

CAPÍTULO VII
ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN
DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO

CAPÍTULO VII ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO

VII.1 Introducción

El Seguro de Riesgos de Trabajo (SRT), de riesgos profesionales o industriales, o de compensación laboral, ofrece protección a los individuos contra enfermedades o accidentes relacionados con su actividad laboral. Entre países, existen variaciones significativas en el tipo de beneficios otorgados y en la relación del seguro con el resto del sistema de seguridad social. El SRT incluye generalmente servicios de salud y beneficios monetarios para compensar el daño o la pérdida sufrida y puede estar también vinculado a programas de rehabilitación y de capacitación, enfocados a la prevención de accidentes. Algunas veces está plenamente integrado al sistema de pensiones (vejez y seguro de invalidez general), en otros funciona con algún grado de autonomía. Las agencias que proveen este tipo de seguro tienen diversas estructuras organizacionales, entre las que destacan las públicas con procesos integrados verticalmente, y las agencias tanto públicas como privadas que son supervisadas por una autoridad gubernamental, y que pueden ser descentralizadas.

Una peculiaridad de este seguro en relación a otros que operan en el marco del aseguramiento social es que el empleador generalmente responde por el costo del daño. En el caso de otros riesgos (de invalidez general o de enfermedad, por ejemplo), un sistema de aseguramiento social absorbe el impacto de eventos negativos ocurridos sobre las

primas pagadas por las empresas o por los individuos, a través de la dispersión del riesgo. Esto no necesariamente sucede con en el SRT, ya que las primas pueden ser calculadas con base en la experiencia; además, los empleadores negligentes pueden ser obligados a pagar por daños civiles. Por estas razones, con mayor frecuencia que en otros esquemas de aseguramiento social, la administración del SRT está a cargo de compañías de seguros privadas o de fondos de inversión.

Este capítulo presenta un análisis del SRT desde el punto de vista de la organización, la administración y la gestión, con el propósito de identificar estrategias administrativas que puedan ayudar a mejorar la productividad de las agencias y la calidad de la atención al usuario, independientemente de la estructura organizacional que tenga la institución aseguradora. Los procesos administrativos agregados que se examinan son: desarrollo del SRT (ver Gráfica VII.1), el cual se centra en la relación entre la organización de la institución de seguridad social y los incentivos de los individuos y las agencias involucrados en la operación del SRT; financiación, el cual se enfoca en los componentes financieros de corto y largo plazo; administración, en el cual se enfatizan la administración de riesgos, la administración de cuentas, y la atención al usuario, a través del uso de tecnologías de información; y el proceso de entrega de beneficios, en el cual se discute la certificación de las pérdidas para otorgar los beneficios y las posibles apelaciones ante esta decisión.

Los principales resultados de este capítulo son los siguientes. Los argumentos en relación al tema de los riesgos de trabajo requieren, tal vez en mayor medida que para otros esquemas de aseguramiento, de un balance entre las herramientas para el aseguramiento, el diseño del rol normativo y regulatorio del estado, y el procedimiento judicial para resolver controversias—que se espera sea eficiente y justo. La discusión que se presenta en este capítulo esta organizada alrededor de la Sección VII.2, la cual describe el uso estratégico de los recursos del SRT para ofrecer un mejor servicio, tanto para las empresas como para los trabajadores asegurados. El diseño del SRT es analizado en la Sección VII.2.1. Los procesos de financiación, administración y atención al usuario, y pago de reclamaciones, son analizados en las Sub-secciones VII.2.2 a la VII.2.4, respectivamente.

VII.2 Modelo Operativo del Seguro de Riesgos de Trabajo

Un ejemplo de la planeación estratégica de recursos para mejorar la productividad y la atención al usuario en el SRT es presentado en un modelo operativo, en la Gráfica VII.2. La parte superior del diagrama muestra los principales procesos administrativos del SRT (como en la Gráfica VII.1). Debajo de éstos se encuentran los agentes que toman parte en cada uno de los procesos, los cuales pueden hacer uso de un portal de información estandarizado. Este portal utilizaría idealmente una base de datos central que sería el núcleo del sistema de información integrado. La base de datos central se compone de las fuentes

primarias provenientes de los registros de los afiliados al SRT de las instituciones de seguridad social, las cuales incluyen datos personales, laborales y de las compañías, así como información sobre las contribuciones, la determinación del riesgo, y el monto y la periodicidad del pago de beneficios.

