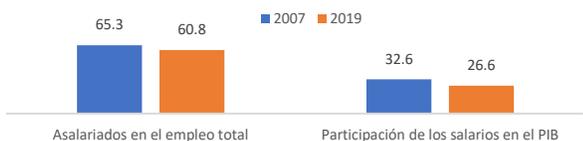




# CARTA SOCIOECONOMICA (N° 16)

## A RENOVAR EL DIALOGO POR LA SEGURIDAD SOCIAL

Panamá. Proporción de asalariados en el empleo total y participación relativa de los salarios en el PIB (Años 2007 y 2019)



Panamá. Índice de crecimiento del PIB y de la masa salarial (términos nominales). 2007 = 100



Panamá. Esperanza de vida al nacer (Años 1960 - 2020)



Enviar comentarios:

[fdetrabajo@cwpanama.net](mailto:fdetrabajo@cwpanama.net)

<https://funtrab.org.pa/>



Fundación del Trabajo  
Panamá, 30 de junio 2022



### INTRODUCCION <sup>1</sup>

La discusión sobre la situación, perspectivas y posibles soluciones a los problemas y desafíos de la Caja de Seguro Social (CSS) no se puede seguir postergando. Luego de más de 15 meses de iniciar un diálogo sin resultados se impone un esfuerzo responsable de los actores sociales y el gobierno para lograr consensos hacia una seguridad social eficiente, inclusiva y sostenible.

La próxima entrega del informe actuarial de la OIT brinda la oportunidad de reconstruir un diálogo inclusivo con todos los actores relevantes o “accionistas” de la CSS (empresarios, trabajadores y gobierno); y esto requiere recuperar la confianza perdida durante la primera fase del proceso.

Para ello se debe hacer rectificaciones y honrar los requisitos y condiciones del diálogo social democrático y con resultados. Esto requiere que haya un reconocimiento compartido de los actores legítimos del diálogo y confirmar acuerdos sobre aspectos centrales, como la metodología del proceso y criterios para la adopción de consensos.

Los protagonistas del diálogo deben reconocer responsablemente que los cimientos o parámetros sobre los que se fundan la seguridad social en Panamá han cambiado significativamente. En las últimas décadas el empleo asalariado formal que es el que sostiene la seguridad social ha disminuido relativamente; y por eso alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo no cotiza a la Caja. La tendencia hacia la informalización del empleo ha sido reciente y ello debilita las finanzas de la CSS.

Por otro lado, los gastos por beneficios de la CSS están en constante aumento, particularmente el pago de las pensiones, que a su vez han quedado rezagadas y son insuficientes para satisfacer necesidades básicas de gran parte de los pensionados. En las últimas seis décadas la esperanza de vida al nacer ha aumentado en 18 años, lo cual es un indicador positivo de desarrollo humano, pero a su vez una gran presión sobre el balance financiero de la institución.

Estos son algunos de los problemas estructurales y realidades de la CSS que no se pueden ignorar. Y a ello se debe agregar los problemas institucionales y de gobernanza por el clientelismo político que ha imperado durante administraciones sucesivas y la ineficiencia de los diversos programas como los servicios de salud y de provisión de medicamentos.

El punto de partida para enfrentar los problemas y desafíos de la CSS es el debate y el consenso sobre el modelo de seguridad social conveniente al país. Y tal modelo debe ser coherente con la visión de economía y sociedad que aspiramos: **un Panamá en progreso económico y social, con desarrollo integral, más solidario, incluyente y equitativo.**

El diálogo social y la madurez de sus actores están nuevamente a prueba. La estabilidad social de los próximos años dependerá mucho de su éxito. La FUNTRAB exhorta a las fuerzas productivas del país a ejercer el liderazgo responsable que corresponde.

<sup>1</sup> Co Presidentes: Lic. Araceli De Gracia (Sector sindical) y José Javier Rivera (Sector empresarial). Directora Ejecutiva: Lic. María

Salcedo. Responsable principal de la publicación: Miguel Del Cid, Asesor, FUNTRAB

## DESAFIOS RENOVADOS EN EL DIALOGO POR LA SEGURIDAD SOCIAL

El camino hacia una seguridad social universal, inclusiva, solidaria, sostenible y eficiente enfrenta ingentes desafíos y problemas. Por un lado, a 15 meses de diálogo sin resultados, los desafíos para reconstruir un proceso inclusivo con todos los actores relevantes, parecen más complejos y por otro, se hacen más críticas las condiciones económicas y del empleo favorables al saneamiento de la seguridad social. Y aunque algunos las pudieran considerar situaciones de carácter coyuntural, lo cierto es que la desaceleración económica, el creciente desempleo y la informalidad laboral son tendencias estructurales que vienen desde hace más de una década.

