

**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ**  
**FACULTAD DE MEDICINA**  
**MAESTRÍA EN ECONOMÍA DE LA SALUD Y GESTIÓN DE LOS SERVICIOS**  
**SANITARIOS**

**ESTUDIO COMPARATIVO DE LA CAPITALIZACIÓN EN EL SISTEMA DE  
REPARTO Y DE CUENTA INDIVIDUAL  
DEL PROGRAMA DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE  
DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL**

**POR**

**DR. JOSÉ ANÍBAL RODRÍGUEZ**

**Trabajo final de graduación como requisito parcial para optar por el título de  
Maestría en Economía de la Salud y Gestión de los Servicios Sanitarios.**

**PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ**

**MAYO 2004.**

## **AGRADECIMIENTO**

Queremos dar gracias a Dios por habernos dado la constancia y perseverancia para culminar este esfuerzo. También dar gracias a nuestras familias por la tolerancia y comprensión por todas las horas restadas a la convivencia familiar. A todos los profesores Tanto nacionales como extranjeros que nos ofrecieron sus conocimientos y a todas las personas que de una u otra forma nos brindaron su experiencia y conocimiento en especial a la Doctora Elsebir de Castillero, a nuestros compañeros, que compartieron con nosotros experiencias y controversias.

A nuestro coordinador de Maestría Doctor Enrique Lau Cortés por ser el forjador de este proyecto y hacer factible su realización.

Finalmente un agradecimiento muy especial a nuestro asesor de tesis Profesor Jorge Quijada, quien acepto el reto de apoyarnos.

## INDICE GENERAL

	<b>Página</b>
<b>AGRADECIMIENTO</b>	ii
<b>INDICE GENERAL</b>	iii
<b>INTRODUCCIÓN</b>	VII
<b>CAPÍTULO I. EI PROBLEMA</b>	
1.0. El Problema.	1
1.1. Antecedentes del Problema.	1
1.2. Justificación.	5
1.3. Planteamiento del Problema.	5
1.4. Alcances.	6
1.5. Limites del Problema.	7
1.6. Objetivos.	8
<b>CAPÍTULO II. SITUACIÓN DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL</b>	
2.0. Consideraciones Generales de la Caja de Seguro Social	10
2.1. Conceptos del Programa de Invalidez Vejez y Muerte.	10
2.2. Algunos Indicadores del Programa de I. V.M.	11
2.3. Evolución Histórica del Programa de I.V.M.	18
2.4. Aspecto Legal.	19
2.5. Estructura de Financiamiento.	20
2.6. Estructura de las Prestaciones Económicas.	23

2.7	Mecanismo del Régimen de Seguridad Social.	26
2.7.1	A Corto Plazo.	27
2.7.2.	A Largo Plazo.	28
2.8.	Sistemas de Financiación de las Prestaciones.	31
2.8.1.	Clasificación de los Sistemas Financieros-Actuariales de Previsión	31
2.8.1. 1.	Sistema de Reparto Anual.	31
2.8.2.	Sistema de Prima Media General.	35
2.8.3.	Sistema de Prima Escalonadas.	37
2.8.4.	Sistema de Cobertura de Capitales ó Reparto de Capitales Constitutivos.	40
2.8.5.	Sistema de Capitalización Individual.	43
2.9.	Estructura de los Regímenes.	46
2.9.1.	Evolución de las Pensiones.	46
2.9.2.	Condiciones de otorgamiento de pensiones.	49
 <b>CAPITULO III. SITUACIÓN ACTUARIAL</b>		
3.0.	Situación del Déficit.	52
3.1.	Situación Financiera y Actuarial de la C.S.S.	53
3.2.	El Déficit del Programa de IVM.	54
3.2.1.	Causas del Déficit Actuarial.	56
3.3.	Capitales constitutivos.	64
3.4.	Proyecciones Demográficas 1998-2050	66
3.5.	Consideraciones generales sobre el Presupuesto	69

del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte	70
3.6. Consideraciones finales del Programa de I.V.M.	76
<b>CAPITULO IV. MARCO METODOLÓGICO</b>	
4.1. Área de Estudio.	79
4.2. Tipo de Estudio.	79
4.3. Universo.	79
4.4. Muestra.	79
4.5. Tipo de muestreo.	79
4.6. Fuente para obtener los Datos.	80
4.7. Métodos para la recolección de datos.	80
4.8. Instrumento Utilizado para recoger los datos.	80
4.9. Dificultades encontradas para la recolección de los datos.	80
4.10. Forma como procesamos los datos.	81
4.11. Presentación de los datos.	81
<b>CAPITULO V. PROPUESTA</b>	
5.0. Planteamiento del Problema.	83
5.1. Marco Teórico aplicado a la Propuesta.	83
5.2. Presentación de la propuesta.	84
5.3. Análisis Comparativo de acuerdo a los salarios.	84
<b>CONCLUSIONES</b>	94
<b>RECOMENDACIONES</b>	97

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	101
<b>ANEXOS</b>	103

### **ANEXOS**

1. Capitales constitutivos y Reserva Contable.
2. Cuadro de cuotas acumuladas según salario devengado.
3. Propuesta de los sectores.
4. Ante proyecto de ley de Presupuesto por los Sectores populares.

## INTRODUCCIÓN

Los regímenes de Seguridad Social, surgen como el mecanismo a través del cual los estados asumen la responsabilidad primaria de cada individuo para que cada individuo posea efectivamente seguridad económica así como medios de subsistencia, procura en lo social un desarrollo que brinde y mejore su calidad de vida. En lo económico una equitativa redistribución del ingreso, procurando el desarrollo socioeconómico.

En concordancia con estos mecanismos y en función de estas responsabilidades, observamos que en Panamá, la Caja de Seguro Social se crea mediante la Ley número 23 del 21 de marzo de 1941, publicada mediante gaceta oficial número. 8,481 de 31 de marzo de 1941. Reformada mediante diversos actos reformativos con modificaciones y adiciones a la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social. Producto de estas reformas se divide en cuatro programas a saber: Programa de Administración, Programa de Enfermedad y Maternidad, Programa de Riesgos Profesionales y el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM).

La Caja de Seguro Social, es en consecuencia una **entidad de Derecho Público, autónoma en lo administrativo, en lo funcional, en lo económico, en lo financiero**, con personería jurídica, patrimonio propio con derecho a administrarlo y fondos separados e independientes del Gobierno Central.

El régimen de seguridad social panameño, tiene una administración y dirección, enfocada bajo los **principios de Universalidad, Solidaridad, Equidad e Integralidad** y tiene las atribuciones de brindar protección efectiva ante los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, viudez, orfandad, auxilios de funerales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales al conjunto de sus afiliados. Una vez desarrollados los estudios actuariales y las previsiones presupuestarias razonables, la Caja de Seguro Social incluyó dentro de sus prestaciones los riesgos de paro forzoso y subsidio de familia.

Para tales efectos, el mismo se ha estructurado en base a programas y subprogramas, a través de los cuales otorga atención médica y prestaciones económicas ante posibles contingencias sociales.

El Programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja del Seguro Social es el que está destinado a enfrentar los riesgos de la invalidez, vejez y muerte de un asegurado activo, se desprende a largo plazo las prestaciones económicas como son: la pensión de vejez, de vejez anticipada, de invalidez, de sobreviviente y de asignaciones familiares; así como las prestaciones a corto plazo, los subsidios de funerales y escolaridad.

La continuidad de sus prestaciones está garantizada por un régimen obligatorio de financiación, que para el caso de los servicios de seguridad social en Panamá, se basa en un sistema de reparto de pensiones solidarios, a partir de las cotizaciones y/o aportes de los distintos actores que interactúan en el sistema,

es decir, **Empleador-Trabajador-Estado** cuya amplitud y complejidad dependerá del grado de cobertura alcanzado por los mismos.(Valuación financiera y actuarial integral de la Caja de Seguro Social y elaboración de un modelo de cuentas sociales.1998)

El sistema de reparto queda constituido, a su vez, como un sistema en donde se evidencia el principio de solidaridad intergeneracional.

Es así como las generaciones jóvenes financian a través de sus cotizaciones y/o aportes las pensiones de las generaciones jubiladas. El sistema esta basado en el equilibrio intertemporal sustentado a partir de una programación actuarial de ingresos y gastos, el que toma en cuenta los cambios demográficos naturales, así como los diferentes ciclos económicos que afectan a la población de nuestro país y que por ende pueden hacer peligrar la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social.

Los procesos de análisis, revisión o incluso reforma de los sistemas de seguridad social que se están llevando a cabo en América Latina, se desarrollan en contextos económicos, demográficos, políticos, sociales e incluso tecnológicos muy diferentes en cada uno de los países de la región, por lo que naturalmente en cada país la problemática, alternativas de solución y esfuerzos económicos, financieros y sociales son únicos.

En nuestro trabajo de investigación examinaremos el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte, que por encontrarse afectado y vulnerable necesita mayores y efectivas transformaciones. Se analiza su situación actual, tomando en cuenta los aspectos económicos, sociales, demográficos y los datos actuariales del Programa. Revisamos diferentes propuestas y alternativas, para la solución de los problemas que confronta y se procuró elaborar una propuesta viable que garantice su sostenibilidad.

En el capítulo primero de nuestro estudio definimos el problema, estableciendo sus antecedentes y el por qué consideramos que es fundamental dar una respuesta efectiva a la complejidad de los problemas que mantiene el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte.

En el segundo capítulo presentamos las consideraciones generales del estudio a la Caja de Seguro Social. Partiendo de su estructura, la cual encontramos definida en las leyes y demás disposiciones legales que la regulan como entidad.

Nuestro tercer capítulo presenta la situación actuarial, desarrolla las proyecciones futuras de la Institución y los posibles escenarios a que nos enfrentaremos de no tomar en estos momentos una decisión eficaz. Desarrollamos una propuesta que a nuestro juicio recoge el sentir de todos los sectores involucrados en el problema actual y sin los cuales, no se logrará una salida viable.

Finalmente formulamos nuestras conclusiones y recomendaciones para alinear y orientar en la ruta de decisiones que debemos tomar en el presente año, para evitar que se agrave el problema o que colapse el programa y por consiguiente la Institución.

# **CAPÍTULO I**

## **MARCO CONCEPTUAL**

### **ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN**

## **1.0. EL PROBLEMA**

En La actualidad Panamá cuenta con un sistema de seguridad social que se ha venido deteriorando a través del tiempo debido a múltiples factores económicos y sociales. Muchos sectores nacionales e internacionales tienen su mirada en el futuro de la seguridad social de Panamá y concuerdan en que es necesario tomar medidas inmediatas, para subsanar el déficit actuarial existente y no caer en un déficit financiero que lleve a la quiebra el sistema.