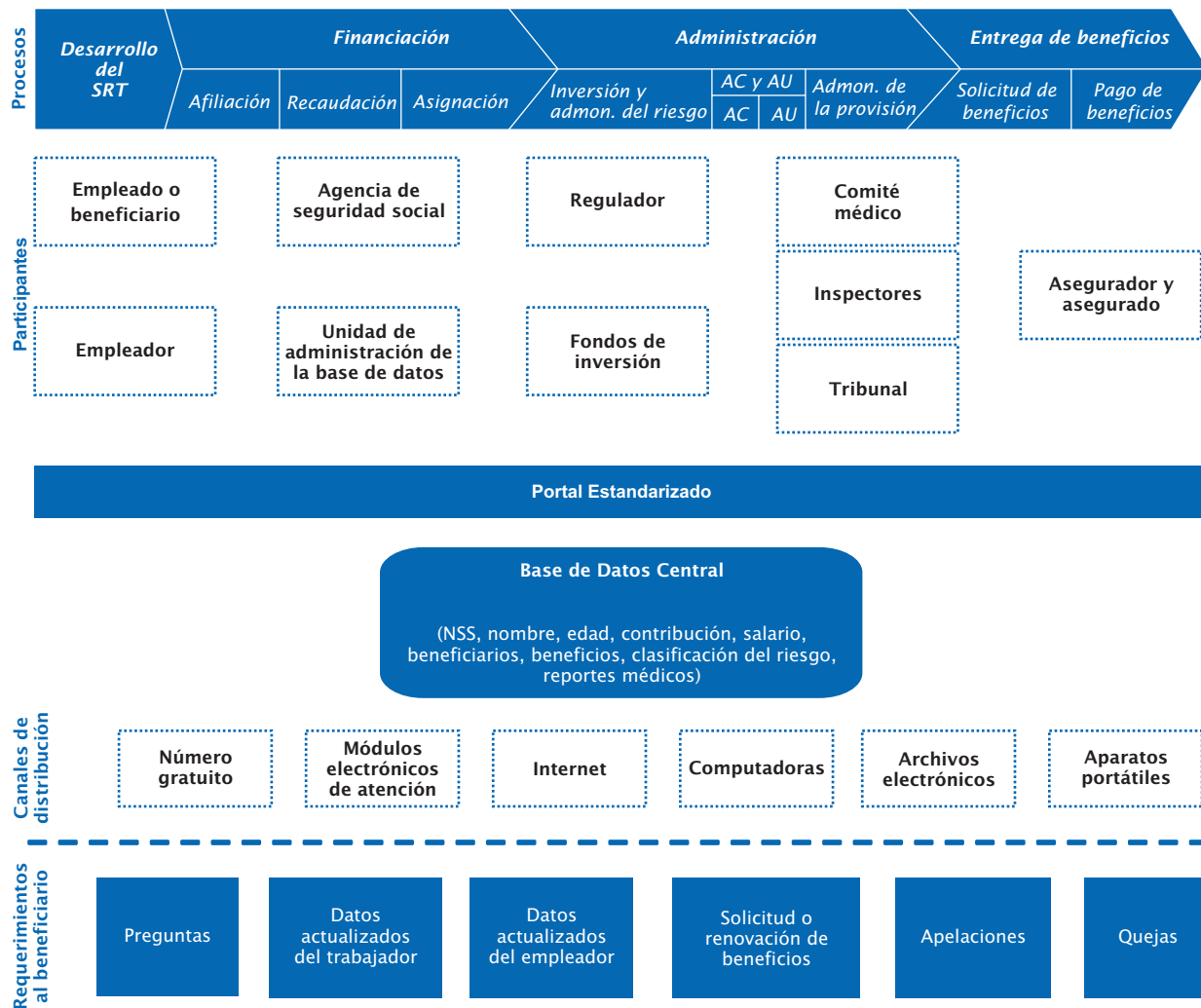
El sistema de información integrada puede ser compartido por áreas internas de las instituciones de seguridad social, así como por agencias externas. Los recursos humanos (en las empresas, compañías de seguros, comisiones médicas y el poder judicial), en combinación con los recursos tecnológicos (equipos de cómputo, archivos electrónicos, portales de Internet, números 01-800 sin costo, etc.), proporcionarían insumos para que el sistema de información integrada del SRT opere eficientemente. Finalmente, el último renglón del diagrama muestra que uno de los principales objetivos del sistema es dar un servicio completo a los usuarios y encontrar soluciones a diversas necesidades, tales como consultas, actualizaciones de datos, llenado de formatos, quejas, o apelaciones.

El modelo operativo está basado en el hecho de que grandes compañías públicas y privadas tienden a usar recursos estratégicamente para ofrecer un mejor servicio a sus usuarios (Ross, et al 2006). Las estrategias están basadas en la estandarización de procesos, el uso del Internet y el acceso a la información integrada desde cualquier equipo de cómputo dentro de las agencias involucradas en la operación del SRT. El modelo operativo presenta cómo el uso de tecnologías avanzadas permite sistematizar la información para

Gráfica VII.1
Mapa General de Procesos en el SRT



Gráfica VII.2
Modelo Operativo del SRT



Nota: NSS = Número de Seguridad Social.
Fuente: Elaboración propia.

mejorar la interacción con el usuario. Esto debería reflejarse en una respuesta más rápida por parte de la institución aseguradora en la afiliación, recaudación y entrega de beneficios, lo cual afecta la percepción del asegurado acerca del valor del seguro y la credibilidad de las instituciones que lo proveen.

