

Organizaciones Populare. **Propuesta del movimiento popular a los desafíos que enfrenta la caja de Seguro Social.** *En publicación seriada Tareas*, Nro. 115, septiembre-diciembre 2003. Ceta, Panamá, R. de Panamá. P.p. 73-96.  
ISSN: 0494-7061. Disponible en la web: <http://168.96.200.17/ar/libros/tar115/organ.rtf>  
Indice de la Publicación: <http://168.96.200.17/ar/libros/tar115/index115.html>

# **PROPUESTA DEL MOVIMIENTO POPULAR A LOS DESAFÍOS QUE ENFRENTA LA CAJA DE SEGURO SOCIAL\***

## **Programa Invalidez, Vejez y Muerte**

\* Propuesta presentada ante el Diálogo Nacional por la Seguridad Social por el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), Confederación de Jubilados y Pensionados, Asociación Nacional de Consejos Comunitarios de Seguridad Social (ANCOCSSES), Movimiento Nacional por la Defensa de la Soberanía (MONADESO), Foro Mujer y Desarrollo, Poder Social Siglo XXI, Asociación Nacional de Pensionados por Riesgos Profesionales.

### **Presentación**

El problema de la seguridad social es complejo, por ende no puede ser visto de manera fragmentada sino con una perspectiva integral. Las soluciones al mismo, requieren de una visión de nación y seguridad social.

Bajo este enfoque, el documento que presentamos, denominado “Propuesta del Movimiento Popular a los Desafíos que Enfrenta la Caja de Seguro Social: IVM”, es el resultado del proceso de análisis y discusión que un conjunto de organizaciones del movimiento popular hemos llevado adelante. Constituye una propuesta al debate que se libra en el seno de la sociedad panameña sobre la seguridad social, específicamente sobre la Caja del Seguro Social (CSS).

Las soluciones que se enuncian, son propuestas que refutan el enfoque fragmentado y privatizador de la seguridad social que impulsa la patronal y el gobierno. Se trata de brindar soluciones estructurales al problema que enfrenta la primera institución de seguridad social, la CSS.

Este documento esta a disposición de todas las organizaciones que hacen suya la defensa de los intereses de los asegurados y que, por ende, defendemos el carácter público y solidario de la CSS. Esta abierta a las críticas constructivas y al enriquecimiento del mismo.

### **Introducción**

Hoy día en Panamá, el modelo económico neoliberal y sus políticas, iniciado en el segundo quinquenio de la década de 1970, acentuada su velocidad en la década de 1990 y continuado por el actual gobierno, ha dado como resultado que de los 2.8 millones de habitantes, 1.2 millones sobrevivan en pobreza.

Bajo esta estrategia neoliberal, el Estado empezó a deteriorar su atención a las necesidades básicas de la población, mediante recortes presupuestarios, dejando de sostener e impartir educación, prestar servicios de salud. Es decir, se desliga de su responsabilidad de la seguridad social. Los gastos sociales evidencian una disminución en las inversiones y registran una relación presupuestaria menor a la destinada al pago de la deuda pública.

Otra medida que ha generado un deterioro en la calidad de vida de los sectores marginados, es la política de flexibilidad del mercado de trabajo. Los resultados de esta flexibilización laboral han sido que la población desocupada muestra una tendencia creciente. La población desocupada respecto a la población económicamente

activa en los años 1999, 2000, 2001 y 2002 alcanzó las tasas anuales de 11.8 por ciento, 13.5 por ciento, 14.7 por ciento y 18.0 por ciento, respectivamente. En términos generales, la cantidad de desocupados se mantiene con una tendencia creciente en valores absolutos y porcentuales. El subempleo existente en 1999 estaba integrado por un 32.0 por ciento de subempleo visible y en un 68.0 por ciento por el invisible, para el 2000 el promedio del visible disminuye a 30.3 por ciento y el invisible se eleva a 69.7 por ciento.

Otro aspecto importante del neoliberalismo, es el cambio en las políticas fiscales. Los impuestos son cada vez más regresivos, principalmente cuando se reducen los topes máximos de pago y hay un aumento de los impuestos indirectos. Las reformas fiscales de 1992 y la Ley de Universalización de Incentivos Tributarios, cuya labor era eliminar la progresividad de las tasas del impuesto sobre la renta neta gravable, apuntaron a beneficiar al gran capital al unificar la tasa impositiva a un 30 por ciento y a exonerar a las empresas de una serie de impuestos (este es el caso de la Zona Libre de Colón). La reforma de 2002, apunta a gravar sobre el consumo y no sobre los ingresos y la extensión de la base tributaria (incorporación de los servicios), siendo los sectores asalariados y los que no cuentan con ingresos fijos los que tengan que asumir la carga impositiva.

Como consecuencia de estas políticas la calidad de vida de los panameños y panameñas se ha visto mayormente deteriorada a partir de la puesta en práctica de las medidas neoliberales, tal como ha sido demostrado.

Habría que preguntarse ¿Cuál es la responsabilidad del Estado frente a la seguridad social? En términos generales, la política neoliberal ha conllevado a que el Estado deje de cumplir sus compromisos sociales, política que se ha desarrollado, entre otros medios, a través de los recortes presupuestarios y las intenciones de introducir reformas de privatización a la seguridad social.