Existen propuestas de diferentes sectores, unas que afectan a la masa de trabajadores, otras a los empleadores, algunas toman en cuenta la edad de jubilación, mientras que algunos opinan que es el estado quien debe aportar la mayor parte en este problema.

Mientras esta situación no se defina seguimos enfrentando un déficit actuarial y peligra el futuro del programa de Invalidez, Vejez y Muerte.

### **1.1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA:**

La agudización de los problemas macroeconómicos, propició sobre todo en las dos últimas décadas del pasado siglo y en el actual milenio, un sano cuestionamiento de las estrategias y estructuras económicas. La mayoría de los países adoptaron con menor o mayor éxitos programas de ajuste estructural.

Diversos aspectos del problema, en distintas etapas de la vida institucional de la Caja de Seguro Social, han llamado la atención de amplios sectores de los ciudadanos que se sienten directamente afectados en sus intereses. Frente a ello, se ha generado un diálogo nacional que ha puesto de manifiesto que la naturaleza

y complejidad de estos temas no es comprendida ampliamente por la generalidad de la población y nos encontramos con que además, existen información insuficiente. Hay sin embargo, algunos temas fundamentales que preocupan a la generalidad de la ciudadanía con diferente intensidad y en base a distintas interpretaciones del problema. Entre ellos se destacan:

1. La Proyección de la Organización Internacional del Trabajo(OIT) en 1998 con respecto al programa de Invalidez, Vejez y Muerte.

La OIT, en virtud de los Acuerdos de Bambito y a solicitud de la Dirección General de la Caja de Seguro Social, realizó una Auditoría Actuarial y Financiera 1998(con datos de los años de 1996 y 1997 y proyectadas al 2050). Analizando en base a escenarios sobre el comportamiento demográfico, económico y del mercado laboral mutuamente consistente, ofreciendo una lectura del comportamiento de la Caja de Seguro Social y advirtió que de no darse algunos correctivos al rumbo y desempeño institucional de la misma, ésta se tornaría insolvente para enfrentar sus obligaciones en el lapso de unos ocho a diez años a partir del momento actual.

2. En cuanto a la prestación de servicios de salud, existe una queja constante generalizada y una frustración constante para la población atendida por el deterioro de la calidad de los servicios. Además, la Caja de Seguro Social mantiene una relativa desavenencia con el Ministerio de Salud en el ámbito de identidad, jurisdicción, responsabilidades y recursos. Algunos sectores,

perciben que el Ministerio de Salud, ha descansado varias de sus responsabilidades en los recursos e instalaciones de la Caja de Seguro Social. Otros sectores advierten problemas internos de gestión que resultan en duplicaciones, dispendios y posible corrupción en la Caja de Seguro Social. Para ciertos sectores, el problema de gestión se extiende a su administración interna y su reglamentación de personal, que ha impedido históricamente la renovación del personal técnico y profesional.

3. Con relación a los fondos y reservas para cubrir el programa de pensiones y a su capacidad recaudadora, la Caja de Seguro Social concentra una gran cantidad de liquidez que representa una constante tentación de suplencia presupuestaria para los diferentes gobiernos. Por ello, la Caja de Seguro Social ha sido sujeta de abusos y arbitrariedades por sucesivas administraciones, que luego de la invasión norteamericana y la instalación de un nuevo gobierno provocaron una reforma en 1991. La nueva ley, que buscaba cautelar recursos, es hoy restrictiva y obsoleta.
4. En sus aspectos financieros, algunos sectores temen que el argumento de Modernización de la Caja de Seguro Social y la búsqueda de flexibilidad en el manejo de sus fondos para obtener mayores índices de rentabilidad solamente esconden un afán de lucro bancario.
5. Indicadores demográficos como los son la tasa de fertilidad aunada con el aumento de la esperanza de vida, tienen como resultado un cambio demográfico que el sistema Administrativo de la Caja de Seguro Social, no

podrá afrontar de manera efectiva sin un respaldo de política de Estado. Hay una disminución continua de la población en edad de trabajar, que debe hacerse cargo de un número cada vez mayor de personas en edad de jubilarse a las que hay que pagarles la pensión por períodos cada vez más largos.

El régimen de reparto de capital de Panamá es de capitalización parcial, es decir que las reservas monetarias cubren una parte de las pensiones y el resto se financia con las cotizaciones de los pensionados activos, luego el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte cuenta con una reserva cuyo monto cubre parcialmente el valor de las pensiones que se pagarán en el futuro. La reserva de Panamá representa entre ocho y diez veces el gasto anual en pensiones.

Dentro del proceso de diálogo ha existido desconfianza entre los diversos actores, el sector laboral, empresarial y gubernamental que están directamente vinculados a la Caja de Seguro Social, lo que dificultó el consenso.

## 1.2. JUSTIFICACIÓN

Destacar, la importancia de los sistemas de financiamiento aplicados a los regímenes de seguridad social, en base a los cuales el mismo encuentra su sostenibilidad actual y futura, procurando perpetuar su impacto positivo en la economía del país y a la vez, la importancia de que los mismos sean revestidos de un carácter dinámico, que les permita responder efectiva y oportunamente a los continuos cambios acaecidos en los entornos sociales y económicos a nivel mundial.

## 1.3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

“El Programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) está confrontando un proceso de maduración caracterizado por un aumento en el número y monto de las pensiones. Actualmente, tiene graves problemas de déficit actuarial, que en el primer trimestre del 2003 se calculaban en \$4,8 mil millones de dólares “ lo que crea una gran presión actuarial y pone en riesgo su sostenibilidad. Se han planteado diversas propuestas por diferentes sectores, sin embargo no se ha logrado un consenso para lograr salvar el déficit que enfrenta este Programa, por lo cual surge la pregunta **¿Existen graves amenazas de aumento del déficit en este programa?**.”

Lo que nos lleva a replantear un análisis objetivo de la situación financiera-actuarial del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte y de las diferentes propuestas que han sido elaboradas por diferentes sectores hasta la actualidad tratando de crear una estrategia que involucre los diferentes actores partícipes de su funcionamiento y que resuelva de una manera eficaz y eficiente el problema.

#### **1.4. ALCANCES**

Panamá es un país que cuenta con un sistema de seguridad social, incompleto, ya que importantes sectores de la población no se encuentran incluidos en el régimen.

El programa de Invalidez, Vejez y Muerte cubre a un 62% de la población económicamente activa y está basado en un sistema solidario de pensiones.

Las cotizaciones que recibe el programa de I.V.M. son del 9.5 % pagadas por el empleado y el empleador. Estas cotizaciones han ido en aumento a través de los años. Sin embargo al comparar con otros países con poblaciones más jóvenes y sistemas de seguridad social más evolucionadas, nos percatamos que existen cotizaciones más altas entre los asegurados.

Entre otros inconvenientes del Programa están las obligaciones legales, que tiene la Caja de Seguro Social de depositar los fondos en el Banco Nacional. Lo que incide en el rendimiento financiero, por los intereses mejores que redimen bancos extranjeros .

Este sistema de reparto solidario refleja una situación que va mas allá de los problemas planteados por una institución como la Caja de Seguro Social, estamos ante un desafío que debemos enfrentar como país, para lograr eliminar dentro de lo posible una serie de factores que impiden el desarrollo adecuado del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte y que le permita permanecer, como sistema de reparto solidario.

## **1.5. LÍMITES DEL PROBLEMA.**

1. Dado que en la Caja de Seguro Social no cuenta con datos actualizados nos encontramos obligados a utilizar los datos de la mesa de diálogo que corresponden al año 2000.

2. Resistencia por parte del pueblo asegurado al cambio que no concibe cómo después de tantos abusos perpetrados contra la Caja de Seguro Social se pretende que tenga que pagar un porcentaje mayor, sin que resuelvan las evasiones, subdeclaraciones y morosidades entre otras situaciones.

3. La información variada y no muy clara que surge con relación al déficit actuarial de la Caja de Seguro Social, que muchas veces con diferentes enfoques y múltiples soluciones. Muchas de estas opiniones surgen de distintos informes estadísticos o aproximaciones realizadas por estudios, que en un intento por obtener realidades se han realizado en nuestro país, sin que contemos con datos actualizados que muestren la veracidad de los datos estimados.

4. El Estado aún bajo un riesgo político debe consensuar los cambios sustanciales que necesita el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte para solucionar el problema del déficit actuarial de la Caja de Seguro Social. Sin embargo, postergar los cambios necesarios arrojará mayores problemas.

## **1.6. OBJETIVOS:**

### **1.6.1. Objetivo General**

Evaluar el sistema de reparto de pensión solidaria del programa de Invalidez, Vejez y Muerte para elaborar una propuesta de solución alterna.

### **1.6.2. Objetivos Específicos**

- Analizar el sistema solidario de pensiones del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte.
- Analizar la capitalización individual del trabajador sin los aportes del empleador y el Estado para el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte acorde con la situación económica del país.

**CAPÍTULO II**  
**SITUACIÓN DE LA CSS**

## **2.0. CONSIDERACIONES GENERALES DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL**

La Caja de Seguro Social es una Institución compleja con múltiples ángulos por plantear.

Dentro del sector público es la de mayor presupuesto y sus actividades tienen una importancia capital en materia económica y de salud. El monto y la naturaleza de sus inversiones la convierte además en una Institución financiera y de promoción social de importancia.

La Caja de Seguro Social aplica al Programa de invalidez, vejez y muerte un régimen de reparto de Capitales de Cobertura que implica sistemas, bajo los cuales el equilibrio financiero (igualdad entre ingresos y gastos) se alcanza al cabo de cierto período por años (15 a 20 años) y demanda la constitución de reservas o sea capitales reproducibles que facilitan el cumplimiento de compromisos contraídos. Cabe agregar que la reserva, si bien cumple un papel netamente actuarial también desempeña un papel económico de importancia al poder significar su acumulación cuidadosa y eficaces decisiones de inversión (física y financiera) ya que cada programa dispone de asignaciones independientes determinadas actuarialmente.

### **2.1. CONCEPTOS DEL PROGRAMA DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE**

El Programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) es el programa de la Caja de Seguro Social destinado a enfrentar los riesgos que resultan de la invalidez, vejez y muerte de un asegurado activo, mediante las prestaciones económicas que son las pensiones de vejez, de invalidez, de sobrevivientes y las asignaciones

familiares; así como las prestaciones de corto plazo, siendo estas los subsidios de funerales y de escolaridad.

## **2.2. ALGUNOS INDICADORES DEL PROGRAMA DE INVALIDEZ, VEJEZ Y**

### **MUERTE**

Hay indicadores que permiten examinar como está funcionando un sistema de pensiones. Estos indicadores dependiendo de su comportamiento, presionan al sistema de pensiones o dejan ver que el sistema es eficiente y en algunos casos , pueden contribuir a que funcione de manera adecuada (ver cuadro **N°1**).