Sin embargo, el solo uso del TI no resuelve las fallas de diseño en las instituciones de seguridad social que ofrecen el SRT. Es necesario que exista una alineación entre los objetivos de las instituciones y el uso de los sistemas de información integrados

para alcanzar estos objetivos. En los países en desarrollo, algunos aspectos a ser considerados son los costos de adquirir un sistema de información integrado y la falta de personal capacitado para trabajar con estos sistemas. Existe la opción de subrogar los servicios para generar la información a compañías privadas. En estos casos es necesario garantizar las condiciones adecuadas para el uso de la información.

VII.2.1 Desarrollo del Producto



En esta sección se examinan tres aspectos del desarrollo o diseño del SRT que afectan los incentivos de los agentes involucrados en su operación. Se discute cómo las primas que financian el seguro pueden modificar el esfuerzo de las compañías a invertir en la prevención y cómo las inspecciones para verificar el cumplimiento de las regulaciones son cruciales para la determinación adecuada de las primas y la incidencia del riesgo. Además, se explora la posibilidad de que surja un conflicto de intereses; esto sucede cuando, debido a la integración vertical, la agencia que está a cargo de la recolección de primas es la misma que certifica la discapacidad o la condición del daño y realiza el pago de beneficios.

La discusión muestra que la eficiencia del SRT depende del diseño balanceado de tres instrumentos: herramientas de aseguramiento, estandarización e inspección, e instancias jurisdiccionales.

Organización del SRT

Algunas de las razones que justifican la intervención del Estado en la organización del SRT son que i) el seguro privado no ofrece protección a todas las empresas, ii) algunos de los riesgos que enfrentan las empresas pueden ser difíciles de cuantificar (por ejemplo, los riesgos ambientales), iii) la estandarización y la inspección pueden eliminar

riesgos a un costo bajo, y iv) se requieren tribunales para aclarar las controversias. El Estado puede participar también como asegurador, ya sea como el único existente en un país, o que compañías aseguradoras, públicas y privadas, trabajen en un sistema con elementos de competencia. La organización del SRT puede ser descentralizada; por lo tanto gobiernos subnacionales pueden también estar a cargo de la supervisión y entrega del SRT.

En general, el Estado está a cargo de la elaboración de leyes y regulaciones que ofrecen pagos a los trabajadores en el caso de que ocurran daños relacionados con el trabajo. Además, a través del poder judicial y de los tribunales, se busca el cumplimiento de la ley y la resolución a controversias. Sin embargo, algo común en países donde los esquemas de SRT se han integrado verticalmente ha sido que el Estado promueva normas de protección en las que las primas no son determinadas adecuadamente, en función a los costos actuariales del aseguramiento (ver CISS 2005a).

En países que han alcanzado una cobertura universal o casi total del SRT, como Canadá y Estados Unidos, el Estado está concentrado principalmente en las tareas de regulación y judiciales, mientras que la responsabilidad de asegurar los riesgos relacionados con el trabajo ha sido delegada a entidades privadas, fondos o compañías.¹ La necesidad de supervisar y monitorear una diversidad de planes de aseguramiento ha conducido a la creación de sistemas de SRT donde la información sobre empresas e individuos asegurados puede ser compartida entre varias agencias públicas, las cuales han sido creadas específicamente para facilitar las actividades de supervisión, recolección de datos, elaboración de recomendaciones y solución de problemas judiciales.

¹ Por ejemplo, en Estados Unidos los empleadores pueden obtener el seguro de riesgos de trabajo a través de alguno de los siguientes tres mecanismos, dependiendo de la disponibilidad en sus estados: i) asegurador privado, ii) un fondo de compensación estatal para trabajadores, o iii) un único fondo de compensación estatal (monopolista). Además, en casi todos los estados es posible el auto-aseguramiento por parte de los empleadores, si se satisfacen ciertos criterios (Clayton 2004).

En países en los que existe un contexto de informalidad en los mercados de trabajo y la seguridad social está fragmentada, el Estado parece tener un triple rol en el SRT: como regulador, asegurador y como poder judicial. En estructuras organizacionales integradas verticalmente se pueden presentar conflictos de interés cuando la misma institución lleva a cabo los procesos de cobranza, certificación de pérdida o discapacidad, y pago de beneficios. Una capacidad insuficiente para manejar y procesar la información generada en las agencias de seguridad social puede llevar a un servicio ineficiente al usuario en estos países.