En la ejecución de esta política, se hace gala de la necesidad de modernizar el Estado. Sus defensores señalan que: “se requiere un Estado que incentive la iniciativa privada y el mercado, que abandone sus funciones sociales”; en este sentido las políticas sociales se centran en la necesidad de focalizar la seguridad social, a grupos reducidos (aquellos en extrema pobreza), eliminando por ende la responsabilidad de la seguridad social que debe realizar el Estado. Los resultados de esta concepción han sido nefastos; así diversos estudios dejan claro que “sólo una de cada cinco personas en el mundo tiene una adecuada cobertura de seguridad social”, y lo que es peor aún, “la mitad de la población mundial no tiene ningún tipo de seguridad social”. En el caso de Panamá el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que cotiza en la CSS se redujo de 61 por ciento en el 2000 a tan solo el 59 por ciento en 2002.

Siguiendo los dictámenes de las instituciones financieras internacionales (IFI) las diversas administraciones de gobierno han desconocido las normativas panameñas que recogen el derecho a la seguridad social, fundamentalmente la Constitución Política, el Código de Trabajo y la Ley Orgánica de la CSS.

En este contexto, la CSS no ha escapado a la política de ajuste neoliberal. Así, su Ley Orgánica ha sufrido modificaciones (1991 y 1995) generando, entre otras cosas, el aumento de la edad de jubilación, la eliminación de las jubilaciones especiales, la disminución del monto de las pensiones, la compra de ciertos servicios, la disminución del cuadro básico de medicamentos, el cambio en el pago de la tasa de interés de los fondos de la CSS depositados en el Banco Nacional del 6 por ciento a una tasa variable que en la actualidad llega a menos del 1 por ciento, la condonación de más de B/.80 millones de cuentas morosas en beneficio de los empresarios. En cada ocasión, también, ha estado presente la exigencia de las IFI para la privatización de la CSS (La Carta de Intenciones de 2000 con el Fondo Monetario Internacional, FMI), también da cuenta de esta exigencia), utilizando diversas modalidades, como lo son la “compra de servicios” y el establecimiento del llamado “sistema de pilares”. Esta intención privatizadora ha sido respaldada por los gobiernos y por la burguesía criolla que ve en esta institución de seguridad social un mecanismo para incrementar sus arcas. Por su parte, los gobiernos la mantienen como una institución de carácter financiero y no de seguridad social.

#### Carta de intenciones con el FMI, 2000

“El sistema de seguro social de Panamá (CSS) debido a sus sustanciales reservas financieras, tiene un pequeño *cash flow surplus*. Las contribuciones son ya insuficientes para cubrir los gastos, sin embargo, y a medida que la población aumenta en edad, se puede esperar que el sistema tenga déficit para la segunda década del presente siglo. El gobierno desea tomar acción para evitar que un problema latente pueda causar serias dificultades dentro de algunos años. El

sistema concede generosas pensiones, lo que implica tasas muy altas de reemplazo para personas que han trabajado la mayor parte de sus vidas. En consecuencia, hay posibilidades de un cambio para beneficiar el sistema de pensiones que corregirá la tendencia del sistema hacia el déficit, sin perjudicar a los jubilados o a los ancianos. Los cambios pueden ser planificados para que ocurran gradualmente y no produzcan impacto sustancial sobre personas que estén cerca de la jubilación".

---

Otros factores, que son parte de las medidas neoliberales, que inciden adversamente en la CSS, son: la política de privatización y su consecuente ola de despidos, las reformas laborales y la informalidad laboral, la disminución del poder adquisitivo de los sectores populares y las capas medias, la merma en el pago de las obligaciones previsionales por parte del Estado.

Es imperativo, por ende, defender los principios que sustentan la seguridad social: solidaridad, universalidad, equidad, subsidiaridad, autonomía y real participación social.

Es responsabilidad del Estado panameño garantizar, en lo social, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y, en lo económico, una equitativa redistribución del ingreso entre todos sus habitantes, vías ineludibles para alcanzar el desarrollo socioeconómico del país.

Los Estados en el ámbito mundial utilizan los regímenes de seguridad social para cumplir con esta responsabilidad primaria, y así poder hacer efectivo el derecho de cada individuo a la seguridad económica de sus medios de subsistencia.

La CSS se crea con la finalidad de administrar y dirigir el régimen de seguridad social en nuestro país. El Estado concede su administración a una entidad autónoma pero no se libera de su responsabilidad primaria de garantizar la protección social y económica de su población (artículos 109 y 110 de la Constitución Política vigente)

Por ende, el Estado debe encauzar a la CSS hacia su viabilidad financiera, siendo vigilante permanente de la seguridad jurídica y económica de los ahorros de los asegurados, y por ende de la capacidad de ahorro nacional.

## **I. Alcance e institucionalidad de la seguridad social panameña**

Los regímenes de seguridad social no nacieron en Panamá. La experiencia de más de seis décadas en el ámbito mundial (1883-1940) permitió establecer un sistema de seguridad social público y solidario (1941) basado en los principios de universalidad, equidad, subsidiaridad, autonomía y participación social.

Al inicio de sus operaciones la CSS tenía una cobertura de 38,148 personas protegidas. Actualmente, producto de cambios significativos en su legislación, entre otros factores, somos 1,956,166 asegurados, en el caso de los servicios de salud, que representamos el 67.0 por ciento de la población total del país. Hace falta trabajar por la cobertura de ese más de 30 por ciento de la población que no tiene acceso a los medios que brinda la CSS para satisfacer sus necesidades básicas con dignidad.