#### **1-La Cobertura de la Población Total**

Es la cantidad de personas que tienen acceso al programa de enfermedad y maternidad. En Panamá la cobertura de Enfermedad y mortalidad ha aumentado de manera considerable en los últimos 8 años. En 1992, el 53.3% tenía acceso a atención de salud en el programa de Enfermedad y Maternidad, para el año 2000 se cubría el 70.8%.

Existen variantes geográficas, así el grado de cobertura varía entre las provincias y las áreas indígenas. Las comarcas de San Blas, Emberá y Ngobe Bugle tienen las coberturas mas bajas. El mayor número de personas no aseguradas viven en la provincia de Panamá.

**Cuadro # 1**  
**Indicadores del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte (1992-2000)**

<b>Características</b>	<b>1992 (%)</b>	<b>1997 (%)</b>	<b>1998 (%)</b>	<b>1999 (%)</b>	<b>2000 (%)</b>
Cobertura de la población total de Enfermedad y Maternidad	53.3	62.4	64	66.7	70.8
Cobertura de la PEA de IVM	47.7	54.1	54.3	58.7	62.2
Cotización salarial total	20.4	20.4	20.4	20.4	20.4
Cotización salarial para IVM	9.5	9.5	9.5	9.5	9.5
Ingresos generados por renta de inversión	25.2	23.9	23.75	22.96	25.49
Rendimiento real de la inversión	5.75	5.84	6.23	5.16	5.91
Edad de jubilación (mujer/hombre)	55/60	57/62	57/62	57/62	57/62
Tasa de sustitución Básica	60	60	60	60	60
Años de vida promedio al retiro	24/17	24/17	24/17	24/17	24/17
Gasto en pensiones sobre el gasto total	56.8	51.5	58.5	58.6	58.9
Relación de Activos por un pasivo	4.8	5.2	5.1	5.2	5.2

Fuente: Informe del Dr. Carmelo Mesa Lago, sobre la reforma del la Seguridad Social en Panamá, Mayo 2000 y actualización de la CSS. a) los años de vida promedio al retiro se mantienen ya que estos se calculan cada vez que se realiza el Censo y no hay información del último censo disponible.

## **2-La Cobertura de la Población Económicamente Activa (PEA)**

El programa de Invalidez, Vejez y muerte cubre al 62% de la PEA. Es decir 6/10 personas en busca de trabajo y preparadas para trabajo remunerado, estarán cubiertas por éste programa. De manera que si la PEA está formada por 1,086,598 trabajadores, el 62.2% corresponde a 675,810 panameños que estarían cubiertos por el sistema de pensiones, mientras que 410,788 están sin cobertura.

Entre 1992 y 2000 la cobertura del PEA creció de 47.7% a 62.2%. Aproximadamente, la mitad de las personas cubiertas por el programa de Invalidez, Vejez y Muerte son mujeres y la otra mitad, son hombres.

### **3-La Cotización Salarial total**

Es la suma de las cotizaciones salariales que recibe la CSS de todos los programas. En Panamá esta cotización corresponde al 20.45% de la planilla salarial y se distribuye de la siguiente forma:

- Enfermedad y maternidad (EM) recibe 8.5%.
- Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) recibe 9.5%.
- Riesgos profesionales (RP) 1.65%.
- Administración: 0.8% (estos fondos provienen de transferencias del Gobierno).

En 1943, cuando se inicia el funcionamiento de la Caja de Seguro Social, el total de la cotización era de 8.8% del salario. En 1982 llegó a 22.75% del salario. En el año de 1984, se ordenó que el décimo tercer mes, que se pagaba a la Caja de Seguro Social, se transfiriera al trabajador. Entonces, el total de cotización quedó en 20.45%. En los últimos 17 años este porcentaje no ha aumentado. La cotización de un 20.45 coloca a Panamá en el doceavo lugar de Latinoamérica, de manera que once países tienen una cotización más alta incluyendo a los cinco pioneros y Costa Rica. Estos países tienen una cobertura poblacional mayor y programas más costosos que los de Panamá. Pero además tienen una cotización más alta como en Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Perú, cuya cobertura es inferior a la de Panamá.

#### **4-Cotización salarial para el programa de Invalidez, Vejez y Muerte**

El Programa de IVM es el sistema que financia las jubilaciones. La mayor parte de sus ingresos proviene de los aportes del empleado y empleador. La cotización salarial para Invalidez, Vejez y Muerte, se reparte de la siguiente manera: La cuota del empleado es: 6.75%. La cuota del patrono es: 2.75%. En un inicio el empleador no cotizaba, no fue sino hasta 1975 que los empleadores empezaron a cotizar un 0.8% **(Ver cuadro N°2 de tasas históricas de cotización de I.V.M.)**.

Esta cotización ha tenido un incremento del 2.8% en la actualidad. La cotización de los trabajadores se incrementó en el mismo periodo, generando como resultado una cotización salarial para el Invalidez, Vejez y Muerte del 9.5% la cual coloca a Panamá en doceavo lugar en latinoamérica. Actualmente existen 11 países que tienen cotizaciones más altas y con una cobertura inferior en los programas de pensiones y con poblaciones más jóvenes. Este es el caso de Bolivia con un 14.5% y El Salvador con un 13.5%. Sin embargo, el porcentaje de la cotización que paga el trabajador al programa de Invalidez, Vejez y Muerte en Panamá, se encuentra entre los más altos de la región (6.75%), mientras que lo que debe aportar el empleador se coloca en un punto medio (2.75%).

**Cuadro #2**  
**Tasa Históricas de la Caja de Seguro Social en Invalidez, Vejez y Muerte**  
**1943-1992**

Año	Empleadores	Trabajadores	Total
1943-62	0.0	4.0	4.0
1962	0.0	4.5	4.5
1963	0.0	5.0	5.0
1964-75	0.0	5.0	5.0
1975-81	0.8	5.70	6.5
1981	1.75	5.75	7.5
1982	1.75	6.25	8.0
1982-91	2.75	6.25	9.0
1992	2.75	6.75	9.5

Fuente: informe de la OIT sobre la Valuación financiera y actuarial de la CSS de Panamá 1998.

### **5. Años de cotización para jubilación**

Son el número de años mínimos que es necesario cotizar para tener derecho a una pensión.

En Panamá se requieren 15 años de cotización al momento de alcanzar la edad de jubilación. En latinoamérica, 11 países exigen más años que los requeridos en Panamá.

### **6. Tasa de sustitución básica**

Es un porcentaje que se aplica al salario de referencia, para calcular la pensión.

En Panamá ese porcentaje es del 60% y el salario de referencia es el promedio

mensual de los mejores 7 años de salario. Algunos problemas relacionados con la forma en que en Panamá se calcula el salario de referencia son los siguientes:

- a. No se hace ajuste de acuerdo a la inflación.
- b. Hay una pensión máxima de 1500.00.
- c. Hay un problema de evasión, ya que las personas tienden a declarar un menor salario para cotizar menos durante la mayor parte de su vida y sólo aumentan su declaración en los últimos 7 años, para mejorar su pensión.

### **7. Edad de Jubilación por vejez:**

Es la edad mínima que debe tener una persona para poder recibir una pensión por vejez. En 1975 se introdujo en Panamá la jubilación anticipada para la mujer a los 50 años y 55 años para los hombres. En 1991 la ley del Seguro Social introdujo reformas para eliminarla. Desde entonces la edad mínima de jubilación para las mujeres es de 57 años y para los hombres de 62 años. Aunque se tenga el número de cuotas requeridas, es necesario esperar hasta cumplir con el requisito de la edad mencionada fijada.

### **8. Relación activos por un pasivo en Invalidez, Vejez y Muerte**

Es el número de trabajadores que cotizan por un jubilado.

Según Meza-Lagos, en su último informe de la O.I.T. señala que: en Panamá la relación activo /pasivo es muy baja, alrededor de 5 a 1. La OIT estima que el número total de personas jubiladas se incrementará de 103,215 en el año 1998 a 670,000 -713,000 en el 2050. el número de jubilados aumentará de 1997 hasta 2050 en una tasa media del 3.7% por año. En cambio, el número de asegurados

activos aumentará mas lentamente. Se espera que este número de personas se incremente a una tasa media anual de 1.4%. Así la relación de 8.7 cotizantes por cada jubilado, cambiará para el 2050 a una cifra de menos de 3 cotizantes por cada jubilado. La razón de este cambio se encuentra en la combinación de un descenso en la tasa de fertilidad y el aumento de la esperanza de vida. Esto tiene como resultado que aumenta el número de personas que pertenecen al grupo de mayores de 65 años y disminuye el número de personas que se ubican en los demás grupos de edad. Así en Panamá, en 1990 de cada 12 personas en edades entre 15 y 64 años por cada persona mayor de 65 años. En el año 2050 esta cifra sería de sólo 3.6 personas.

## **9. Años de vida promedio al retiro**

Se refiere al número de años que una persona vive en promedio, luego que deja de trabajar y acoge a la jubilación.

Los años promedio de vida al retiro en Panamá es de 24 para las mujeres y 17 para los hombres. Para valorar el costo de estos datos desde el punto de vista financiero, es necesario considerar que las mujeres reciben salarios más bajos que los hombres por el mismo trabajo, lo que puede incidir en que reciban pensiones mas bajas. Estas cifras también depende de las profesiones en las que se ubican hombres y mujeres y los salarios que se pagan en cada área de trabajo.

## **2.3 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PROGRAMA DE INVALIDEZ, VEJEZ Y**

### **MUERTE**

- 1941 Se promulga la ley 23 que crea el Régimen con una población protegida de 39,276 hacia el año 1942 para las prestaciones de Enfermedad, maternidad, Invalidez, Vejez y Muerte con una tasa de cotización de 2.5 empleado, 2.5 patronos el Estado no aportaba.
- 1942 Se cubren los subsidios de funerales y escolaridad.
- 1943 Se modifica la ley 23 y se promulga la Ley 34 de 1943 que incorpora la organización administrativa y financiera de la Caja de Seguro Social en la que también cambia las aportaciones en donde el trabajador aporta 4.0%, patronos 4.0%, y entra el Estado aportando el 0.8% y los impuestos 0.3% generando un total de aportaciones del 9.1por ciento.
- 1954 se reforma la ley anterior y se crea la Ley 14 de 1954, en la cual se rebaja la edad de jubilación de la mujer a 55 años, extensión del Régimen al interior del país, reorganización administrativa y financiera de inversiones y se mantiene el porcentaje de los aportes.
- 1958 Se reforma la ley 14 mediante el decreto Ley 19 de 1958, en la que se hacen mejoras a la cuantías en pensiones y jubilaciones, pensión mínima, reorganización administrativa y financiera, se crea el proyecto del Hospital y el ingreso del sistema al Sector Salud.
- 1962 Aumenta la cuota obrero-patronal en un 2% y se incluyen nuevos beneficios.
- 1964-1974 Se incorporan las pensiones de sobreviviente.