Interacciones con Otros Esquemas de Aseguramiento

Además del rol del Estado, otro aspecto relevante en la organización y el desarrollo del SRT es su interacción con otros esquemas de aseguramiento. Los individuos pueden tener derecho tanto a los beneficios del SRT, como a los de otros esquemas de aseguramiento—invalidez general y seguro de salud, por ejemplo. Este traslape de beneficios puede tener efectos no deseados en el comportamiento de los beneficiarios. En países donde los beneficios del SRT son pagados adicionalmente a los de invalidez general es conveniente la coordinación entre ambos esquemas para promover los esquemas de incentivos tipo regreso-al-trabajo, reducir las brechas de información entre gerentes de aseguradoras, y evitar distorsiones en el mercado laboral (ver Sección V.2).

Se ha argumentado que en países como Estados Unidos, donde la cobertura del SRT es prácticamente universal, pero la cobertura del seguro de salud no lo es, algunos individuos podrían reclamar beneficios del SRT por accidentes que no se relacionen con las actividades laborales. Este problema también podría ocurrir en países donde los beneficios del SRT son mayores que los beneficios de invalidez general, lo

cual sucede con frecuencia debido al legado de negociaciones políticas. Sin embargo, este tema es controversial, ya que algunos estudios han encontrado que trabajadores sin seguro médico son menos propensos a reclamar beneficios del SRT (Card y McCall 1995, Lakdawalla, et al 2005). Ello debido a la falta de información acerca del SRT entre aquellos sin seguro médico y por el miedo a represalias por parte de los empleadores (Lakdawalla, et al 2005). Similarmente, mientras que los trabajadores pueden estar interesados en sobre-reportar cualquier clase de lesiones como accidentes de trabajo, los empleadores pueden contrarrestar este efecto tratando de evitar el incremento en las primas que pagan a los aseguradores; lo cual hace que el resultado neto sobre la clasificación errónea del origen de las lesiones sea incierto.

Fijación de Primas

La sustentabilidad financiera del SRT depende crucialmente de la forma en la que las contribuciones son establecidas. Una primera pregunta es ¿quién debe pagar por el seguro, el empleador, el trabajador o ambos? En el SRT es común que las contribuciones sean hechas completamente por los empleadores, a cambio de ser deslindados legalmente por daños civiles derivados de una enfermedad o de un accidente asociado al lugar de trabajo.²

No obstante, en países donde la seguridad social proporciona no sólo el SRT, sino también otros esquemas de aseguramiento, una misma contribución puede ser utilizada para financiar varios programas, entre los cuales el SRT puede estar incluido. Por ejemplo, en Cuba, El Salvador y Guatemala se mantiene una sola prima para cubrir los riesgos profesionales y los de salud. Siendo éstos dos riesgos de origen diferente y bajo el principio general de responsabilizar a la empresa por el daño creado en ella, parece

² Se ha argumentado que un SRT pagado por los empleadores puede tener efectos no deseados sobre el empleo y los salarios debido al incremento en los costos de producción (Gruber y Krueger 1990).

conveniente que en estos casos se promueva la separación de los seguros.

Las contribuciones al SRT suelen estar basadas en dos tipos de tarifas: i) primas fijas, y, ii) primas variables, ajustadas de acuerdo al riesgo, el cual puede ser clasificado por sector de actividad y de acuerdo a la experiencia individual de las empresas. Mientras que las primas fijas tienen la ventaja de ser más fáciles de aplicar, éstas no consideran los cambios en la siniestralidad a través del tiempo—por ejemplo, a causa de mejoras tecnológicas y de la aplicación de programas para la prevención de accidentes en el lugar de trabajo. Por lo tanto, se argumenta que la diferenciación en primas estimula y reconoce el esfuerzo de los empleadores en favor de la prevención de enfermedades y accidentes, en los lugares de trabajo.

En varios países la prima es una combinación de una parte fija para todas las empresas—diferenciando o no por sector—y de una parte variable, la cual es calculada como una función de la experiencia individual de cada empresa, basada en los riesgos de frecuencia, la gravedad y el costo financiero incurridos en un periodo de referencia. Evidentemente, la posibilidad de calcular tarifas diferenciadas depende del nivel de agregación y de la riqueza de la información disponible. La calidad de los datos incluye tener y actualizar las clasificaciones del riesgo de las empresas por sector económico y los datos individuales al nivel de las empresas.

Inspección para el Cumplimiento con la Normatividad

Las empresas pueden sub-reportar su siniestralidad o el número de trabajadores que contratan; también pueden decidir no reportar algunos accidentes y amenazar a los trabajadores en caso de que ellos intenten denunciarlos. Para que el SRT funcione correctamente, se requiere de inspecciones continuas para verificar el cumplimiento de las disposiciones sobre seguridad e higiene en el lugar de trabajo.