## CONDICIONES ADVERSAS AL DIALOGO

Para reconstruir un proceso de diálogo inclusivo con todos los actores relevantes se requiere recuperar la confianza perdida durante la primera fase del proceso. Y esto implica en primer lugar, honrar los requisitos para un diálogo social democrático, lo cual comienza con el reconocimiento de los actores legítimos del proceso, que son los accionistas principales que aportan a la Caja de Seguro Social (trabajadores, empleadores y gobierno).

En segundo lugar, se impone la rectificación de decisiones conflictivas y tomar consensos, por ejemplo, en la selección de un moderador aceptado por todos los actores, que inspire confianza, y sobre los procedimientos del propio diálogo, como la metodología, la agenda y mecanismos de adopción de consensos. Las decisiones de estos temas se han dado con la ausencia de un actor fundamental y eso pone en duda la legitimidad del diálogo. Muchas de esas decisiones han sido cuestionadas por empleadores y trabajadores, pero no ha habido rectificación alguna.

En tercer lugar, se requiere confirmar la voluntad política de los actores para llegar a acuerdos por encima de sus intereses sectoriales o de grupo y a cumplir tales acuerdos. En el caso de los actores sociales (empresarios y trabajadores), se requiere el compromiso de actuar por encima de sus propios intereses, pensando en el desarrollo integral del país, en los objetivos de inclusión y progreso social; y en la visión y principios que se fijen para la seguridad social panameña. **Esto último también se debe consensuar de manera prioritaria.**

De parte del gobierno se requiere el firme compromiso y la manifiesta voluntad política de que la decisión sobre las

reformas a la seguridad social no la pueden trasladar a una próxima administración, sin importar el costo electoral que ello pueda acarrear. La Caja de Seguro Social no puede seguir siendo fuente del clientelismo político de los partidos en el poder; y por tanto, se debe asegurar sin ambages, una real autonomía de la institución.

## SE IMPONE TOMAR ACUERDOS SOBRE LOS DESAFIOS DE FONDO

Parece haber amplio consenso de que se requiere urgentemente cambios profundos en la institucionalidad y en el régimen de la Caja de Seguro Social, ante la ineficiencia e insostenibilidad financiera de la institución.

Aunque el énfasis de fondo se pone en el programa de invalidez, vejez y muerte (IVM), los asegurados claman por servicios oportunos y eficientes de atención médica, de laboratorios, exámenes especializados y de acceso a medicamentos, que durante décadas les han sido negados. El desabastecimiento de medicamentos obliga a la población (asegurados y no asegurados) a comprarlos a precios inaccesibles, lo cual refleja distorsiones del mercado y un control oligopólico que se debe romper con medidas de fondo.

Adicionalmente, las pensiones se han quedado rezagadas a niveles que no permiten satisfacer necesidades básicas a una gran parte de los pensionados.

En el caso del programa IVM la Ley 51 de 2005 dejó sin fuente de financiamiento el programa de pensiones de carácter definido (sistema solidario), sentenciando en aquel momento su quiebra. Se trata del sistema clásico de pensiones que nace a nivel mundial con la seguridad social *bismarckiana*, el cual supone que las pensiones de los trabajadores que se retiran se financian en gran parte con las cotizaciones de los trabajadores activos. Se propicia una especie de pacto social intra e intergeneracional y un esquema de solidaridad desde los más jóvenes hacia los más viejos, de los más sanos hacia los enfermos, desde los hombres a las mujeres y de las personas con ingresos altos hacia las de ingresos bajos.<sup>2</sup> Y con esa solidaridad es posible percibir una pensión durante el resto de la vida, que en el caso de Panamá, actualmente ronda el 60% de los últimos salarios percibidos.

Alternativamente, la Ley 51 creó el programa de pensiones basado en cuentas individuales para la nueva fuerza de trabajo incorporada después de la ley, que recibirá al retirarse un monto equivalente a lo que ha acumulado durante su vida laboral como cotizante.

<sup>2</sup> CEPAL, Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina (<https://www.cepal.org/es/>)

Se trata de dos programas que coexisten, uno de los cuales no tendrá financiamiento para pagar las pensiones de sus beneficiarios y el otro se pondrá a prueba después de un par de décadas cuando deba honrar el pago de las pensiones a sus cotizantes.