- 1975 Se incorporan las pensiones de vejez anticipada y se redujo la edad de jubilación.(Hombres a 55 años y Mujeres a 50 años).
- 1984 Entre los subsidios se incluye el de escolaridad.
- 1991 Se eliminan las jubilaciones anticipadas a partir de 1993 y se aumenta la edad de jubilación de los hombres a 62 años y la mujer a 57 años.
- 1996 Se revisan y eliminan las jubilaciones especiales y también se elimina el fondo complementario.

## **2.4. ASPECTO LEGAL**

El marco legal en el cual se encuentra el sistema de invalidez, vejez y muerte, Está basado en la Constitución Nacional en los artículos 109 y 110 y la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social mediante el Decreto Ley N°14 de 1954.

El Programa de Invalidez Vejez y Muerte tiene su marco legal establecido en algunos artículos que forman este decreto ley y de los cuales podemos mencionar:

- En el Título I corresponden los artículos 1 a 6 ,
- Título III corresponde a los Recursos y Financiamiento y el cual comprende los artículos 30 al 35G.
- El Título IV de las Inversiones contiene el artículo 36 al 38ª.
- El título V de las Prestaciones para el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte esta contenido en el:
- Capítulo III el Riesgo por Invalidez, conformado por los artículos 45 hasta el 49C.
- Capítulo IV el Riesgo de Vejez comprende los artículos N°50 al

54<sup>a</sup>.

- Capítulo V de Riesgo de Muerte los artículos N°55 al 56H.
- Capítulo VI subsidio de funeral artículos 56I y J.
- Capítulo VII son Disposiciones comunes a las Prestaciones que comprende el artículo 56K.

## **2.5. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO**

Los recursos y financiamiento de los programas de la Caja de Seguro Social, están constituidos en el artículo N°30 de la Ley Orgánica de 1991, que dice” Los recursos de la Caja de Seguro Social se fijarán actuarialmente en las cantidades que sean necesarias para cubrir las prestaciones en especie y en dinero; para formar los fondos de reservas”.

Cabe señalar que según el **artículo N°31 de la ley Orgánica de la Caja de Seguro Social de 1991**, que dice:” Los recursos de la Caja de Seguro Social, para los programas de enfermedad y maternidad y para los de invalidez, vejez y muerte, incluidos los gastos de administración que demande la gestión de estos programas, estarán constituidos por los siguientes ingresos:

1. Las cuotas de los asegurados obligatoriamente equivalentes al siete un cuarto por ciento (7.25%) de los sueldos.
2. Las cuotas de los patronos obligatorios equivalentes al diez y tres cuartos por ciento (10.75 %) de los sueldos .
3. Las cuotas de los asegurados en el régimen de seguro social voluntario.

4. Las cuotas de los seis y tres cuarto por ciento (6.75 %) de las pensiones concedidas y que conceda la Caja de Seguro Social, incluyendo las pensiones por riesgo profesionales.
5. Las cuotas de siete y un cuarto por ciento (7.25%) de los subsidios de enfermedad y de maternidad que concede la Caja de Seguro social, incluyendo los subsidios por riesgo profesionales.
6. Las cuotas de los pensionistas y jubilados del Estado, equivalentes al 6.75% de sus pensiones y jubilaciones. Igual cuota pagarán las pensiones que sean pagadas por el fondo complementario de prestaciones sociales de los servidores públicos.
7. El impuesto sobre la fabricación de licores, vinos y cervezas a que se refiere los artículos 46, 53 y 60 del Decreto ley No. 4 de 3 de septiembre de 1941.
8. Un aporte del Estado, equivalente al ocho décimos por ciento (0.8%) de los sueldos y bases de cotizantes de los asegurados obligatorios, de los sueldos básicos e ingresos de los asegurados en el régimen de seguro voluntario y de lo pagado a jubilados del Estado. Sobre los cuales la Caja de Seguro Social recibe cuotas.
9. El aporte del Estado para las prestaciones que se conceden a los integrantes de los asentamientos u otros grupos de limitados recursos y que no hayan sido incorporados al régimen de la Caja de Seguro social, al momento de entrar a regir la presente ley.
10. Las multas y recargos que cobre de conformidad con la presente ley
11. las utilidades que se obtengan de la inversión de sus fondos y reservas.

12. Las herencias, legados y donaciones que se le hicieren, los cuales serán deducibles para los efectos del impuesto sobre la renta.

13. Los pagos que recibe Caja de Seguro social cuando actúe como fiduciario de fondos complementarios para las contingencias de vejez y muerte.

14. Los pagos que le ingresen por cualquier concepto.

Esta fórmula de financiación ha evolucionado en el tiempo, siendo en un inicio exclusiva del trabajador, a uno de financiación solidaria entre el trabajador y empleador, siendo así que los aportes de los empleadores introducidos en la década del 70 y que alcanzaban 0.8% se incrementaron a 2.75% durante la década posterior, manteniéndose en este nivel durante los últimos 17 años.

Como se señaló anteriormente en el artículo 31 del Título III de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social se establece el mecanismo de financiación. Resumiendo podemos decir, que los diferentes agentes económicos participan en el régimen contributivo, de la siguiente forma:

- El trabajador: aporta a través de su cotización obligatoria al régimen y en forma directa como consumidor de bienes y servicios.
- El empleador: aporta con sus contribuciones a través de su cotización obligatoria al sistema en base a salarios pagados a sus empleados.
- El estado contribuye de acuerdo a su doble papel, como empleador de los servicios de la administración pública y como garante del bienestar social de toda la población, para lo cual hace aportes que tienen su origen en el tesoro nacional y cuyo nivel está determinado por la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

Así el trabajador aporta 7.25%, el empleador 12.4% y el estado 0.8%, de acuerdo a los salarios básicos sujetos a cotización, totalizando el 20.45%, ( **ver cuadro N°3**) lo que ubica a Panamá en 12vo lugar en aportación, al compararlos con regímenes de seguridad social similares en Latinoamérica.

**Cuadro # 3**  
**Cotizaciones salariales de la Caja de Seguro Social**

<b>Programa</b>	<b>Asegurado</b>	<b>Empleador</b>	<b>Estado</b>	<b>Total</b>
<b>IVM</b>	6.75	2.75	0	9.5
<b>EM</b>	0.5	8	0	8.5
<b>Riesgos Profesionales</b>	0	1.65	0	1.65
<b>Administración</b>	0	0	0.8	0.8
<b>Total</b>	<b>7.25</b>	<b>12.4</b>	<b>0.8</b>	<b>20.45</b>

Fuente: Informe del Dr. Carmelo Mesa Lago, sobre la Reforma de la Seguridad Social en Panamá, Mayo 2000.

## **2.6. ESTRUCTURA DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS**

La Seguridad Social busca cubrir al hombre que trabaja y a sus familiares, de los riesgos naturales y sociales que tiene que hacerle frente diariamente, y que afectan su salud, integridad física y su vida. Las personas partícipes de la seguridad social, son los asegurados cotizantes dentro de los cuales están los cotizantes activos y los jubilados o pensionados, además están en otra categoría los dependientes.

Cabe señalar, que la condición socioeconómica de los cotizantes activos, o sea, el trabajador que mediante el pago de las contribuciones establecidas por la Ley, efectuado directamente o por intermedio de terceros, genera para sí mismo o sus dependientes el derecho a los beneficios que brinda la Institución.

El mayor número de cotizantes activos se concentra en el rango de 201 a 300 balboas, con el 27.56 por ciento. El 62.25 por ciento de nuestros cotizantes activos están ganando o percibiendo salarios iguales a los B/ 400.00 o menos.

En otras palabras estamos diciendo que unos 396,025 cotizantes activos están ganando menos que el costo de la canasta básica total, la cual ascendía a unos B/ 449.00 para el año 1999.

Por otra parte, unos 121,021 cotizantes activos están ganando igual o menos de B/ 200.00, en términos relativos estamos hablando del 20.0 por ciento de la población de cotizantes activos. Este segmento de población esta percibiendo un salario inferior al costo de la canasta básica alimenticia, la cual, ascendía a unos B/ 224.70. En otras palabras, nuestros cotizantes activos no pueden cubrir o satisfacer una de las necesidades básicas como lo es la alimentación.

Como nuestro sistema de seguridad social es solidario, podemos ver que el mismo se sostiene con los aportes de cotizaciones provenientes de bajos salarios, el 70.0 por ciento de los ingresos que recauda la institución proceden de las cuotas obrero patronal. Los mismos tienen que hacer los fondos necesarios para cubrir el gasto en salud y maternidad, así como también, de las prestaciones de corto (subsidio ) y largo plazo (pensiones). El problema no acaba allí, si vemos el comportamiento de los jubilados y pensionados para los mismos rangos de pensiones, se percibe un aumento en la participación, ya que de la pensión mínima que es de B 175.00 hasta la de B/ 200.00 hay unos 51,050 pensionados, en términos relativos

estamos hablando del 42.0 por ciento. Mientras, que de B/ 175.00 a B/ 400.00 hay unos 82,389 pensionados lo que equivale al 68.1 por ciento.

Como vemos el sistema se sostiene con personas que cotizan salario bajos y que realizan sus aportes mediante cotizaciones, para tener derecho a los servicios de salud que son prestaciones inmediatas, para tener derecho según lo establece la ley al uso de los subsidios o prestaciones de corto plazo. Por último, esta el derecho a obtener una pensión según los requisitos de cotizar durante 15 años como mínimo o 180 cuotas. Estos asegurados activos durante su vida activa, son pobres o de escasos recursos y pasan a una vida de retiro o de pensionados con una prestación que igualmente no le permite satisfacer ciertas necesidades.

Los aporte de los cotizantes activos, tienen que cubrir sus necesidades de salud y la de sus dependientes, los cuales son 1,114,201, o sea, con salarios bajos se cubren las necesidades de alrededor de 1.8 millones de personas.

Si extraemos una relación de los cotizantes activos por jubilados, vemos que es de 5, en otras palabras, que por cada pensionado o jubilado hay cinco (5) trabajadores solidarios con él, y por cada cotizante activo hay 2 dependientes o beneficiario. Esta relación en el tiempo tiende a disminuir y convertirse en la inversa, producto del fenómeno de la transición demográfica, el cual, es un fenómeno que sucede una sola vez en la vida republicana de un país y debe aprovecharse, ya que en la situación nuestra, con salarios bajos debe haber una política que busque mejorar los niveles educativos de las personas, con los que

demanden mejores condiciones salariales. Otro elemento importante es el de darle a nuestra población mejores niveles de atención en salud, que nos generen una población productiva.