Recordemos que esta es una responsabilidad del Estado y no debe ser excluyente. Este compromiso del Estado trasciende nuestras fronteras, al ser signatarios de más de noventa convenios internacionales en materia de seguridad social.

Resaltan los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) N°s 19, 121, 128 y 161, en materia de prestaciones en caso de accidentes y enfermedades profesionales, servicios de salud en el trabajo, prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes e igualdad de trato. Se suman el Tratado de la Comunidad Iberoamericana de Seguridad Social, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de San Salvador.

Sin embargo, a pesar de ser reconocida ampliamente esta responsabilidad, el Estado ha perdido el enfoque por el cual se creó la CSS; es decir, administrar y dirigir el régimen de seguridad social, descuidando su responsabilidad de garantizar la permanencia y viabilidad financiera del sistema.

Se establecieron justamente los derechos de los asegurados, pero se dejó de lado la viabilidad financiera del mismo, producto de los constantes despilfarros, subterfugios y malas prácticas en las contrataciones y declaraciones de salario. Peor aún, la falta

de atención sobre el desarrollo económico del país, condición *sine-quantum* del crecimiento de los ingresos de todos los programas de la CSS.

## **II. Entorno económico de la seguridad social panameña**

Referirse exclusivamente a los problemas administrativos o al nivel de gastos de las prestaciones como únicas causales de presión sobre el sistema financiero de la CSS, no es solo una falta de respeto al intelecto de la masa trabajadora y pensionada del país, sino que también pretende esconder las verdaderas intenciones de quienes intentan llevar a la institución a su privatización.

Guiados por una senda desfavorable en donde por quinto año consecutivo el crecimiento económico del país se situará por debajo del promedio histórico, resulta impensable decir que ésta situación no afectará desfavorablemente a la CSS, peor aún, obviar este tema de la discusión de las soluciones a los retos actuales es intentar quitar la fiebre pero no eliminar la infección, a pesar de que esta última puede acabar con la vida del paciente.

Es imprescindible dejar claro que la CSS debe ser entendida como un sistema con una amplia vinculación con el sistema económico. Esto significa que la seguridad social y su futuro no pueden ser entendidos al margen del estilo y los resultados del desarrollo económico ya que, a su vez, este tiene un importante impacto en el mismo.

La seguridad social opera adecuadamente en un ámbito económico en el que la economía genera un elevado y creciente nivel de empleo y una tasa de crecimiento adecuada, que deriven en un desarrollo con niveles salariales adecuados, producto de un contexto basado en el desarrollo productivo con equidad, sostenido por la inversión en capital humano. Lo anterior también debe darse en un marco de estabilidad macroeconómica donde sea posible lograr una adecuada rentabilidad de las reservas.

Hasta aquí el fortalecimiento del Seguro Social estaría a medias, porque resulta no menos importante, que el sistema cuente con los mecanismos precisos para evitar las malas prácticas sobre las afiliaciones, declaraciones de salario y pago de cuotas, así como la disponibilidad política de otorgar a la Caja los sistemas administrativos que le posibiliten captar oportunamente sus recursos, incentivar y castigar el cumplimiento de las normas y garantizar mejores condiciones de inversión de sus reservas.

## **III. Abusos al sistema público y solidario de**

### **la Caja de Seguro Social**

La falta de un estilo de desarrollo que mantenga al país por una senda de desarrollo económico estable ha mermado la capacidad de ahorro del sistema. Pero peor ha sido el desgaste que ha ocasionado la fuga indiscriminada de recursos. El Estado se ha hecho partícipe de todos estos abusos que se cometen, al no proveer a la CSS de los mecanismos efectivos para su obligación, al punto de sancionar leyes que hacen legal iniquidades debilitando los fundamentos de la estructura de financiamiento del sistema (base imponible de salario y número de empleados).

Comprender su importancia resulta indispensable para entender el por qué de su inclusión en el conjunto de propuestas de solución que contribuirán al fortalecimiento del sistema. Al contrario de la calificación que le otorgan el sector patronal y gubernamental al señalarlas como “propuestas accesorias” tratando, nuevamente, de curar una enfermedad sin revisar las causas de su origen.

#### *A. Evasión*

El primer exceso que trae de arrastre la CSS es la alta proporción de trabajadores que deben participar en el sistema de beneficios y derechos y son simplemente no declarados por sus empleadores.

No deja de sorprender que en el año 2002 existan más de 120,000 trabajadores cuya relación laboral se enmarca dentro del régimen de afiliación obligatoria a la Caja, pero por la competencia desleal de los empleadores, se encuentren excluidos de la misma.

Es alarmante la fuga de recursos que significa seguir soportando este abuso. Si se toma en cuenta para su cálculo un salario mínimo mensual de B/.217.35, por trabajador, el costo de la evasión sería de B/.61.4 millones al año; si en cambio consideramos el salario promedio reportado a la CSS que fue de B/. 512.44 por mes, el costo de la

evasión sería de B/. 145.3 millones anuales. En consecuencia, el costo capitalizado para los últimos cinco años se estima en B/.355.7 millones según se tome el salario mínimo y de B/.917.8 millones si se considera el salario promedio mensual reportado.

