar la parálisis, cuando un único país o un pequeño grupo de países bloquean una propuesta porque no desean participar en la iniciativa. Sin embargo, no permite la ampliación de las competencias más allá de las recogidas en los tratados europeos.

¹ Véase el documento de orientación de SEE «*Co-designing the Action Plan for the Social Economy*» (Codiseñar el plan de acción para la economía social), punto 4.4, p. 20.

² Véase el documento de orientación de SEE «*Co-designing the Action Plan for the Social Economy*» (Codiseñar el plan de acción para la economía social), punto 4.5, p. 20.

³ Véase el documento de orientación de SEE «*Co-designing the Action Plan for the Social Economy*» (Codiseñar el plan de acción para la economía social), punto 4.7, p. 20.

6. Desarrollar un plan de acción internacional para la economía social para impulsar las mutualidades a nivel global como agentes importantes en la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible.

a) Regiones de AIM África y Oriente Medio: la economía social debería ser parte de los programas de asociación internacional de la Comisión Europea.

La economía social es un movimiento global que también desempeña un papel fuera de Europa. Por ejemplo, las mutualidades juegan un papel en la prestación de asistencia sanitaria en África.

Por lo tanto, es muy importante que el desarrollo de la economía social sea parte de los programas de asociación internacional con los que está comprometida la Comisión Europea. Pensamos, por ejemplo, en concreto, en la futura adopción de la Estrategia África - Europa, así como en el esfuerzo general para lograr los objetivos de desarrollo sostenible. Según los datos de la Organización Internacional del Trabajo⁴, en África, más del 80 % de la población rural y el 60 % de la población urbana está excluida del derecho a la protección sanitaria. Las mutualidades se esfuerzan de manera significativa para ampliar la cobertura de la asistencia sanitaria a la población, contribuyendo así al Objetivo de desarrollo sostenible 3.8 de lograr el acceso a la cobertura sanitaria universal, entre otros. Las mutualidades están comprometidas con la igualdad de género en estructuras de nivel básico, entre miembros de mutualidades y en la vida de sus organismos de liderazgo.

A medida que el mundo prepara estrategias de salida de la pandemia de COVID-19, como parte de las disposiciones del plan de acción para la economía social, la Comisión Europea podría hacer un llamamiento para adoptar planes similares en África. Estos planes reforzarían las organizaciones de economía social en el continente y contribuirían a que su efecto sea sostenible. Más concretamente, esos planes deberían estudiar la oportunidad de reforzar o adoptar leyes que regulen la economía social y las mutualidades; establecer e implementar mecanismos para la ampliación de esas organizaciones, en el caso de las mutualidades afiliación obligatoria de cobertura sanitaria para toda la población, la delegación de la gestión y organización de cobertura sanitaria universal a las mutualidades. Por último, la formación y el acceso a financiación para organizaciones de economía social son elementos cruciales para lograr un ecosistema sostenible de economía social.

Puede leer las demandas de los miembros africanos de AIM para el desarrollo de las mutualidades [aquí](#) (versión corta, en francés) o [aquí](#) (versión larga, en inglés).

Puede leer la declaración de los miembros africanos de AIM sobre la pandemia de COVID-19 [aquí](#).

b) América Latina: la UE debería utilizar los acuerdos que tiene con la región

La pandemia de COVID-19 ha afectado enormemente a personas, comunidades, economías y sistemas de asistencia sanitaria y de seguridad social de la región América Latina. Se prevén consecuencias de larga duración sin precedentes y la crisis económica acecha a los ciudadanos, sobre todo a los más vulnerables. La magnitud de la catástrofe social que se avecina exigirá que los actores locales, nacionales, regionales e internacionales unan sus fuerzas en los procesos tanto de recuperación como de preparación.

⁴ Informe Mundial sobre la Protección Social 2017–19: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional de Trabajo - Ginebra: OIT, 2017

La pandemia ha golpeado más fuerte a los más vulnerables y ha expuesto las desigualdades que ya existían antes de la crisis. Los agentes de economía social como las mutualidades son capaces de abordar las desigualdades mediante la garantía de acceso a servicios básicos y protección social para todos y abordando la pobreza desde la raíz. Los agentes de economía social de la región necesitarán el apoyo de los gobiernos nacionales y de agentes regionales e internacionales para lograr los objetivos de desarrollo sostenible. En efecto, será fundamental apoyar a organizaciones como las mutualidades y colaborar con ellas en ese empeño para cubrir las necesidades de las comunidades y, por lo tanto, para asegurar una recuperación inclusiva.

Los objetivos de desarrollo sostenible exigen una asociación global para la acción. Además, la pandemia ha destacado la dimensión global de la salud y, al mismo tiempo, ha destacado la importancia de la colaboración transfronteriza. La cooperación entre naciones y regiones es necesaria para abordar la crisis social y sanitaria que está padeciendo el mundo. Hasta ahora, la relación entre América Latina y la Unión Europea (UE), a menudo, ha sido relegada a un «segundo lugar»⁵ y se ha centrado, principalmente, en el comercio y se ha basado en acuerdos bilaterales. Sin embargo, la colaboración entre ambas regiones es clave para abordar los retos sanitarios, sociales y medio ambientales del siglo XXI. Como declaró Josep Borrell: «Apoyar a la región para lograr una recuperación ecológica, digital, sostenible e inclusiva también es cuestión de interés mutuo»⁶.

En primer lugar, la UE puede utilizar los muchos acuerdos que tiene con la región. De hecho, ha negociado acuerdos de asociación, comercio o política y cooperación con 27 de los 33 países⁷ y actualmente aún está negociando el acuerdo UE-Mercosur. Esos acuerdos bilaterales y regionales, no se limitan al comercio. Son una clara oportunidad para defender los derechos humanos y la democracia en la región y para promover la cohesión social. De esa manera, también deberían tratar de reforzar la sociedad civil y las voces de la economía social de la región. En segundo lugar, la UE también es el socio principal de desarrollo de la región y un proveedor principal de asistencia humanitaria. Las mutualidades y otros agentes de la economía social deberían considerarse socios imprescindibles en la provisión de esa ayuda y en los programas regionales de la UE. Los objetivos de sostenibilidad ambiental y mitigación del cambio climático, el crecimiento inclusivo y sostenible para el desarrollo humano, una mayor educación, buena gobernanza, rendición de cuentas y equidad social que persiguen esos programas (por indicar unos pocos) son prioridades clave recogidas en el ADN de las organizaciones de la economía social. Como tal, el apoyo mutuo entre la UE y esas organizaciones en el desarrollo de los programas indicados es una situación en la que todos ganan.

⁵ [Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones políticas de la Unión con América Latina](#), 2017

⁶ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/87216/Latin%20America-Europe:%20the%20E2%80%98other%20transatlantic%20relationship

⁷ *Idem*