Con estos dos elementos estamos en la generación de un capital humano que no va a demandar mejores niveles de salarios los cuales podrán aportar una mayor cantidad de sus salario al sistema de seguridad social y se contará con mayores recursos económicos que permitirá hacer ciertos movimientos financieros para garantizar la sostenibilidad de las prestaciones de largo plazo.

Es necesario tomar esas decisiones, ya que según algunas proyecciones del CELADE, en 50 años la población en edad de trabajar va a ser menor y se contará con una población donde la mayor participación la tendrán las personas de edad media en adelante.

## **2.7. MECANISMO DEL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL**

En una forma simple se puede catalogar a los participantes en un régimen de seguridad social en dos grupos: el grupo de los cotizantes o activos y el grupo de los beneficiarios.

Los mecanismos a que se encuentran sujetos los regímenes de seguridad social cuando se consideran estos dos grupos, varían si se trata de beneficios de corto plazo( atención médica por ejemplo) o de largo plazo ( jubilaciones y pensiones).

### **2.7.1. A Corto Plazo**

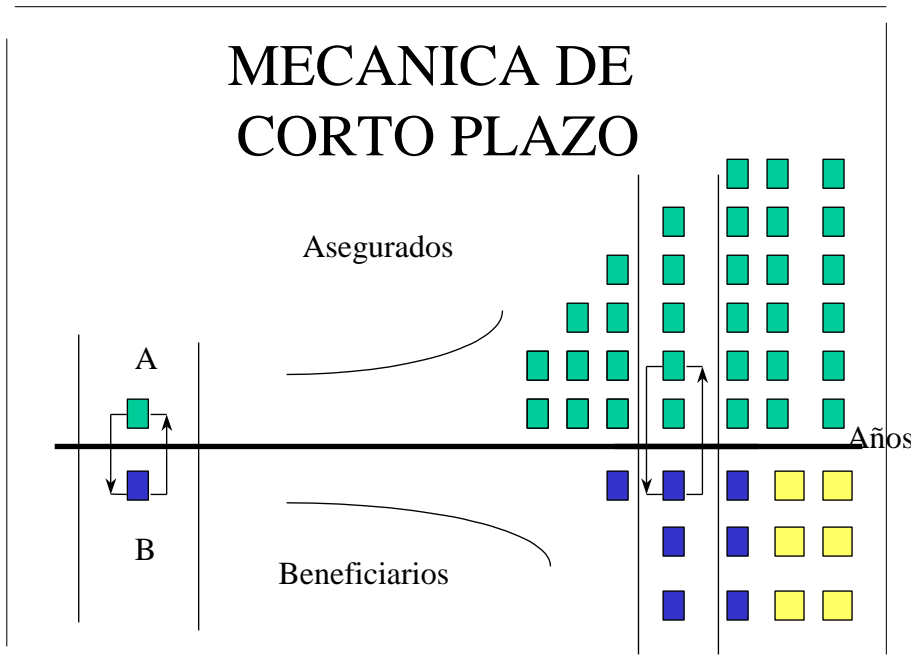
El asegurado efectúa sus cotizaciones y al incurrir en un siniestro cubierto por el sistema se convierte en beneficiario (**ver gráfico N°1**).

En esta línea se encuentran los subsidio de funerales y subsidio de escolaridad al igual que las indemnizaciones.

Una característica de la mecánica de corto plazo que influye en el sistema de financiamiento, es que no se generan pasivos hacia el futuro, es decir que los costos del año son iguales a los gastos totales del año.

Otra de las características importantes es que el hecho de recibir el beneficio no implica que se pierda la calidad de asegurado, ni de cotizante. Además los beneficios sujetos a mecánicas de corto plazo son de fácil y automática evaluación por parte de los participantes quienes están en capacidad de juzgar la calidad y oportunidad de los beneficios cuando éstos son recibidos.

**Gráfico #1**  
**Mecánica de Corto Plazo**



**Fuente: Valuación financiera y actuarial de la CSS.OIT: 1998.**

### 2.7.2. A LARGO PLAZO

Los beneficios denominados de largo plazo son:

1. Pensión de vejez, que incluyen pensiones de vejez anticipada
2. Pensión de invalidez.
3. Pensión de sobreviviente
4. Asignaciones familiares para pensionistas de invalidez y vejez incluidos los pensionados de vejez anticipada.
5. Rentas vitalicias.

En los sistemas de largo plazo se tienen varias etapas. Una primera etapa de cotización o de contribución al sistema por parte de los asegurados, los empleadores y de los gobiernos ( parte superior izquierda de la gráfica N°2) y una

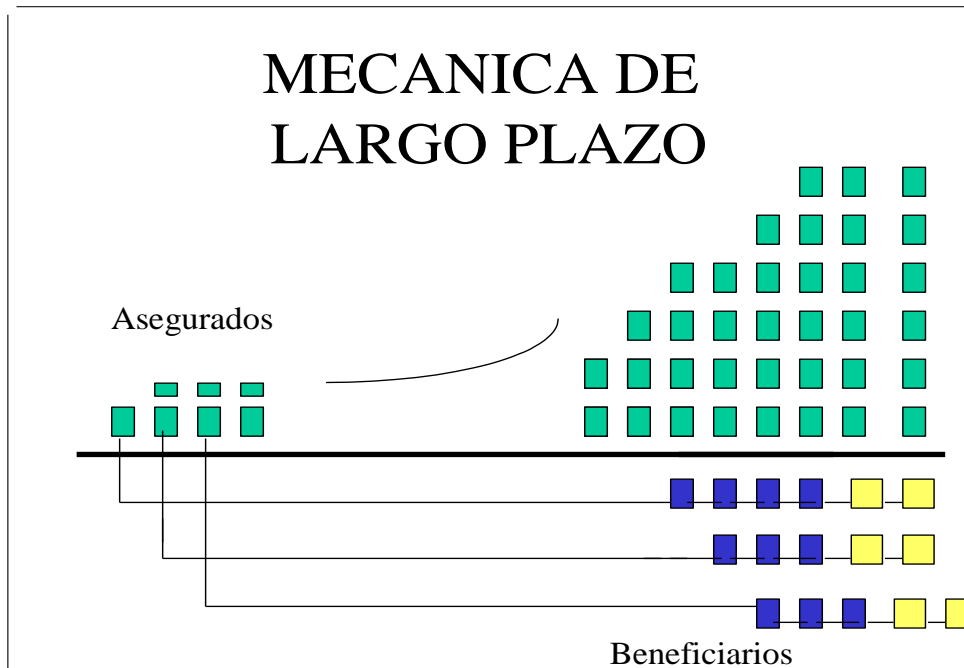
segunda etapa en la que se reciben los beneficios (parte inferior derecha del gráfico).

La mecánica de las prestaciones de largo plazo implica por su propia naturaleza que haya un lapso prolongado entre el inicio de la etapa de cotización y de aseguramiento por parte del sistema de seguridad social y el inicio de la etapa en que se empezarán a recibir los beneficios.

La existencia de este lapso entre el inicio de la etapa de aseguramiento y el inicio y la duración de la etapa de recibir beneficios implica necesariamente que la institución de seguridad social debe adoptar una mecánica que le permita mantenerse al sistema actual de reparto.

Si consideramos que la vida activa de una persona es de aproximadamente 45 años ( iniciándose a los 20 años y jubilándose a los 65 por ejemplo), esto significa que el plan debe ser mantenido y respetado por algo así como 10 administraciones gubernamentales y por un gran número de representaciones sindicales y empresariales. Por otro lado, un plan de tal duración deberá atravesar por varios ciclos, tendencias y planes económicos.

**Gráfico #2**  
**Mecánica de Largo plazo**



**Fuente: Valuación financiera y actuarial de la CSS.OIT: 1998.**

Los planes de largo plazo tienen además las siguientes características:

- Al pasar de la calidad de asegurado o cotizante a la de beneficiario o pensionado, se suspenden las cotizaciones.
- Al efectuar una promesa de largo plazo en el otorgamiento de los beneficios, primero al asegurado directo y luego a sus beneficiarios, se está creando un pasivo actuarial. Adicionalmente, el otorgamiento del beneficio se continúa a lo largo de los años, al asegurado directo y a sus beneficiarios por lo que, el gasto anual de la Institución no es igual al costo total.

El costo total del beneficio se obtiene adicionando actuarialmente la totalidad de los costos anuales de los beneficios al asegurado (a) directo (a) y a sus beneficiarios.

## **2.8. SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DE LAS PRESTACIONES**

Los sistemas de financiación de las pensiones son modelos matemáticos, que se emplean para establecer la equivalencia entre aportaciones y prestaciones. Con ello, se consigue que el valor financiero actuarial de las prestaciones que se van a conceder sea equivalente al valor financiero actuarial de las aportaciones a realizar.

### **2.8.1 CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS FINANCIERO – ACTUARIALES DE PREVISIÓN**

La clasificación de los sistemas es:

- a) Sistema de reparto.
- b) Sistema de capitales de cobertura.
- c) Sistema de capitalización.

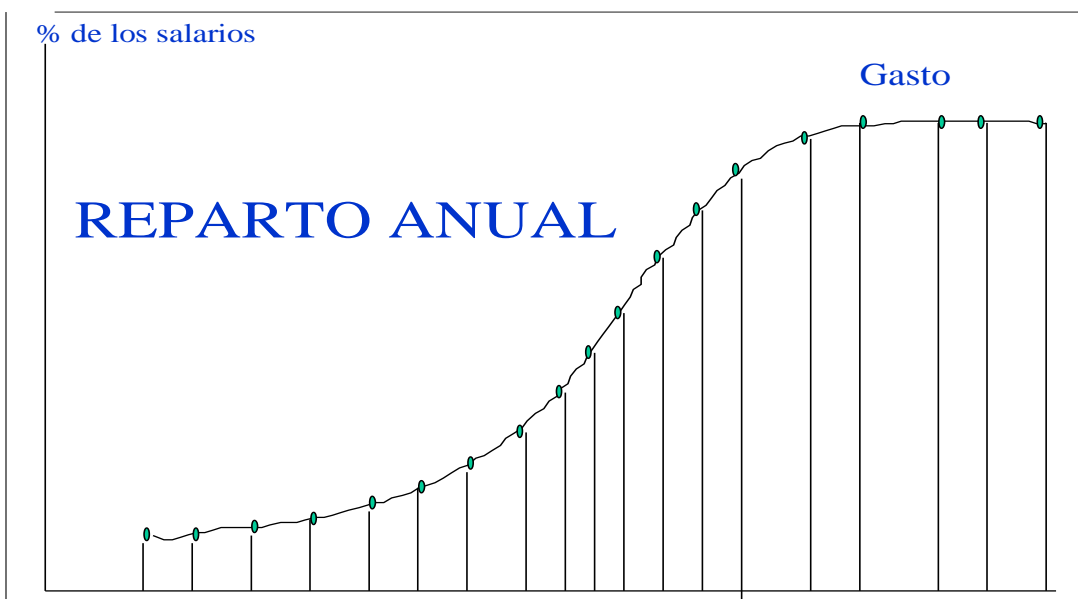
#### **2.8.1.1. Sistema de reparto anual**

Para un período dado, consiste en aquel sistema que atribuye las aportaciones correspondientes a ese período para cubrir las prestaciones a abonar del mismo período. Este Sistema, a su vez tiene variantes, dependiendo del período de aplicación. Un Régimen financiero (plan) posible, es el de cubrir cada año los

gastos que el sistema va requiriendo y efectuar probablemente una pequeña reserva de contingencia para fluctuaciones inesperadas en años excepcionales.