Merece atención señalar que, en el caso del Estado, existe una gran cantidad de trabajadores que en el pasado y el presente han sido contratados bajo supuestas relaciones de servicios profesionales, es decir, como si fueran personas independientes que no se rigen por relaciones de trabajo y a quienes se les pagan supuestos honorarios. Esta situación contradice la realidad ya que tales casos son representativos de verdaderas relaciones de trabajo caracterizadas por la subordinación jurídica y dependencia económica que rigen a las personas que desempeñan dichas relaciones de trabajo.

Los perjuicios que sufren estos trabajadores y sus dependientes por la falta de seguridad social, al no ser incorporados en la planilla de empleados asegurados por el Estado, se ven injustamente aumentados al no pagárseles prestaciones laborales básicas como son las vacaciones y decimotercer mes.

La evasión se ha convertido en un subsidio obligatorio de estos trabajadores y del sistema de seguridad social hacia la actividad económica de las empresas que generan y se benefician de ella en perjuicio de la seguridad jurídica y económica de la institución.

#### *B. Subdeclaración*

Al no ser suficiente la evasión para el enriquecimiento ilícito de la clase patronal, el Estado, como padrino de ésta, hace legales exenciones de la cotización a la CSS sobre algunos elementos de la remuneración relacionados con los más altos ingresos.

Los gastos de representación y los servicios profesionales, son la expresión máxima del más vil encubrimiento legal del Estado traducido en la "Subdeclaración" del nivel de remuneración sobre la cual se debe cotizar a la Caja.

El Estado y la clase patronal pagan en gastos de representación y de servicios profesionales aproximadamente B/.134 millones anuales. La fuga de recursos por este abuso, asciende a más de B/.26.4 millones anuales. En un período de cinco años ha representado una pérdida capitalizada de B/.162 millones.

Igual suerte corren las bonificaciones, gratificaciones, incentivos, salarios en concepto de recargos por jornadas extraordinarias y labores en días domingos y días nacionales, que las empresas pagan a sus trabajadores y que no son objeto de os descuentos respectivos. Recursos que fortalecerían las reservas y generarían un mayor ingreso corriente producto de su reinversión

#### *C. Morosidad*

La presencia recurrente de empleadores, incluyendo al Gobierno, que aún cuando declaran a los trabajadores, no entregan a la CSS las cuotas obrero patronales correspondientes a los mismos, denota la falta de responsabilidad con la seguridad social del país desplazándola hacia niveles ínfimos de importancia.

Una morosidad del sector público de B/.103.8 millones al 31 de diciembre de 2002 y una del sector privado de B./ 39.7 millones, que hacen un gran total de B/.143.5 millones, equivalentes al 23.7 por ciento de las cuotas regulares recaudadas durante el año 2002, reafirman la falta de responsabilidad y la corta visión del Estado y la patronal sobre la seguridad económica del sistema.

#### *D. Subsidio al Banco Nacional de Panamá*

El simple hecho de que el Banco Nacional de Panamá (BNP), en una abierta violación de la Ley Orgánica de la CSS, pague intereses significativamente inferiores al promedio de mercado, conlleva la presencia de una forma adicional de subsidios impuestos al sistema de seguridad social.

A mediados del 2002, la CSS mantenía depósitos a plazo en el BNP por una suma de B/.937.4 millones, en condiciones tales que el diferencial negativo en la tasa de interés representó una pérdida de B/.19.1 millones anuales para la seguridad social.

#### *E. Subsidio al sistema público de salud*

La Constitución Política de la República de Panamá señala claramente en su artículo 105 que *el Estado es el responsable fundamental de asegurar la salud de la población*, lo cierto es que esta función se le ha cargado en forma excesiva a la CSS.

El programa de enfermedad y maternidad en el año 2001 contaba con 778,921 cotizantes mientras tenía como responsabilidad la atención de una población equivalente a 1,994,020 personas. Esto significó que con apenas un 27.3 por ciento de la población cotizando, la CSS tenía la obligación de atender al 69.8 por ciento de la población panameña.

La CSS gasta alrededor de B/.393.3 millones anuales en salud. Teniendo en cuenta las proporciones entre cotizantes y beneficiarios señaladas, cerca de B/.240 millones corresponden a la atención de los dependientes.

*La atención a la población dependiente no es el problema y el Estado no debe eludir su responsabilidad para con estos ciudadanos.* La falta de responsabilidad del Estado nuevamente con la seguridad económica del sistema de salud, ha generado insuficiencias en los recursos para financiar los gastos.

Actualmente, se hace necesario que se responsabilice por el aseguramiento de la capacidad productiva de las próximas generaciones. Si tan solo se responsabilizara por la mitad del gasto en beneficiarios estaríamos hablando de B./120 millones anuales, es decir, cerca de B/.600 millones en el último quinquenio.

De no corregirse este abuso, la cuota de la seguridad social se estaría utilizando más como un impuesto regresivo que como una contribución solidaria. Nuevamente encontramos un subsidio obligatorio impuesto al sistema de seguridad social.

#### F. *Pérdida de activos*

La pérdida de activos ocurrida en los programas de vivienda en la década de 1980 (ésta pérdida tendría un valor actualizado de entre 256.7 millones de balboas, en el cálculo conservador, y 618,2 millones en el cálculo más elevado), así como las reiteradas declaratorias de moratorias de los intereses sobre la morosidad del sector privado, ha generado fugas importantes de recursos institucionales.