Los inspectores son autoridades de las agencias de seguridad social o de los Ministerios de Trabajo que están a cargo de hacer cumplir las leyes, imponiendo multas y promoviendo acciones legales, así como medidas de salud y seguridad. El objetivo de las inspecciones es identificar y evaluar las condiciones de riesgo, asesorar y explicar las medidas preventivas y verificar que se cumplan en un periodo de tiempo.

Se ha argumentado que existen ventajas y desventajas sobre las visitas de los inspectores a las empresas, con o sin previo aviso. En el primer caso, a las empresas se les da la oportunidad de prepararse antes de la visita y hacer un mejor uso de la inspección. Sin embargo, las visitas inesperadas también son recomendadas para detectar irregularidades sin la posibilidad de que los empleadores modifiquen su comportamiento antes de la visita (OIT 2001).

La "economía de la inspección laboral" probablemente puede resumirse en tener un costo elevado por evento, lo que hace difícil pensar en la posibilidad de inspeccionar a una proporción considerable de empresas durante un corto periodo de tiempo. Por esta razón, las inspecciones deben combinarse con un costoso sistema de sanciones de tipo civil o administrativo (dependiendo del sistema legal del país), para que las empresas sepan que la detección de una desviación del cumplimiento puede generar una acción punitiva. Similarmente, la función de inspección se fortalece cuando los aseguradores producen información oportuna sobre los eventos ocurridos, lo que permite a los inspectores identificar con mayor facilidad las regiones e industrias donde ocurren notificaciones irregulares.

La tarea de inspección también se ve afectada por la organización del SRT. En varios sistemas descentralizados del SRT, hay asesores privados u organizaciones altruistas que trabajan en la prevención de accidentes en el lugar de trabajo. Estas organizaciones colaboran con los gobiernos locales

y/o federales para certificar que las firmas cumplan con las normas a cambio de una tarifa cobrada a las empresas. Esto parece beneficiar tanto al Estado, quien usualmente tiene pocos inspectores disponibles para llevar a cabo todas las inspecciones necesarias, como a los empleadores, ya que ellos pueden reducir las primas al cumplir con las normas.

Uno de los indicadores utilizados para medir los resultados de las inspecciones es el grado de cumplimiento con la normatividad. Esta medida da una idea de la necesidad de reforzar las tareas de inspección. Sin embargo, una inspección efectiva también debe hacer uso de la información proporcionada por los aseguradores y adaptar la normatividad a las nuevas tecnologías.

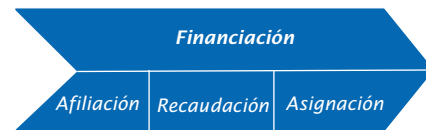
Al nivel de país en ALC algunos temas para mejorar el diseño del SRT y proporcionar protección a los trabajadores del sector informal y trabajadores migrantes son los siguientes:

- *Utilizar TI para clasificar y monitorear diferentes empresas o sectores para futuras revisiones.*
- *Promover políticas de trabajo (con la participación activa de los empleadores) dirigidas a alcanzar trabajo digno siguiendo los valores socialmente aceptados y previniendo lesiones y enfermedades en el lugar de trabajo—responsabilidad social corporativa.*
- *Incrementar el tamaño y promover la capacitación de los recursos humanos para los riesgos relacionados con el trabajo, para reducir debilidades institucionales.*
- *Combatir la ausencia de políticas integrales definidas entre compañías aseguradoras y Ministerios de Trabajo, así como la falta de coordinación entre entidades públicas y fiscales.*
- *Incrementar el conocimiento de los trabajadores acerca de la operación del SRT.*
- *Evaluar si se requieren cambios en la forma en la que se obtiene información sobre siniestralidad.*
- *Evaluar si la composición y la forma en la que son establecidas las contribuciones (como tarifas fijas o variables) es adecuada.*

Con respecto a la relación del seguro de riesgos de trabajo con otros esquemas de aseguramiento, algunas estrategias para mejorar el SRT son:

- *Revisar que exista la coordinación apropiada entre diferentes esquemas de aseguramiento, ya que los beneficios del SRT pueden ser determinados en relación a los beneficios de otros esquemas, por ejemplo del seguro de discapacidad o el de vejez.*
- *Revisar que estén en operación mecanismos de monitoreo para aquellos que reciben pensiones temporales o permanentes de discapacidad.*
- *Reforzar el cumplimiento de leyes y regulaciones por medio de inspecciones y de sanciones severas, de tipo administrativo, civil, e incluso penal.*

VII.2.2 Financiación



Además de lo que ya se ha mencionado en los capítulos previos acerca de la conveniencia de la separación real o virtual de las funciones de afiliación, recaudación y asignación, el componente financiero del SRT se enfoca en la fijación de primas asociadas al riesgo de la empresa para promover la prevención.