La sostenibilidad de la seguridad social se refiere a su solvencia o capacidad de enfrentar las obligaciones que se derivan al menos en tres dimensiones: (a) en el logro de una cobertura adecuada a la población; (b) a la suficiencia de las prestaciones y; (c) a la sostenibilidad financiera.<sup>3</sup>

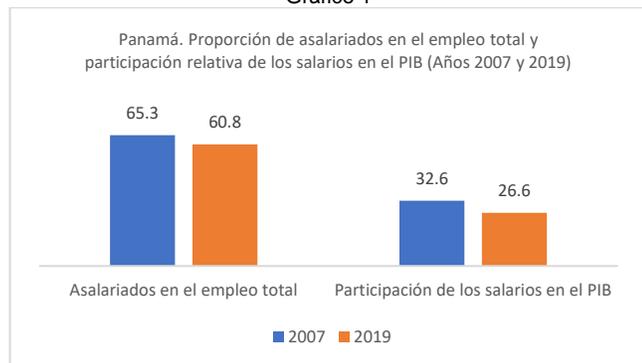
Los desafíos sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones son muy complejos, ya que los parámetros y variables sobre los cuales se sustenta han cambiado significativamente, en particular la cobertura limitada de cotizantes a la Caja, el cierre de la fuente de financiamiento del programa solidario sin prever el costo de transición; y por el aumento significativo de las obligaciones en el pago de pensiones.

La sostenibilidad financiera depende tanto del crecimiento relativo del empleo asalariado, como del nivel y masa de salarios de la economía y de la distribución primaria del ingreso. También depende de los beneficios otorgados.

En este sentido, las fuentes de sustento de ingresos de la Caja se han deteriorado relativamente respecto al crecimiento de la economía.

Por un lado, la proporción de asalariados en el empleo total ha tendido a disminuir en las pasadas décadas y más específicamente la extensión relativa del empleo formal que sostiene la Caja de Seguro Social.

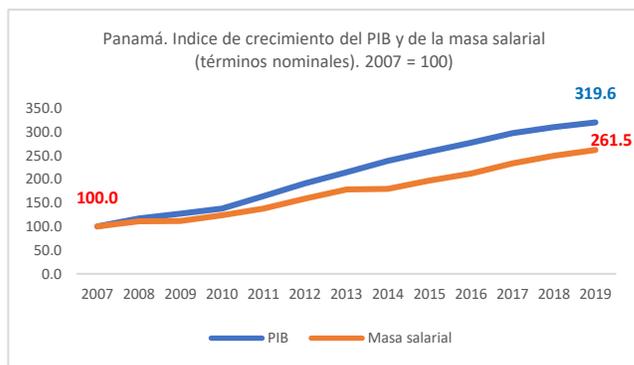
Gráfico 1



Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral y Serie de Cuentas Nacionales

Así mismo, la participación relativa de la masa salarial en el producto interno bruto presenta una caída en el tiempo, lo cual denota un estancamiento de los salarios reales con relación al crecimiento del PIB; y con ello una creciente concentración en la distribución del ingreso nacional desfavorable a los salarios.

Gráfico 2



Fuente: INEC, Serie de Cuentas Nacionales

También ha cambiado significativamente algunas variables demográficas como la esperanza de vida al nacer, que en 1960 era de 61 años, mientras que en 2020 era de 79 años. La extensión de la esperanza de vida, si bien es un indicador positivo de desarrollo humano, constituye un elemento de presión sobre el balance financiero de la seguridad social.

Gráfico 3



Fuente: INEC (<https://www.inec.gob.pa/>) y Banco Mundial (<https://datos.bancomundial.org/indicador/>)

Todos estos cambios reflejan una tendencia o ritmo desigual en el crecimiento de los ingresos de la Caja de Seguro Social frente al incremento de los gastos en la prestación de servicios, particularmente del sistema de pensiones.