Reintegrar estos fondos al sistema es un deber del Estado. La seguridad jurídica y económica de la institución más grande del país se violentó y es responsabilidad del Estado resarcir sus fondos.

#### G. *Falta de responsabilidad financiera del Estado*

La falta de responsabilidad por parte del Estado, quien a pesar de haber establecido leyes actuariales, que demuestran la necesidad de un capital semilla, el cual se comprometieron a otorgar, no obstante, incumple con la entrega a la CSS de estas aportaciones iniciales, generando un desequilibrio en la estructura financiera del sistema y en las normas básicas de las prestaciones, que amerita ser compensada.

La ley 16 de 31 de marzo de 1975 establecía el origen de los recursos y financiamiento del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales Obligatorias para los servidores públicos al señalar un aporte del Estado equivalente al 0.3 por ciento de los sueldos de los servidores públicos y un aporte fundacional del Estado. Sin embargo, de 1975 a 1985 el Estado nunca entregó dicho aporte del 0.3 por ciento y jamás entregó el fondo fundacional o capital semilla señalado.

En 1977, de la evaluación actuarial realizada a la CSS se determinó que el valor actual de las obligaciones futuras en forma de prestaciones es casi igual al valor actual del ingreso futuro en concepto de cotizaciones que será percibido de los actuales y futuros participantes en el sistema.

#### H. *Falta de responsabilidad social de los proveedores*

Las malas prácticas de los proveedores de insumos, principalmente medicamentos, así como de equipos, especialmente a través de las impugnaciones, han generado un elevado costo de manejo por compra, mermando la eficiencia en la dotación de recursos. Esta situación se traduce en un costo de oportunidad que ha asumido la CSS en la utilización de sus recursos expresado por la ausencia o retrasos en la prestación de los servicios.

I. *Garantizar el derecho a estabilidad en menos años a todos los funcionarios de la CSS*

El establecimiento a cinco años del derecho a estabilidad en el cargo de los funcionarios de la CSS, especialmente de los administrativos, en muchas ocasiones, de manera particular al efectuarse cambios de gobierno, ha repercutido negativamente en contra de la eficiencia administrativa de la institución.

**V. Situación actual de los programas de la Caja de Seguro Social**

La CSS afronta difíciles retos pero cuenta con los recursos para superarlos. Las debilidades que caracterizan al sistema se concentran en procedimientos no modernizados, burocráticos, pocos participativos y reactivos, limitaciones legales, mora de servicios, personal poco motivado, falta de controles y el no aprovechamiento de economías de escala y de las posibilidades financieras.

Las fortalezas se expresan en términos de la magnitud de recursos; encontrándose un personal calificado, amplios recursos financieros, ingresos asegurados, posibilidad de ahorros sustanciales mediante compras en grandes cantidades, amplia cobertura y reconocimiento como tema de Estado.

Los riesgos que pueden vulnerar la estructura del sistema en el futuro radican en: desaprovechar las posibilidades de la primera fase de transición demográfica, mantener un estilo de crecimiento no dinámico y que no se sostenga en la formación de las economías de escala, perder las posibilidades de realizar las economías de escala y las potencialidades de las finanzas, permitir que las fuerzas de las resistencias al cambio eviten las transformaciones necesarias y la incapacidad de concertación.

Sin embargo, los cuatro programas de la Caja presentan múltiples oportunidades como son: aprovechar las posibilidades de un estilo de desarrollo humano que combine una inserción dinámica al mercado mundial con las que ofrece la transición demográfica si se apoya en la formación de capital humano, beneficiarse de las posibilidades de capitalización y de economías de escala que tiene un agente relativamente grande, explotar las posibilidades que brinda la discusión nacional sobre el Seguro Social para concertar una solución a los problemas de mediano y largo plazo.

Asumiendo nuestra responsabilidad civil y reconociendo la existencia de una problemática amplia y sensitiva en torno a la seguridad social, nos apropiamos de estas fortalezas y planteamos un conjunto de propuestas que garantizan la erradicación de los abusos que se comenten contra la CSS.

De igual manera, la propuesta recoge un número plural de medidas dirigidas a atender el desbalance y agotamiento futuro de las reservas que puede presentarse entre los recursos y los compromisos con los jubilados y pensionados; es decir, el llamado déficit actuarial y agotamiento de las reservas del Programa de IVM. Se trata de comprender que este resultado sólo es posible en la medida en que no atendamos responsablemente los problemas estructurales de la economía panameña que son los que han generado esta tendencia como problema, ya que en términos operativos el sistema admite un margen que le es funcional.

**V. Propuestas de solución**

Resulta claro que las soluciones, dada la precariedad que se observa en los niveles de vida de los trabajadores y de las trabajadoras, no pueden encaminarse hacia el incremento de la tasa de desempleo, el desconocimiento del doble rol de la mujer panameña y peor aún, el fraccionamiento de la solidaridad y la no valoración del carácter social del régimen de pensiones.

Es importante destacar que en el caso de las mujeres, el doble rol de trabajadoras y conductoras de la familia panameña, provoca un gran desgaste físico a temprana edad. Además las mujeres reciben, en términos generales, menores salarios y tienen menor estabilidad laboral, los que les imposibilita completar la cuota actual de 15 años incluso en el tiempo laboral hasta los 57 años de edad. Es necesario destacar

que la edad actual de jubilación atenta contra la salud física y emocional de las mujeres trabajadoras ya sea por la escasa remuneración que reciben y/o por las grandes responsabilidades que la sociedad les impone en el hogar.