En la práctica, ante las dificultades para medir el riesgo esperado, se utiliza la experiencia histórica del empleador. Esto puede generar problemas de control si la empresa adopta estrategias legales para "borrar su historia" a raíz de haber tenido demasiados accidentes (como, por ejemplo, diluir una entidad legal y crear una nueva, con los mismos trabajadores y recursos). Tal práctica sería considerada un fraude en el mercado privado; sin embargo, en los sistemas de aseguramiento social obligatorio el cumplimiento de esta prohibición no ha sido una tarea fácil.

Las primas basadas en la experiencia también pueden generar un problema para los empleadores pequeños, ya que éstos son susceptibles a tener un

gran impacto financiero debido a un pequeño número de accidentes. El problema de los negocios pequeños puede resolverse con garantías que eviten un costo excesivo; esto, sin embargo, debe ser evaluado en vista del objetivo de prevención. ¿Es deseable apoyar a una empresa riesgosa solo porque es pequeña?

Una regla común es que, como el SRT es normalmente obligatorio, el empleador es liberado de acciones civiles—pero no de acciones penales. Esto puede no ser la mejor solución, ya que los problemas de información hacen que los empleadores pudieran tomar riesgos excesivos. En otras palabras, si un empleador que puede tomar acciones preventivas a un costo dado sabe que las contribuciones que serán pagadas representan aquellas del riesgo promedio de las empresas, como la prima de las empresas no está ajustada propiamente, el empleador puede decidir incurrir en riesgos excesivos.

Para contrarrestar este efecto se requiere de la inspección laboral mencionada anteriormente, pero acompañada también por una estrategia punitiva que haga responsable al empleador en caso de negligencia. En este caso, como en otras áreas, una regla podría ser obligar a los empleadores a pagar el equivalente a tres veces el valor de los daños causados. Por ejemplo, si la muerte de un trabajador es asociada al incumplimiento de una norma de seguridad, la pena para el empleador sería un incremento en la prima más el pago de la diferencia para obtener tres veces el valor del daño causado.

Conforme el SRT evoluciona hacia un sistema basado en el riesgo de cada empleador, lo cual fortalece el principio de hacer que los empleadores sean responsables por los daños causados, los proveedores del SRT, ya sean integrados o descentralizados, deberían evolucionar hacia una plena aplicación de los PCGA³, como se discutió en el capítulo sobre invalidez general.

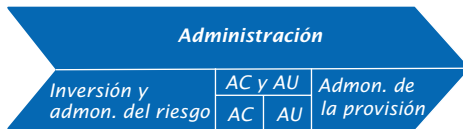
Finalmente, con relación al tema del incentivo requerido para hacer al empleador completamente responsable, la legislación de riesgos de trabajo debe evolucionar de un criterio de reemplazo del ingreso a uno de compensación del valor de la vida-estadística (Aldy y Viscusi 2003, Viscusi 2004). Este enfoque mide un daño integrando el valor total de las actividades perdidas por un trabajador fallecido o accidentado. El criterio de reemplazar ingresos no toma en cuenta de forma adecuada el valor del capital humano, del tiempo libre, y el daño sobre la familia. El valor de la vida-estadística es un concepto que ha crecido en importancia en los campos de evaluación de programas públicos, así como en otros tan diversos como la ecología, la farmacología y la regulación del transporte—incluyendo la evaluación de normas laborales. Este cambio paradigmático puede ser relevante para alcanzar los objetivos del SRT. Las recomendaciones en esta área son las siguientes:

- *Dar incentivos a las empresas para la prevención de riesgos relacionados con el trabajo, a través de la implementación de primas flexibles y adecuadas. Las contribuciones o primas deberán ser determinadas sobre la base de la siniestralidad de las empresas para que el SRT no subsidie a los lugares de trabajo más peligrosos.*
- *Las primas deben reflejar el cumplimiento de la legislación y regulaciones vigentes.*
- *Legislación de sanciones ejemplares para empleadores negligentes y aquellos que no aseguren los riesgos que puedan enfrentar sus trabajadores en el lugar de trabajo.*
- *Adoptar criterios del valor de la vida estadística para determinar el daño causado por enfermedades y accidentes en el lugar de trabajo.*
- *Desarrollar bases de datos para calcular primas diferentes para diferentes riesgos. Esto requiere de la construcción de bases de datos al nivel de la empresa.*

³ Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados.

- *Mejorar la clasificación de enfermedades relacionadas con el trabajo de acuerdo a relaciones causales con agentes, contextos u ocupaciones específicas.*
- *Utilizar información desagregada sobre enfermedades y lesiones en el trabajo en los reportes financieros del SRT.*

VII.2.3 Administración



Esta sección examina buenas prácticas en la administración y gestión del SRT relacionadas con la inversión de reservas, la administración del riesgo y el manejo de los flujos de información. En lo que respecta al subproceso "administración de la provisión", el SRT está altamente relacionado con lo que se menciona para el seguro de salud.