**Por esta razón, el debate sobre todas estas condiciones que sostienen la seguridad social resulta inevitable, si se quiere avanzar hacia soluciones duraderas.**

<sup>3</sup> CEPAL, Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina (<https://www.cepal.org/es/>)

## CONSENSUAR EL MODELO DE SEGURIDAD SOCIAL A QUE SE ASPIRA TIENE LA MAYOR PRIORIDAD

El punto de partida para enfrentar los problemas y desafíos de la Caja de Seguro Social es el debate y el consenso del modelo de seguridad social y sobre el sistema de pensiones al que se aspira. Y tal modelo debe ser coherente con la visión de economía y sociedad que queremos: **un Panamá en progreso económico y social, con desarrollo integral, más solidario, incluyente y equitativo.**

Si aspiramos a una seguridad social sostenible para las próximas décadas, esta discusión es inevitable y se debe asumir con la mayor seriedad, objetividad y por encima de intereses particulares. Debe ser un debate maduro y entender que no hay soluciones milagrosas para los desafíos del desarrollo económico y social y que cada beneficio a otorgar tiene un costo y alguien lo tiene que pagar.

La Caja de Seguro Social es esencialmente de los asegurados que pagan o cotizan para su funcionamiento, lo cual incluye las cuotas y otros aportes gubernamentales establecidos por ley. Esto define el límite presupuestario para su financiamiento y no se debe esperar aportes extraordinarios del Estado **más allá de un cierto límite**, porque el Estado tiene la obligación de brindar protección social a más de un millón y medio de panameños (año 2020) excluidos de los beneficios de la Caja (<https://www.inec.gob.pa/archivos/>).

El límite y extensión del aporte estatal también debe ser objeto de ese debate, teniendo en cuenta que cualquier propuesta debe ser compatible con las otras obligaciones y objetivos del desarrollo social. Esto obliga a considerar los déficit y posibilidades del marco fiscal del Estado, particularmente la eficiencia y equidad de la política tributaria.

Previo a la crisis (2019) el presupuesto del Estado dedicaba más de 1,500 millones de balboas<sup>4</sup> a subsidios para atender diversas necesidades sociales de la población (Red de Oportunidades, becas, Ángel Guardián, etc.). En el caso de la atención a los adultos mayores sin una pensión contributiva se dedicaba más de 175 millones (“120 a los 65”), beneficiando a cerca de 121 mil personas.

De acuerdo con las proyecciones demográficas del INEC, la población mayor de 65 años en 2030 podría rondar las 564 mil personas y una proporción mayoritaria de la misma probablemente no tendrá una pensión contributiva y será *cliente* del programa 120 a los 65. Esto implicará una gran presión para los programas de protección social y transferencias del Estado.

El debate temático y las medidas requeridas van más allá de las “cuatro paredes de la caja” y se extiende a los problemas estructurales del desarrollo y de la institucionalidad del Estado. Obviamente parte de estos temas están fuera del alcance de los constituyentes de la Caja de Seguro Social, aunque esto no impide su discusión en la mesa de diálogo.

Un problema de fondo es el rezago del mercado de trabajo, con una alta proporción de fuerza de trabajo en micronegocios de baja productividad e ingresos insuficientes para cotizar a la seguridad social (lo que se suele llamar sector informal). Cerca de la mitad de la fuerza de trabajo está en esa situación, a lo cual hay que agregar los trabajadores que laboran en empresas formales pero no cotizan a la caja (cerca de 104 mil trabajadores, según el INEC). Esta realidad conspira contra la viabilidad financiera de cualquier régimen de seguridad social contributivo.

En ese debate se debe acordar las medidas para asegurar la efectiva autonomía administrativa y presupuestaria de la institución, creando un modelo de gestión institucional eficiente.

La Caja de Seguro Social no puede seguir siendo soporte del clientelismo político con una planilla administrativa abultada e improductiva. La dirección y administración de la Caja debe estar en manos exclusivas de sus accionistas, sin injerencia política del Ejecutivo. Todas las decisiones, incluyendo el nombramiento de su Director General debe provenir de la Junta Directiva de la institución. Este es un punto sobre el cual empresarios y trabajadores parecen tener consenso.

Al consensuar el modelo de seguridad social conveniente para Panamá, resultará más viable concertar los acuerdos necesarios para renovar y enrumbar los programas específicos de la institución.

Las fuerzas productivas del país deberán también acordar las acciones necesarias para que los acuerdos que se logren en la mesa de diálogo sean respetados en la Asamblea de Diputados. Ello requerirá de la movilización de las organizaciones del sector productivo y de la sociedad en general en sus respectivos ámbitos de acción. Se debe evitar la experiencia negativa de muchos otros diálogos cuyos acuerdos son desechos en la Asamblea de Diputados.

El diálogo social y la madurez de sus actores están nuevamente a prueba con el acuerdo de este pacto renovado por la CSS. La estabilidad social de los próximos años dependerá mucho de su éxito.

<sup>4</sup> Contraloría General de la República. Informe del Contralor, 2019