Esta posibilidad resulta atractiva y factible en los primeros años de desarrollo de los sistemas de jubilaciones y pensiones y en las etapas de maduración de los mismos. **(ver gráfica N°. 3 )**. La mayoría de los sistemas de pensiones se financian por éste método, ya que han alcanzado una estabilidad relativa demográfica y consecuentemente la población cubierta un año es muy similar a la del año siguiente. Los problemas de desempleo y de bajo crecimiento económico y en algunos casos de exceso en los beneficios pactados en las etapas de menor desarrollo.

**Gráfico N°3**  
**Sistema de Reparto Anual**



Fuente: Valuación financiera de la OIT.

La instrumentación de este régimen financiero antes de la maduración demográfica y financiera del sistema es que resulta muy difícil financiar la subida de la cuota”(2ª Etapa) sin contar con reservas actuariales o técnicas adecuadas. Este sistema de Reparto constituye el caso límite inferior, donde la duración de los períodos de cobertura es un año para todo valor “n”. Si además se exige la desaparición de las provisiones matemáticas al final de cada año, se obtiene el reparto puro.

Si se admite que tanto los ingresos como los gastos se reparten uniformemente durante todo el año, se puede renunciar al factor de actualización y de capitalización de modo que :

$$K_t = \frac{\text{Gastos del año}}{\text{Salarios del año}} = \frac{tr}{t} = E B (t). V$$

En el momento de aplicación del sistema de reparto, la adopción del principio de caja abierta o de duración ilimitada del régimen aparece como condición “sine qua non”, debido a que cada generación existente debe hacer frente a las pensiones precedentes generadas, en espera de que posteriormente sus propias pensiones sean cubiertas por otras generaciones.

El sistema de Reparto se puede dividir en dos formas como lo son:

#### **2.8.1.1.1. Reparto Simple**

Consiste en un sistema que define inicialmente las aportaciones a realizar en función de los gastos que esperamos se vayan a producir en el próximo período,

con lo que las aportaciones previstas para un período tienen que ser calculadas de manera que resulten suficientes para cubrir las prestaciones de ese mismo período.

Las prestaciones a abonar en ese período constituyen el gasto y comprende su estimación, por lo que puede ocurrir que con las aportaciones definidas no se satisfagan estrictamente los gastos ocasionados por los siniestros producidos. Por tanto, es de esperar que se produzca un superávit o déficit en el balance del ejercicio de ese período.

#### **2.8.1.1.2. Reparto Puro**

Consiste en un Sistema en el que se van satisfaciendo los gastos por prestaciones a medida que se van produciendo. Esto, significa que si no se produce ninguna prestación, no se origina ningún gasto, implicará que no existe necesidad de abonar ninguna aportación al sistema. Si, por el contrario se produjeran gastos, todos los afiliados al sistema deberán desembolsar una cuota para compensar el importe del gasto.

#### **2.8.1.1.3. Desventajas del Sistema de reparto**

La aplicación de un Sistema de Reparto plantea una serie de claras desventajas o inseguridades económicas:

- Con este sistema, las pensiones causadas no quedan garantizadas en el futuro. Las garantías financieras sólo existen mientras exista personal activo suficiente como para realizar las aportaciones necesarias. Todo

depende por tanto, de las aportaciones de los trabajadores activos . Si desaparecen éstos o disminuyen alarmantemente, el sistema es insolvente al no poder abonar las prestaciones prometidas.

- Este sistema se caracteriza por la falta de dotación de provisiones puesto que lo que se aporta en un período se consume en dicho período. Elimina toda posibilidad de fomentar el ahorro y la inversión.
- La aportación representa una media para el conjunto de los partícipes . Esto significa que, proporcionalmente, los jóvenes aportan más que los mayores. De la misma manera, podemos decir que los solteros pagan más que los casados , sobre todo si éstos tienen hijos .

Con un sistema de reparto se transfieren los recursos hacia los gastos que se generan, independientemente de las características de los aportantes.

### **2.8.2. SISTEMA DE PRIMA MEDIA GENERAL**

Consiste en una variación del sistema de reparto puro en el que el período en análisis es plurianual. De esta forma, se definen inicialmente las aportaciones a realizar en función de los gastos que esperamos que se vayan a producir en el próximo período plurianual, con lo que las aportaciones previstas para ese período tienen que estar calculadas de manera que resulten suficientes para cubrir las prestaciones de ese mismo período plurianual.

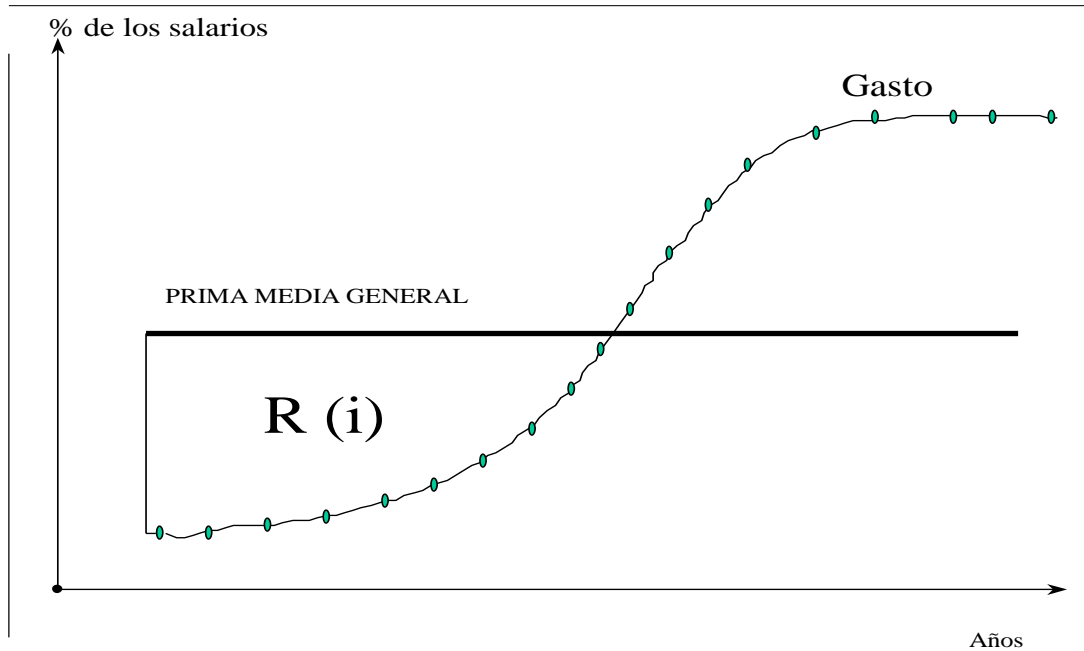
Se denomina Prima Media la que se calcula para integrantes de una misma generación, sin que exista diferencia en cuanto a sexo, edad o cualquier otra

característica. El valor de la prima media es diferente para diferentes generaciones, o sea que la prima media general es la media ponderada de la prima de la generación inicial y de la prima de las generaciones nuevas, siendo los diferentes pesos iguales a las masas de los salarios descontados.

La Prima Media general es la que se calcula considerando a un número suficientemente grande de generaciones, como para que el sistema madure y alcance la 3ª Etapa antes mencionada. La Prima es constante en el tiempo para los participantes y cotizantes de todas las generaciones . La Reserva Técnica ® que se genera es la mayor reserva actuarial posible, dentro de los sistema de capitalización. ( **ver gráfico N°4**).

En el Sistema de Prima Media General, la Reserva Técnica tiene dos funciones: La actuarial y la económica, es decir, la de responder al compromiso contraído por sistemas de jubilaciones y pensiones, en cuanto a las pensiones en curso de pago, en curso de adquisición y la de obtener lo más bajo posible el nivel de la cotización.

**Gráfico N°4**  
**Sistema de Prima Media General**



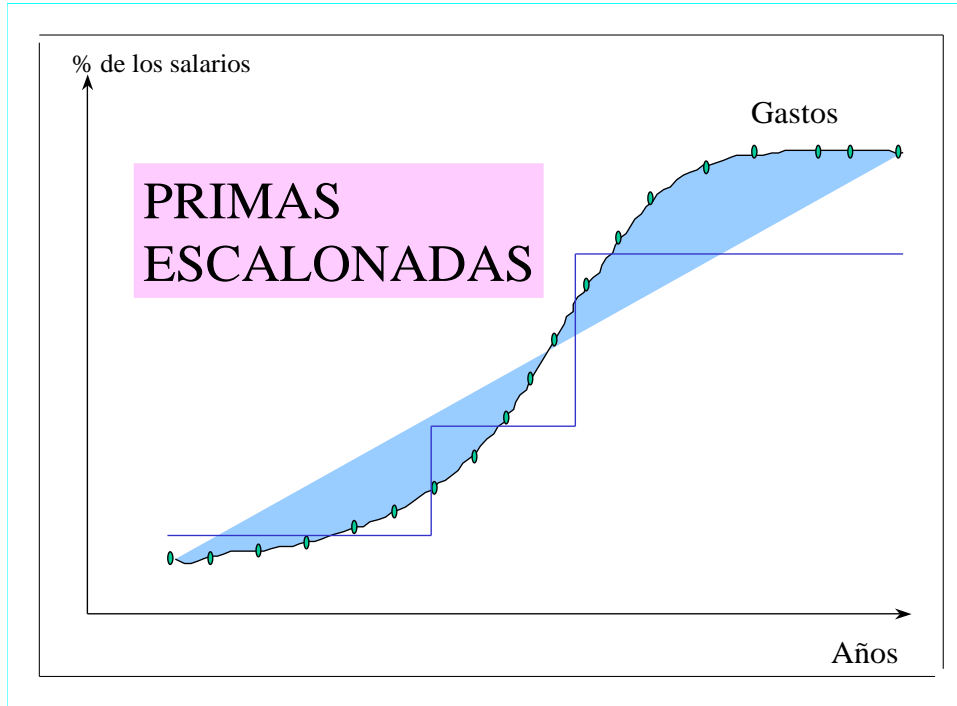
Fuente: Conferencia Internacional de actuarios 1996.