Inversión y Administración del Riesgo

El SRT requiere de una estructura financiera diferente a la de otros esquemas de seguridad social por su alta correlación con el objetivo de prevención, y porque combina elementos monetarios con servicios de salud.

En sistemas basados en agencias públicas, el régimen financiero aplicado para los beneficios de salud de corto plazo generalmente es el de reparto. Para los beneficios de largo plazo, se aplica el régimen de fondeo-terminal, o valuación de capitales constitutivos. En este régimen, las contribuciones de

cada año son utilizadas para financiar el valor presente de las obligaciones futuras en ese año, con respecto a las pensiones de sobrevivencia, vejez e invalidez general.⁴ Este régimen hace uso de los registros individuales de las contribuciones a través del tiempo. Por lo tanto, las primas de contribución anual en el SRT deben ser iguales al resultado de la suma de las primas de corto y largo plazo (Castro 2004).

Como las contribuciones del SRT se determinan mejor sobre la base del riesgo de la empresa, una prima debería capturar la siniestralidad, la cual esta compuesta por la incidencia (variación en las tasas de lesiones o accidentes en el lugar de trabajo), severidad (variación en la severidad de las lesiones o accidentes) y costo (desviación del costo real de los beneficios con respecto al costo pronosticado).

Algunas recomendaciones al respecto son que:

- *Las reservas actuariales del SRT se deben construir sobre estudios actuariales y económicos que consideren adecuadamente los componentes de corto y largo plazo de este esquema.*
- *Como se menciona en el capítulo sobre el seguro de salud, para este esquema se espera que los costos de proveer beneficios aumenten. Esto puede sugerir la necesidad de ejercer una forma de construir reservas separadas de corto plazo en el SRT.*
- *En lo que se refiere a la administración de riesgos, deben redoblarse los esfuerzos para considerar adecuadamente la siniestralidad.*

Manejo de las Cuentas y Atención al Usuario

Se ha documentado que la sistematización de la información puede mejorar considerablemente la eficiencia y la productividad de las compañías públicas y privadas (Douma y Schreuder 2002, Ross, et al 2006, Brickley, et al 2007). En el SRT deberían de poder utilizar la información, además del asegurador,

⁴ La reserva de capitales constitutivos decrece gradualmente hasta el último pago (terminal), el cual ha sido previamente fondeado, hasta que la reserva se extingue.

aquellos que pagan por el seguro (empresas), los que reciben los beneficios (trabajadores), así como las agencias públicas reguladoras y las instancias judiciales.

Un primer aspecto a discutir en el SRT es si la información debe estar centralizada o descentralizada. La decisión de descentralizar la organización del SRT depende en gran medida de la capacidad e infraestructura de la institución de seguridad social para recolectar, almacenar y procesar la información (CISS 2005b). En países como Argentina, Chile, Estados Unidos y Canadá, que operan un modelo descentralizado de organización, la información acerca del SRT idealmente puede ser compartida entre las agencias que supervisan, aseguran, recopilan la información y también por las instancias judiciales. Cuando esto se ha logrado, se ha requerido de una inversión considerable en TI y la elaboración de normas y procedimientos para definir los lineamientos para compartir la información.

En países con grandes sectores informales la evasión de impuestos se relaciona con la incapacidad institucional para obtener, almacenar y procesar la información de todas las empresas y de sus trabajadores. En estos países pueden coexistir varias instituciones de seguridad social integradas verticalmente, cada una con su propio esquema de SRT pero que asegura solo a una parte de la población trabajadora. La información generada por cada institución de seguridad social generalmente no se comparte con otras agencias (como recaudadoras de impuestos, Ministerios de Trabajo, u oficinas de estadísticas nacionales) lo cual dificulta el conocimiento de las historias laborales y está probablemente relacionado con la falta de portabilidad del seguro.

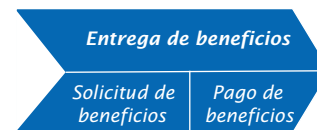
Existen opciones tecnológicas para mejorar la productividad en las instituciones de seguridad social involucradas en las operaciones del SRT. Por ejemplo, en muchos casos puede no ser eficiente invertir en más de una base de datos, ya que la duplicación de registros incrementa el costo del seguro y dificulta la eliminación de errores. Los sistemas de

información integrados permiten que una única fuente de información pueda ser consultada en diferentes áreas o departamentos de la institución aseguradora, de manera que la información puede ser compartida incluso con otras agencias involucradas en el SRT.

