



issa

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT

Buenas Prácticas en la Seguridad Social

Buena práctica aplicada desde 2011

La cotización flexible en los sectores de alto riesgo ayuda a extender la cobertura del seguro

Una práctica del Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social

Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social
China

Resumen

En su empeño por cumplir el compromiso del Gobierno de hacer realidad la cobertura universal de la seguridad social para 2020, la autoridad china de seguridad social ha conseguido un incremento de más de 100 millones de participantes en el marco del régimen del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales desde que entrara en vigor, en 2004 (revisado en 2011), el Reglamento sobre el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Además de los principales factores que intervienen en la eliminación de los obstáculos legales a la extensión, a la incorporación de los objetivos de extensión en los planes nacionales de desarrollo, a las campañas especiales de extensión de la cobertura, a las subvenciones de la tasa de cotización de los grupos vulnerables y a la recaudación integrada de cotizaciones al seguro social, otros medios valiosos para la extensión de la cobertura son la introducción de cotizaciones flexibles para los sectores de alto riesgo y la vinculación de la afiliación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales con la cuestión de las licencias comerciales y de los permisos de seguridad laboral, etc. Como consecuencia, el régimen logró 181,7 millones de participantes para mediados de 2012 (incluidos 68,57 millones de trabajadores domésticos migrantes convertidos en agricultores), en comparación con 45,75 millones, únicamente, en 2003.

CRITERIO 1

¿Qué tema/problema/desafío fue abordado por su buena práctica?

La cobertura se limitaba principalmente a los empleados urbanos de empresas, y los procedimientos para la determinación de un accidente del trabajo y de una enfermedad profesional, así como los procedimientos de resolución de controversias, eran muy complicados; la indemnización por fallecimiento seguía siendo baja y se prestaba una atención inadecuada a la rehabilitación y la prevención.

Además, las cotizaciones al seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales se basaban en la nómina total de la unidad de empleo. Sin embargo, en algunos sectores de alto riesgo, especialmente las empresas de construcción y la pequeñas minas, donde ocurren con frecuencia accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, es difícil que las empresas paguen cotizaciones al seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales sobre la base de la nómina total, debido a la gran movilidad de los trabajadores y a los medios especiales de remuneración (especialmente en las industrias de la construcción y minera, en las que el pago se efectúa por unidades de construcción o por producción de carbón, en lugar de por día o por hora). Estos problemas impedían que muchas empresas se afiliaran al régimen del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

CRITERIO 2

¿Cuáles eran los principales objetivos y resultados previstos?

Los principales objetivos fueron la extensión de la cobertura y la elaboración de un moderno sistema de seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales que combinara la indemnización con la rehabilitación y la prevención. Los resultados previstos eran, entre

otros: asegurar que más personas estuvieran cubiertas por el seguro de riesgos laborales, simplificar los procedimientos y mejorar la suficiencia de las prestaciones.

CRITERIO 3

¿Qué estrategia/enfoque innovador se ha utilizado para lograr los objetivos?

I. Eliminación de los obstáculos legales a la extensión de la cobertura

El Reglamento sobre el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, recientemente revisado, entró en vigor en enero de 2011. Las principales revisiones incluyen la extensión del alcance de la cobertura a instituciones públicas, grupos sociales, organizaciones populares sin ánimo de lucro, fundaciones, despachos de abogados y empresas de contabilidad; la simplificación de los procedimientos para determinar los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, y de los procedimientos de adjudicación y de solución de conflictos; el aumento de la indemnización a tanto alzado por fallecimiento y por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (hasta 20 veces los ingresos medios nacionales de que disponía el residente urbano el año anterior, en lugar de 5 a 6 años de los ingresos medios locales provenientes del salario), y la inclusión de los costos de prevención como una nueva partida del gasto. La Ley del Seguro Social, que se promulgó en 2010 y que entró en vigor en julio de 2011, proporcionó una sólida base legal para la recaudación integrada de todas las cotizaciones al seguro social.

II. Incorporación de los objetivos de extensión en los planes nacionales de desarrollo

Se incluyó en el plan nacional de desarrollo económico y social de 2005, así como en los planes quinquenales para 2006-2010 y 2011-2015, un objetivo obligatorio de extensión de la cobertura de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales. El último establece un objetivo vinculante para los regímenes del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales de cubrir a 210 millones de personas para finales de 2015.

III. Campañas especiales de extensión de la cobertura

Se organizaron campañas como el “Programa de Paz y Seguridad” para los trabajadores domésticos migrantes, y una campaña reciente para el personal de las instituciones públicas, con el fin de sensibilizar al público e impulsar una rápida expansión de la cobertura.

IV. Subsidios a la tasa de cotización para los grupos vulnerables

En enero de 2011, el Consejo de Estado asignó un total de 5.600 millones de yuanes chinos (CNY) como subsidio de la administración central para extender la cobertura antes de finales de 2011 a aproximadamente 3,3 millones de las llamadas “personas de edad que han sufrido accidentes del trabajo y enfermedades profesionales”. Estas personas seguían estando excluidas debido a que el accidente o la enfermedad habían ocurrido antes de haberse establecido el régimen, a que sus empresas habían cerrado o quebrado, o a que no habían participado aún en el régimen.