Las consideraciones expuestas nos llevan a la necesidad de optar por alternativas que hagan énfasis sobre los problemas del ingreso.

*A. Transferir capital por parte del Estado equivalente al déficit actuarial (Pago de la deuda previsional).*

A través del inmediato traspaso al patrimonio del programa de pensiones de activos fijos ubicados en las áreas revertidas, las acciones de las empresas privatizadas, las cuales no podrán ser vendidas, enajenadas o cedidas por la misma a terceros, así como los ingresos provenientes de la actividad del Canal, además de recursos líquidos, entre otros activos, ya que esto permitiría en el muy corto plazo, cumplir con lo establecido en la legislación actual en cuanto a contar con un nivel de reservas que tienda a cubrir el monto de los capitales constitutivos que se mantienen con la población retirada.

*B. Establecer el carácter fiscal de la cotización*

Enfatizar en la Ley Orgánica de la CSS el carácter fiscal de la cuota obrero patronal dado que, a pesar de estar contemplado en el marco legal, la misma funge como una prestación laboral. En consecuencia, el incumplimiento de las normas, ya sea por evasión o elusión a la afiliación o al pago de las cuotas, sería sancionado con mayor rigurosidad a tal punto de elevarse a peculado, cuyas consecuencias permitirán que los agentes participantes del régimen de seguridad social asuman su responsabilidad con el sistema.

*C. Penalizar la evasión de igual forma que a la retención de cuotas*

Establecer un sistema de castigo que enmarque todas las posibles faltas de los agentes de la seguridad social y le asigne su costo económico de acuerdo al grado de la falta. Por lo cual, tanto la evasión como la retención de cuotas deben ser sancionadas.

En el caso de los patronos que no inscriban a los trabajadores en el sistema obligatorio de seguridad social, se procederá a la aplicación de una multa adicional y progresiva de doscientos balboas (B/.200.00) por trabajador afectado.

*D. Disminuir de 3 meses a 2 meses el período*

*de manejo administrativo de la morosidad patronal*

Una vez calificado como moroso, al patrono se le otorgará un período de 2 meses para saldar los compromisos adquiridos con la institución o entablar un convenio de pago con la misma. Transcurridas dichas semanas la morosidad pasará a constituirse en mora judicial, a través de la cual la CSS iniciará los juicios pertinentes, en aras de que el patrono asuma su responsabilidad y dé cumplimiento al carácter obligatorio de la contribución al sistema de seguridad social.

*E. Ampliar la base contributiva*

*Contemplar como parte del salario, los gastos de representación, las dietas, bonificaciones y toda otra forma de remuneración pagada a los trabajadores contratados por las empresas privadas, las entidades gubernamentales y otras entidades públicas y privadas, para que sean objeto de contribución a la seguridad social.*

*F. Aumentar a 8 por ciento la multa por incumplimiento en la entrega de planilla*



*Al no cumplir con el período destinado a la entrega de planilla (primeros 5 días de cada mes), al patrono se le aplicará una multa de 8 por ciento del monto total de las cuotas, misma que le será notificada por escrito, haciéndole saber por medio del documento correspondiente la cantidad y el motivo por el cual ha sido impuesta la multa.*

*G. Dar carácter de obligatoriedad a la certificación del pago de las cuotas de los empleados al momento de finalizar la relación laboral*

Plasmar en la Ley Orgánica de la institución, como uno de los deberes que debe cumplir el empleador, la cancelación de las cuotas obrero patronal de todo aquel trabajador de quien se requiera prescindir de sus servicios, para lo cual deberá presentar su paz y salvo y a su vez, la notificación de finalización de la relación laboral. Se propone establecer multa de B/.200.00 por cada caso.

*H. Dar carácter de obligatoriedad a la presentación a la CSS, por parte de los patronos, de la notificación de cese de operaciones de la empresa*

Una vez inscrito en el sistema, al patrono se le informará que tiene el deber de presentar una notificación por cese de operaciones a más tardar tres días hábiles luego de efectuarse el cierre de la empresa, para asegurar que el mismo se encuentra en paz y salvo con la institución. Se propone establecer multa de B/.200.00.

*I. Disminuir en dos puntos porcentuales la tasa de recargo sobre el monto adeudado, aplicado en concepto de morosidad a los patronos que incumplan en el pago de la cuota obrero patronal*

Aquellos patronos que no efectúen el pago de la facturación respectiva durante los últimos 8 días de cada mes, se les aplicará un recargo del 8 por ciento sobre el monto adeudado.

*J. Crear una unidad especializada en gestión de inversiones*

Crear una unidad administrativa que cumpla funciones especializada en materia de gestión de inversiones. Esta unidad de apoyo al nivel directivo deberá, en primer lugar, estimar periódicamente el valor de mercado del fondo mediante la utilización de sistemas informáticos especializados, y en segundo lugar, estar en capacidad de monitorear, analizar y evaluar el desempeño de los mercados financieros tanto nacionales como internacionales.

Con el propósito de optimizar la diversificación de la cartera de inversiones, se deberá evaluar la conveniencia financiera de incluir nuevos activos financieros en la cartera, siempre y cuando éstos se enmarquen dentro de lo establecido en la ley.