### 2.8.3. SISTEMA DE PRIMAS ESCALONADAS

En un Sistema de Primas escalonadas, la curva de desarrollo del sistema de jubilaciones y pensiones se subdivide en períodos de equilibrios. Para cada período de equilibrio se determina una cotización constante de nivel tal, que además de garantizar el equilibrio financiero entre los ingresos y los egresos, permita la acumulación de un Fondo de Reserva.

En los períodos iniciales de la operación del sistema de jubilaciones y pensiones, los gastos crecen en forma lenta, de manera que es posible establecer primas relativamente bajas, para lograr el equilibrio en las primeras etapas de desarrollo y elevar gradualmente el nivel de las cotizaciones en los períodos de equilibrio hasta alcanzar una situación estacionaria.

### Gráfico N° 5 Sistema de Primas Escalonadas



Fuente: Análisis de los nuevos sistemas previsionales de la Seguridad Social de América, mayo 18 de 1996.

Bajo un sistema de primas escalonadas, la elección del nivel de las cotizaciones no es arbitraria, sino que debe ser calculada en función de:

- El tamaño del período de equilibrio.
- La tasa de rendimiento del Fondo de Reserva.
- La Reserva al inicio de cada período de equilibrio.
- Las Expectativas de costo de los beneficios.
- Las Expectativas de ingresos por cotizaciones.

De hecho, existe la posibilidad, como en todo sistema matemático, de predeterminar todas las variables, menos una que debe ser despejada.

La elección de la estructura del Sistema de Primas escalonadas, debe considerar las siguientes condiciones:

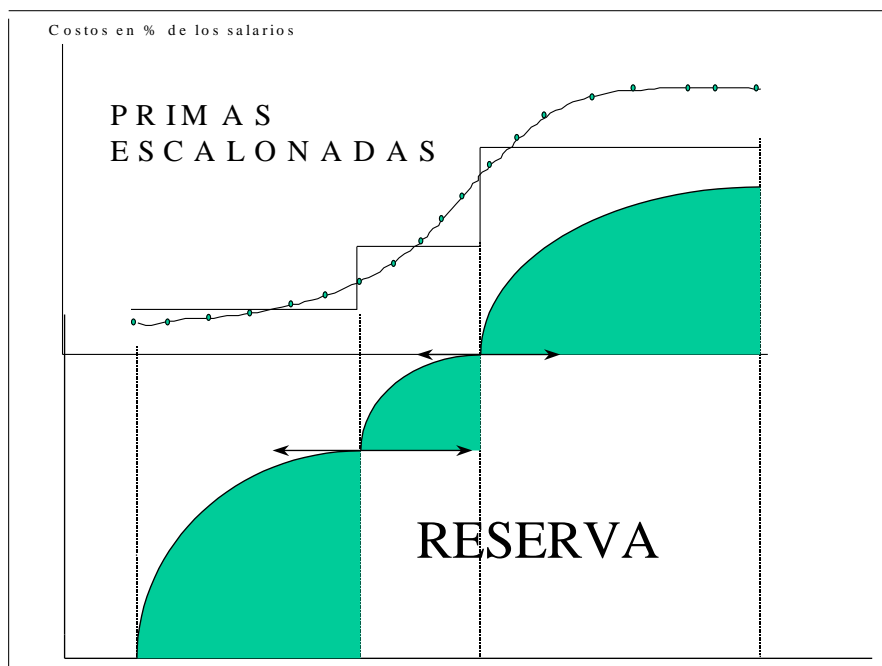
- La cotización no debe crecer rápidamente de uno a otro período de equilibrio.
- Debe tomarse en consideración la capacidad económica de los sectores cubiertos por el régimen de jubilaciones y pensiones.
- En los períodos finales, el nivel de la contribución debe alcanzar un nivel comprendido entre el de la prima Media General y el de Reparto Anual.

El Sistema de Primas Escalonadas es un régimen de capitalización colectiva parcial.

Los recursos acumulados por el sistema se denominan “ Fondo de Reserva” en virtud de que es necesario para invertirse y coadyuvar al financiamiento del sistema de pensiones y jubilaciones.

Este Fondo de Reserva, únicamente tiene la función económica, esto es la obtención de recursos adicionales que permitan mantener el sistema en equilibrio y preparado para acceder al siguiente período de equilibrio con recursos suficientes. El Fondo de Reserva no se utiliza para cubrir los gastos de los beneficios y por ellos es creciente, Las prestaciones se cubren con los rendimientos del Fondo. (ver gráfico N°6).

**Gráfico N°6.**  
**Primas Escalonadas y Fondo de Reservas**



Fuente: Análisis de los nuevos sistemas previsionales de la Seguridad Social de América, mayo 18 de 1996.

#### **2.8.4. SISTEMA DE COBERTURA DE CAPITALES Ó REPARTO DE CAPITALES CONSTITUTIVOS**

Es un Sistema financiero actuarial en el que para un período, las aportaciones realizadas por los partícipes en ese período abonan el valor financiero actuarial de las prestaciones que causadas en el período.

La duración del período de cobertura es un año. Además, la provisión matemática al final del año es igual a la suma de los capitales de cobertura para las pensiones en curso, incluyendo el valor actuarial de las pensiones ( PMb ).

Podemos decir que este sistema ofrece una cierta garantía de la que carece el sistema de reparto. El colectivo pasivo (llamado de pensionistas) tiene garantizado el pago de las pensiones causadas, al menos teóricamente , y sino se producen

desviaciones en las estimaciones realizadas, los pensionistas recibirán su pensión hasta su fallecimiento.

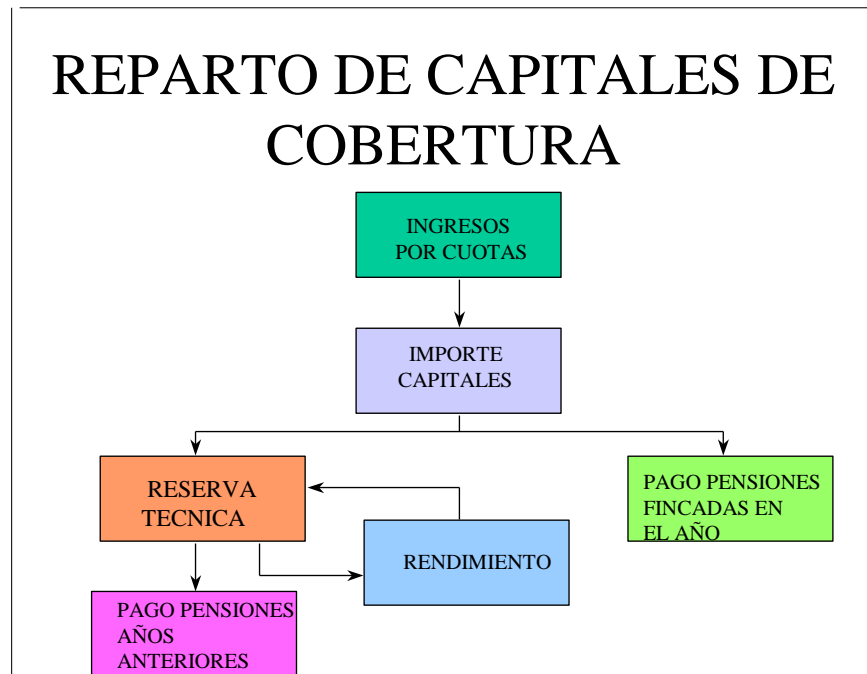
El capital constitutivo de una pensión o jubilación, es la cantidad de dinero necesaria para pagar dicha pensión hasta que extinga el derecho. A dicho monto se le agregan los intereses producidos por la inversión del capital constitutivo no gastado.

La parte del capital constitutivo no gastado, se acumula como una reserva técnica destinada a cubrir los gastos de las pensiones en curso de pago (**anexo N°2**).

De acuerdo con este régimen financiero de capitalización colectiva y establecido en la mayoría de las legislaciones para pensiones por riesgos del trabajo, al otorgar una pensión es necesario calcular el valor capital de la pensión o valor actual de todas las mensualidades de la pensión que probablemente serán pagadas hasta la extinción total del derecho.

Dicho valor capital se debe registrar dentro de los egresos del año y transferir a una reserva técnica de capitales constitutivos (deducidas las mensualidades ya vencidas). De esta manera existirá realmente, al final de cada ejercicio, el respaldo actuarial de los compromisos de pensiones. (**ver gráfico N°.7**).

**Gráfico N°7**  
**Reparto de Capitales de Cobertura**



**Fuente:** Conferencia Interamericana de Seguridad Social del Actuario  
Alejandro Bonilla

En el gráfico se explica la operación del sistema de capitales de cobertura, de la cual dice lo siguiente:

- Las cotizaciones deben ser suficientes para cubrir el importe de los capitales constitutivos de las pensiones fincadas en cada año, de ninguna manera para pagar los gastos anuales de las pensiones en curso de pago al inicio del año.
- El sistema de reparto de Capitales de Cobertura implica la constitución de una reserva técnica cuyo importe sea igual al de los capitales constitutivos de las pensiones en curso de pago a la fecha de valuación.

- La Reserva Técnica de este Sistema tiene dos funciones, a) la económica ( los productos de la inversión contribuyen al financiamiento del régimen de pensiones) y la actuarial que es la contar con los recursos suficientes para responder por los pasivos contingentes, adquiridos por la Institución.

Por lo anterior podemos observar que el objetivo fundamental del Sistema de Reparto de Capitales de Cobertura, es el de garantizar en todo momento el otorgamiento del beneficio al asegurado(a) de ocurrir siniestros por elementos y en circunstancias relativas a su entorno laboral.

#### **2.8.5. SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL**

En un Sistema de capitalización Individual, la equivalencia financiero-actuarial entre aportaciones y prestaciones se realiza a nivel individual.

En este sistema las aportaciones del partícipe se consideran a título individual (realizadas por él). El horizonte temporal de la cobertura es vitalicio y consiste, en líneas generales, en que periódicamente ( el período de actividad en la empresa) se van realizando aportaciones, constituyendo un fondo, con cuyo montante se pretende hacer frente al posible pago de sus pensiones cuando, por ejemplo, alcance la edad de jubilación.

Uno de los mayores aportes de un Sistema de cotización definida y de capitalización individual privada es precisamente el hecho de que la gestión se efectúe por parte de empresas privadas de giro único. Desde el punto de vista

actuarial, es todavía más importante el hecho de que se aplique una técnica destinada a cubrir los riesgos de la vida a riesgos económicos y laborales.