V. *Modalidad flexible de cotizaciones para industrias de alto riesgo*

Se han aplicado tasas de cotización variables y diferenciales, que oscilan según tres categorías de industrias y según el grado del riesgo evaluado. Las empresas de la construcción y las pequeñas minas de carbón que tienen dificultades para pagar las cotizaciones basadas en la nómina general (debido a un personal altamente móvil, etc.), pueden optar por pagar las cotizaciones sobre el costo total del proyecto, la producción o la relación salarial sobre la base del valor de cada tonelada de carbón. Las administraciones locales fijan la proporción contributiva y la tasa de cotización según el estado real de las estructuras industriales locales y del empleo local.

VI. *Recaudación integrada de las cotizaciones al seguro social apoyada por la mejora de la red de TIC y de un sistema de tarjeta de seguridad social*

En la actualidad, las cotizaciones a cinco programas del seguro social (pensiones, asistencia sanitaria, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, desempleo y maternidad) son recaudadas de manera integrada por un organismo, a través del apoyo de una moderna red de TIC y de un sistema multifuncional de tarjeta de seguridad social (para el pago de las cotizaciones y la solicitud de prestaciones, etc.)

VII. *Vinculación de la afiliación al seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales con la cuestión de la licencia comercial y del permiso de seguridad*

El Reglamento sobre Licencia de Seguridad de la Producción, recientemente promulgado, obliga a todas las empresas a participar en el régimen del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales como uno de los requisitos para obtener o renovar su licencia (permiso de seguridad). Muchas autoridades de seguridad social locales también han vinculado la afiliación a los regímenes del seguro con la expedición o la renovación de licencias comerciales.

CRITERIO 4

¿Se han utilizado de manera óptima los recursos y las contribuciones para lograr los objetivos y los resultados previstos? Por favor, especifique qué evaluaciones, internas o externas, de la práctica se han efectuado y qué impacto/resultados han sido identificados/logrados hasta ahora.

El nuevo enfoque más flexible para el cálculo de las cotizaciones, y para la vinculación de la afiliación con la obtención o la renovación de los permisos y las licencias de seguridad, ha impulsado a más empresas a afiliarse a los regímenes del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

Muchas provincias (o municipios de igual nivel), como Beijing, han logrado una cobertura universal del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, tras haber extendido el alcance de la cobertura a todos los funcionarios públicos, así como al personal de instituciones y grupos sociales que tienen una financiación pública. A finales de 2011, se incluyó en la cobertura a un total de 3,12 millones de “trabajadores de edad que han sufrido

accidentes del trabajo y enfermedades profesionales” excluidos de las empresas del Estado. Los proyectos experimentales sobre prevención y rehabilitación lograron realizar grandes progresos.

El número de personas cubiertas por el régimen aumentó, al pasar de 45,75 millones a finales de 2003, a 181,72 millones para mediados de 2012. Para finales de 2011, el 98 por ciento de las ciudades (o de las prefecturas de igual nivel) había logrado una agrupación municipal de los fondos del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; los ingresos del fondo habían alcanzado 45,1 CNY, lo que representa un incremento del 58,2 por ciento a lo largo de 2010, mientras que los gastos del fondo habían ascendido a 28.300 millones de CNY, lo que supone un incremento del 47,3 por ciento; los beneficiarios de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales ascendieron a 1,62 millones, lo que supone un aumento del 10,2 por ciento, y se llevaron a cabo evaluaciones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales de 1,2 millones de trabajadores.

CRITERIO 5

¿Qué lecciones han sido aprendidas? ¿En qué medida puede ser reproducida su buena práctica por otras instituciones de seguridad social?

La introducción de tasas de cotización variables y diferenciales basadas en los sectores y en el rendimiento anterior, así como los métodos articulados para el cálculo de la tasa de cotización, pueden motivar a más empresas y trabajadores a contribuir. Al aplicar este nuevo enfoque, los siguientes factores también pueden determinar su éxito:

- Debería adoptarse un verdadero sistema de registro dinámico. Las empresas deberían informar con celeridad a los organismos del seguro social de todo cambio en la información sobre el empleo.
- Deberían verificarse y calcularse las prestaciones del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, utilizando un determinado porcentaje de los ingresos medios mensuales de los trabajadores locales en las regiones de referencia, y debería tomarse en consideración el salario de la persona de que se trata.
- Realizar un seguimiento de las políticas industriales y ajustarlas con rapidez, y adoptar unas tasas de cotización fluctuantes para empresas específicas.

¿Cuáles son las buenas prácticas específicas que son pertinentes para otros países?

Concepto

Para aquellos países en los que el sistema del seguro social está establecido sobre la base del pago de cotizaciones y en los que se utiliza la nómina total como la principal base de ingresos para el cálculo de las cotizaciones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, tal vez puedan considerarse otras maneras flexibles de cálculo de las cotizaciones en el caso de aquellas industrias y empresas que tienen dificultades con el método de cálculo tradicional. Una manera flexible de cotización ayuda a que más trabajadores se afilien a regímenes de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

Adopción de medidas que se adapten a las condiciones locales

Este enfoque flexible de cálculo de las cotizaciones puede ser de utilidad en otros países en desarrollo que tengan una estructura industrial similar a la de la República Popular China.

Enfoque

Esta manera alternativa de cálculo de las cotizaciones puede ser sumamente útil en el caso de algunos grupos especiales de trabajadores con un alto nivel de movilidad en sectores de alto riesgo. La vinculación de las solicitudes de permisos de seguridad y de licencias comerciales con la afiliación a los regímenes de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, garantiza una cobertura más amplia, especialmente en las industrias de alto riesgo.