*K. Aumentar en un punto porcentual el interés mensual por mora tanto al Estado como al sector privado.*

La mora en el pago de las cuotas causará el dos por ciento de interés por mes o fracción de mes del monto de las cuotas adeudadas.

*L. Incrementar la cuota obrero patronal del actual 9.5 por ciento de los salarios básicos*

Aumentar en no menos de 3.0 puntos porcentuales la cotización al programa IVM de la cuota obrero patronal en la cuota correspondiente a los patronos. Nuestro país es el segundo en América Latina en el que los empleadores hacen menos contribución para el fondo de pensiones.

Esta medida tiene como objetivo incrementar los ingresos operativos del sistema y contribuir al equilibrio financiero de mediano plazo del programa de pensiones de la CSS.

*M. Reforzar el mecanismo de solicitud de paz y salvo con la CSS*

En todas las licitaciones públicas que efectúen el Gobierno Nacional, los municipios, las instituciones autónomas y semi-autónomas y las organizaciones

públicas descentralizadas, estarán obligados, los participantes, a presentar como requisito un certificado válido expedido por la CSS, en el que se haga constar que el participante y su grupo económico principal se encuentran a paz y salvo en el pago de la cuota obrero patronal. Igualmente, a las empresas ganadoras se exigirá la presentación del paz y salvo al momento de presentar la última cuenta.

No se aceptará la presentación de paz y salvo de empresas que no cuentan con trabajadores o de empresas cuyo grupo económico principal se encuentre moroso con la institución.

*N. Equiparar los años de trabajo necesarios para alcanzar la estabilidad entre todo el personal de la CSS*

Todos los funcionarios de la CSS con dos años de servicios continuos e ininterrumpidos que trabajen a tiempo completo al servicio de la institución, gozarán de estabilidad en sus cargos y no podrán ser removidos o suspendidos sin que medie una causa justificada.

*O. Asignar una proporción de los ingresos por multas al programa IVM*

Las multas y recargos que ingresen de conformidad con la ley se distribuirán en una tercera parte para el Programa de Administración y dos terceras partes para el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte.

*P. El Estado compensará anualmente a la CSS por la*

*atención de los beneficiarios*

**Una compensación anual por parte del Estado equivalente al cincuenta por ciento de la proporción estimada del Presupuesto del Programa de Enfermedad y Maternidad del año anterior, que haya sido dirigida a la atención de los beneficiarios. Esta proporción estimada será el resultado de la división entre beneficiarios y asegurados totales.** *Q. Transferencias de superávit del programa de administración al Programa IVM*

Desarrollar e implantar un mecanismo automático para que el superávit del Programa de Administración se destinen automáticamente al Programa de Invalidez, Vejez y Muerte.

Para contribuir a la disminución del déficit actuarial se plantea realizar transferencias de fondos líquidos de las reservas de dicho programa el cual técnicamente no debe operar con reserva.

*R. Consolidación de la autonomía*

La seguridad social deberá manejarse al margen de la política partidista. La ley garantizará la independencia plena de la CSS en lo relativo a la formulación y ejecución de su presupuesto, el nombramiento del director general y la designación de los miembros de la junta directiva.

En la ley deberá quedar establecido que la plena autonomía faculta y autoriza a la CSS dirigir todo su régimen de inversiones financieras y de compras con independencia y autonomía del gobierno central. También quedará consignado que su régimen de inversiones no estará limitado por las restricciones que en la actualidad le impone la ley 20.

*S. Excluir del manejo contable del sector público no financiero a la CSS*

La ley 20 de 7 de mayo de 2002 establece que el déficit en el sector público no financiero en ninguna vigencia fiscal excederá el dos por ciento sobre el producto interno bruto (PIB) (artículo 11). El sector público no financiero está compuesto por el Gobierno Central más las empresas públicas no financieras, según la metodología utilizada en el cálculo del balance fiscal por la República de Panamá, en acuerdo con las instituciones financieras internacionales (artículo 7).

De acuerdo a la ley 20, la CSS queda enmarcada dentro de las instituciones que conforman el sector público no financiero. Dada la misión que cumple esta institución en la sociedad, no se puede limitar su inversión con el objetivo de satisfacer la contabilidad pública de la mencionada ley 20.

El ejercicio del gasto no puede estar condicionado a los resultados económicos de las otras entidades que forman parte del sector antes mencionado, sobre todo en momentos como los actuales en que los ingresos de la CSS se ven limitados por la poca dinámica que muestra la economía panameña.

En consecuencia, deben buscarse mecanismos que permitan perfeccionar la autonomía financiera de la institución y no imponerle nuevas restricciones.

*T. Destinar las cotizaciones sobre el decimotercer mes al programa IVM*

Destinar exclusivamente los descuentos de la cuota obrero patronal sobre las partidas del XIII mes al programa de IVM.

*U. Mantener el carácter público y solidario de la CSS*

Ha sido demostrado ampliamente que en aquellos países en donde han sido aplicados modelos privatizadores de la seguridad social, no ha habido mejoras en la cobertura, ni han disminuido las altas tasas de morosidad y de evasión. En consecuencia, abogamos y defendemos los principios de solidaridad, subsidiaridad y de carácter público de la seguridad social, sin dejar de aspirar al logro de su universalidad.

*V. Eliminar el subsidio que la CSS brinda al Banco Nacional de Panamá*

Aclarar el concepto de la Ley Orgánica de acuerdo al cual el Banco Nacional debe pagar a la CSS una tasa equivalente al promedio observado en el mercado financiero local. Para éste fin, la ley debe establecer que es la Superintendencia de Bancos, la encargada de certificar dicha tasa promedio.