Las recomendaciones en estos temas son:

- *Revisar la conveniencia de hacer uso de los sistemas de información integrados para obtener ventajas en el manejo y procesamiento de la información que puede ser utilizada para dar una personalizada y rápida respuesta a los usuarios.*
- *Automatizar la afiliación y codificación de la información sobre el SRT, vinculándola con los sistemas utilizados para los seguros de salud y de invalidez general.*

VII.2.4 Entrega de Beneficios



Esta sección discute el proceso en el cual se realiza la entrega (pago) de beneficios del SRT. Este proceso es muy similar a lo que ha sido examinado en el capítulo sobre el seguro de discapacidad. Un primer paso consiste en que el individuo asegurado llena una forma de reclamación. Después, en el proceso de adjudicación se expide una resolución sobre el otorgamiento de beneficios. Después de la dictaminación, el demandante recibe el pago si los beneficios le son otorgados; si estos le son negados, puede proceder una apelación contra la resolución. Esta sección discute los temas de la certificación y la posibilidad de una apelación.

Otorgamiento de los Beneficios del SRT (Dictaminación)

Una vez que el trabajador (o el empleador en su nombre) ha solicitado el pago de los beneficios por accidentes o enfermedades a consecuencia de su

actividad laboral, la aseguradora emite una resolución al respecto. Esta decisión formal certifica la magnitud del daño sufrido por el trabajador, el monto de la pérdida de ingresos que serán reemplazados, el valor o extensión de los beneficios en especie que serán recibidos y el periodo de tiempo que tendrá validez la resolución.

Existen procedimientos formales para guiar a las autoridades que dictaminan en la toma de decisiones. Un problema surge cuando las decisiones sobre el pago de beneficios involucran tanto a aquellos que calculan los pagos como a quienes deciden si el pago es otorgado, por la posibilidad fraude a la compañía aseguradora. La OIT sugiere que el proceso de otorgamiento de beneficios no involucre a muy pocas personas; el razonamiento es que a un mayor número de individuos involucrados, mayor es la probabilidad de descubrir prácticas fraudulentas (OIT 2001).

Por lo tanto, es conveniente diferenciar y separar al personal involucrado en las funciones de: cálculo del pago, otorgamiento de beneficios y pagos de beneficios. En países con una organización descentralizada del SRT, como Estados Unidos y Canadá, el problema de posibles conflictos de interés en el proceso de dictaminación se resuelve dentro del diseño del SRT, ya que la dictaminación (aceptación o rechazo) del reclamo se lleva a cabo por una autoridad externa a la institución aseguradora.

La decisión sobre el otorgamiento de los beneficios es compleja. Es difícil tener precisión en los cálculos de los beneficios porque la condición física (y mental) de los trabajadores puede mejorar o agravarse durante el periodo de tiempo en el que los beneficios están siendo determinados. También, pueden estar disponibles elementos o información adicional a aquellos que se tomaron en cuenta para la dictaminación, después de un periodo de tiempo razonable; en tal caso la decisión sobre el monto de los beneficios tendría que ser ajustada.

En países con un SRT descentralizado, una fuente de complicaciones es la variación en los

resultados de la dictaminación, ya que las regulaciones que aplican en un estado o municipio y pueden no ser válidas en otro. Además, independientemente de si los procesos del SRT están verticalmente integrados en unos países, en algunas ocasiones la adjudicación depende de la litigación y negociaciones específicas. Esto dificulta la aplicación de las normas y puede tomar un largo periodo de tiempo para resolver los casos. Estas son algunas razones por las que un trabajador puede no estar de acuerdo con la decisión de la autoridad.

Apelación

Un asegurado que ha reclamado el pago de los beneficios del SRT puede apelar cuando los beneficios le son negados. Las instancias correspondientes para éste propósito usualmente son tribunales o comisiones laborales especializadas. Como en el proceso de dictaminación, se debe garantizar la imparcialidad en la toma de decisiones, para que el tribunal no favorezca a ninguna de las partes (la compañía aseguradora o el trabajador asegurado). Se recomienda tener apelaciones guiadas por "códigos de práctica" para prevenir omisiones. La OIT aconseja que una apelación sea presentada por escrito en un periodo no mayor a 21 días después de haber recibido la respuesta de la agencia de seguridad social.

Un tribunal de seguridad social para apelaciones suele estar formado por tres miembros: un presidente con formación legal y dos miembros que representan a los empleadores y a los trabajadores, respectivamente (OIT 2001). En el SRT también es deseable que haya entre los miembros del tribunal médicos expertos en los temas relevantes del caso. En países donde el SRT es descentralizado, este proceso puede ser llevado a cabo por los gobiernos locales.

Las recomendaciones de este tema son las siguientes:

- *Definir las atribuciones de los médicos expertos que dictaminan para evitar conflictos de interés— especialmente cuando los procesos del SRT están*

verticalmente integrados en una sola agencia. En estos casos sería conveniente separar el personal involucrado en el cálculo de beneficios del personal a cargo del otorgamiento de los beneficios y de hacer los pagos.

- *Reducir los casos de litigio atribuibles a temas administrativos o de gestión, para que el poder judicial se pueda concentrar en resolver, únicamente, aspectos legales del SRT.*