Se deberá consolidar la idea de que la CSS actúe frente al Banco Nacional y la Caja de Ahorros como un inversionista de segundo piso. Esto permitirá que éstas instituciones – a su riesgo – actúen como promotores del desarrollo y el crecimiento del empleo, a la vez que se asegura un incremento de la rentabilidad de la CSS.

También permitirá mantener dentro de límites determinados, el porcentaje de inversiones que representan valores de la deuda pública en la medida de que la misma, en el caso de Panamá, representa más una necesidad de financiamiento de los déficit corrientes del Estado, que una contrapartida para el financiamiento del incremento del *stock* de capital del sector público. Así mismo, permite evitar que por “razones de rentabilidad” se presione a la CSS con el fin de que la deuda corriente del Estado se convierta automáticamente en “inversión” en papeles-valores del Estado.

*W. Exoneración impositiva*

~~Exonerar a la CSS del pago de IIBMS en sus compras de bienes y servicios, igualmente de cualquier otra carga impositiva.~~

*X. Permitir afiliación de los cuenta propia*

Posibilitar que los trabajadores por cuenta propia con ingresos menores que la canasta básica familiar, se afilien al programa de Enfermedad y Maternidad, con un pago de cuotas calculado sobre la base del salario mínimo, en condiciones que los mismos aportarán la parte de la cuota obrera y el Estado tendrá la obligación de aportar la parte patronal.

Si estos trabajadores deciden incorporarse al régimen de Invalidez y Muerte, se seguirá el mismo principio anterior. Las cuotas aportadas a la cuenta individual en este caso serán parte de la historia laboral de estas personas cuando realicen trabajos en condiciones de trabajadores dependientes.

*Y. Aumento del salario de los trabajadores del sector público y privado.*

Decretar un aumento inmediato del salario mínimo de los trabajadores del sector público y producir la Ley General de Sueldos del Sector Público, además, decretar un aumento general de salario que permita cubrir el rezago respecto al costo de la vida que se mantiene desde 1982.

## **VI. Consideraciones sobre el diálogo nacional por la seguridad social**

El Diálogo Nacional por la Seguridad Social ha permitido a distintos sectores de la sociedad panameña exponer sus puntos de vista sobre el futuro de la seguridad social. Algunas mesas de trabajo, como la de Administración y Gestión y la de Enfermedad y Maternidad, han logrado avanzar hacia ideas comunes que reflejan los intereses de la mayoría de la población panameña.

La mesa de Riesgos Profesionales logró avances significativos con la participación de todos los actores, exceptuando el sector empresarial que se excluyó de la discusión y luego detuvo el consenso al oponerse a los acuerdos alcanzados hasta el momento.

En la mesa de Invalidez, Vejez y Muerte, los participantes han presentado las propuestas que reflejan los intereses de todos los grupos sociales. En ella, el movimiento sindical y popular ha presentado un conjunto de medidas que aspiran dotar al programa de los recursos necesarios para cumplir con las demandas de pensiones de los ciudadanos, manteniendo el carácter público y solidario de la CSS.

Ya todos han presentado sus propuestas. A pesar de existir ideas comunes sobre las propuestas de acción por parte de la mayoría, el ejercicio del diálogo no avanza hacia un consenso por la negativa del sector empresarial en aceptar las propuestas que no sean abandonar el sistema solidario para implantar esquemas de pensiones de dos pilares, que introduce las cuentas individuales, y posteriormente, la administración privada de los fondos.

Al verse agotado el Diálogo Nacional por la Seguridad Social, es necesario darle conclusión con las medidas propuestas que gozan del consenso. En este sentido, reconocemos los acuerdos consensuados en las mesas del Programa de Enfermedad y Maternidad, el Programa de Administración y Gestión, y el Programa de Riesgo Profesionales, avaladas por la Plenaria del 14 de noviembre de 2002.

## **VII. Consideraciones finales**

La solución al problema de la CSS no puede darse al margen del abordaje necesario sobre el modelo de desarrollo nacional que debe ejecutarse en nuestro país para dar respuesta a las necesidades de la población.

Es necesario tener claro que la situación actual por la que atraviesa nuestro país no es un problema coyuntural; es decir, no se trata de una simple desaceleración económica, tal como lo expresan los empresarios y gobernantes. Es un problema de orden estructural, que necesariamente pone en el tapete el modelo económico que se viene ejecutando por más de tres décadas, el neoliberalismo.

Esto nos obliga a realizar profundas transformaciones dirigidas a levantar un modelo económico alternativo al neoliberalismo, producto de la más amplia participación de todos los sectores de la sociedad panameña. Es decir, se requiere levantar un Plan Nacional de Desarrollo, conducente a desarrollar un proyecto económico que promueva la equidad económica y social de todos los panameños y panameñas.

En lo inmediato ello implica:

- Suspender la política de flexibilización laboral, que permita generar fuentes de empleo de calidad (adecuadas remuneraciones, prestaciones sociales y estabilidad laboral) tanto en el sector privado como público.
- Suspender la política de privatización de las empresas públicas rentables y que prestan servicios básicos o estratégicos a la población y nación panameña.
- Suspender la utilización de los recursos de la Caja para hacerle frente a los pagos de la deuda externa.