Este tipo de sistemas se concentran en la eficiencia de la administración y en la eficiencia en el manejo de los recursos, minimiza los riesgos económicos. Sin embargo, cabe señalar que por tratarse de una variable exógena y distal, es decir, fuera del alcance de los gestores y administradores de los fondos, los riesgos de empleo y por lo tanto de baja densidad de cotización, persisten para la mayoría de la población. **(ver gráfico N°8)**. Este gráfico muestra la evolución teórica de un sistema de beneficio indefinido y de cotización definida.

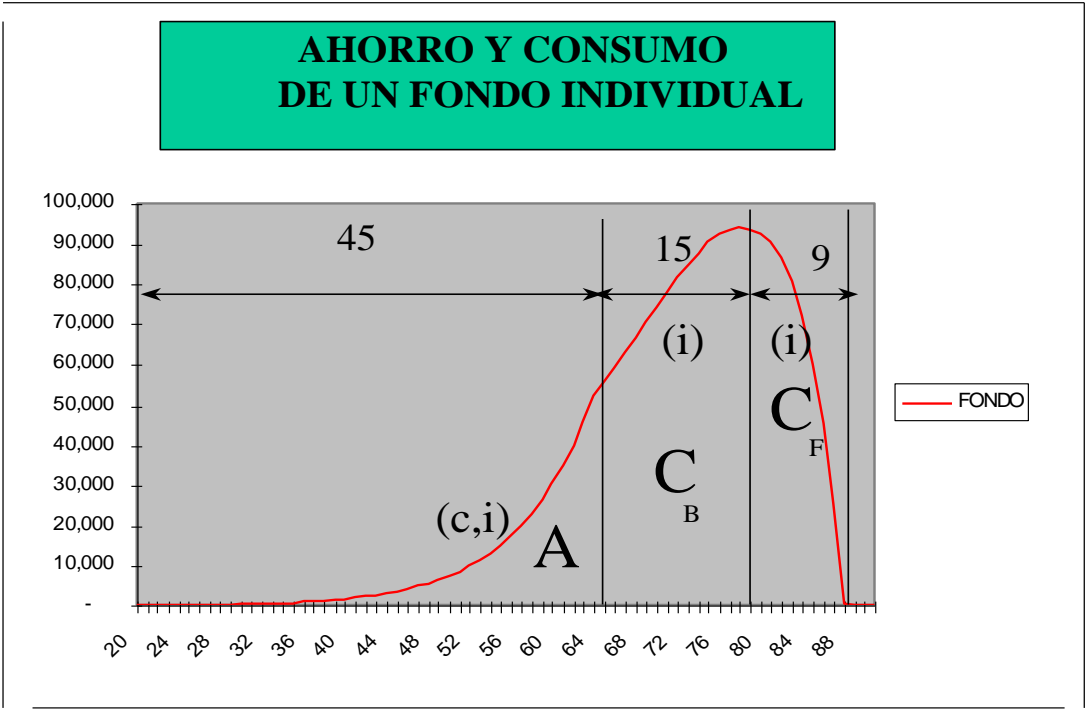
Los problemas principales de este tipo de sistema es que se percibe como un sistema de ahorro. En realidad se trata de un sistema de Ahorro – Consumo. El asegurado (a) ahorra durante su vida activa y consume durante su vida pasiva o de retiro. La gráfica muestra la evolución de un fondo individual hipotético de capitalización de un sistema de beneficio indefinido y de cotización definida. Para fines del ejemplo se consideró que el asegurado (a) inicia su participación en el fondo a los 20 años de edad, que se retira a los 65 años, sobrevive 15 años y su viuda (0) recibe un beneficio por 9 años adicionales. En el ejemplo se puede observar las tres etapas fundamentales del fondo individual, en donde la letra:

A - Es la acumulación por medio de las cotizaciones periódicas en función de la densidad de cotización del participante. En esta Etapa además de las cotizaciones ( C ) se cuenta con los intereses.

CB – Consumo del Fondo por parte del beneficiario ( a ) directo ( a ). Durante esta etapa ya no existen cotizaciones y la evolución del fondo dependerá únicamente de la tasa de interés obtenida por el mismo. La densidad de beneficios es del 100% ya que todos los meses se deberá recibir el beneficios ( uno es retirado) al 100%.

CF- Consumo del Fondo por parte de los familiares ( con derecho). Durante esta Etapa, la evolución del fondo depende al igual que en la precedente exclusivamente de la tasa de interés.

**Gráfico N°8  
Capitalización Individual**



**Fuente:** Conferencia Interamericana de Seguridad Social del Actuario Alejandro Bonilla.

La sustitución de sistemas colectivos de capitalización o de reparto, por sistemas de ahorro individual de cotización definida ha sido el convencimiento del impacto positivo en el mercado de capitales y en los mercados financieros y asegurador.

## **2.9. ESTRUCTURAS DE LOS REGÍMENES DE PENSIONES**

Al estudiar la teoría de los regímenes de pensiones del seguro social, es necesario conocer los principales tipos de estructura de esos regímenes, ya que es la que determina en gran medida los procedimientos y las fórmulas de cálculo que se utilizan como las probabilidades y los otros números básicos. Se examinarán, igualmente, los hechos y las tendencias, ya que pueden ser importantes para los cálculos.

Es natural que las estructura y particularmente los sistemas de financiamiento, difieran según se trate de un seguro de pensiones que cubra al conjunto de la población o de un régimen de pensiones que se limita únicamente a los asalariados o a ciertas categorías de profesionales.

### **2.9.1. EVOLUCIÓN DE LAS PENSIONES**

La Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social en su artículo N° 50, establece los derechos del asegurado para obtener la pensión de vejez, cuya cotización se establece en 180 cuotas.

Según el sistema las pensiones que estima la Caja de Seguro Social son regresivas, es decir, que cuanto más tiempo trabaja una persona para acumular cotizaciones para las pensiones, más baja será su tasa de acumulación de la

pensión promedio por cada año que hubiese trabajado. La tasa de acumulación es del 4% para aquellos que cumplen con el requisito mínimo de elegibilidad para una pensión, es decir, 15 años en el momento de alcanzar la edad de jubilación normal de 57 años par las mujeres y de 62 años par los hombres. Esto se traduce en una tasa de sustitución del 60% para todos los trabajadores con ingresos inferiores al tope de cotización después de sólo 15 años de servicios. Tras 15 años, la tasa de acumulación cae al 1.25 por ciento por año adicional de cotización y al 2 por ciento por cada año de aplazamiento de la pensión (**ver cuadro N°4**), después de la edad de jubilación. Esto conduce a tasas de sustitución iniciales que deben considerarse como generosas, pero de acuerdo con las proyecciones caerá durante el período de proyección esto es, en buena medida, una consecuencia del hecho de que las pensiones en curso de pago no se reajustan periódicamente para compensar las pérdidas en la tasa de sustitución o incluso las pérdida de su poder adquisitivo.

Se ha producido un deterioro en la protección por la Caja de Seguro Social, debido al hecho de que las pensiones pierden su relación con las ganancias de los asegurados con altos ingresos. Esto es producto de que las pensiones de la Caja de Seguro Social se calculan en base al promedio de los mejores salarios básicos de los siete últimos años hasta un nivel máximo de ganancias de B/.1500.00 balboas mensuales. Se introdujo este nivel en 1981 y nunca se reajustó a la inflación ni al crecimiento de los salarios. La tasa de sustitución de vejez es de alrededor del 89 por ciento de los salarios básicos en 1997, la cual se estima que caerá al 60% en el 2050.

Cuadro N°4

Pensión de vejez		
AÑOS	CUOTAS	% de PENSIÓN A RECIBIR
15	180	60% Del Salario Base
16	192	61.25%
17	204	62.50%
18	216	63.75%
19	228	<b>65%</b>
20	240	66.25%
21	252	67.50%
22	264	68.75%
23	276	<b>70%</b>
24	288	71.25%
25	300	72.50%
26	312	73.75%
27	324	<b>75%</b>
28	336	76.25%
29	348	77.50%
30	360	78.75%
31	372	<b>80%</b>
32	384	81.25%
33	396	82.50%
34	408	83.75%
35	420	<b>85%</b>
36	432	86.25%
37	444	87.50%
38	456	88.75%
39	468	<b>90%</b>
40	480	91.25%
41	492	92.50%
42	504	93.75%
43	516	<b>95%</b>
44	528	96.25%
45	540	97.50%
46	552	98.75%
47 AÑOS	564	<b>100%</b>

Fuente: Ley 14 de 1991 de la Caja de Seguro Social.

## **2.9.2. CONDICIONES DE OTORGAMIENTO DE PENSIONES**

### **2.9.2.1. Pensiones de vejez**

El derecho a la pensión de vejez está casi siempre relacionado con un cierto límite de edad y al cumplimiento de un período de trabajo prescrito. Según los regímenes, los períodos de espera para tener derecho al goce de una prestación, se expresan en períodos de cotización, de seguro, de empleo, de trabajo. Estos períodos son frecuencia inferiores a 10 años y alcanzan 25 años o más. En este régimen los períodos de espera, son más cortos para las mujeres que para los hombres. La edad para la pensión está en función de los períodos de cotización. La condición de espera durante un cierto período para el disfrute de las prestaciones.

### **2.9.2.2. Pensiones de invalidez**

El pago de una pensión de invalidez está sujeto a una condición fundamental:

- La existencia de un estado de invalidez tal y como lo defina la Ley. En la que la misma pueden clasificarse en dos grandes categorías:

1.- Invalidez Profesional

2.- Invalidez General o incapacidad general de obtener un ingreso para subsistir.

Se supone que la enfermedad está causada por una enfermedad que es permanente o de larga duración o que persiste después de cierto período. El que se refiere a esta última condición, el pago de las incapacidades de enfermedad y el de las pensiones de invalidez se coordinan de manera que si persiste la

incapacidad de trabajo cuando termina el derecho a las prestaciones de enfermedad se tiene derecho a una pensión de invalidez.

### **2.9.2.3. Pensiones de sobrevivientes**

Las pensiones de sobrevivientes se otorgan en caso del fallecimiento de un pensionado por vejez o por invalidez o de un asegurado activo; en este último caso, generalmente se otorga a condición que el asegurado activo haya satisfecho las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión de invalidez en lo que refiere a los períodos de seguro. Las dos principales categorías de sobrevivientes que pueden pretender a una pensión son:

- 1.- Son la Viudas y los Hijos del fallecido.
- 2.- Los derechos de otros sobrevivientes eventuales ( Padres, hermanos, hermanas.).

Después de analizadas el sistema de pensión pasamos al siguiente capítulo en el que tocaremos el tema del sistema actuarial y el déficit.

**CAPÍTULO III**  
**SITUACIÓN ACTUARIAL**

### **3.0. SITUACIÓN DEL DÉFICIT**

El Programa Invalidez, Vejez y Muerte funciona, de conformidad con la legislación, en base a una capitalización parcial. La Ley Orgánica N° 14 de la Caja de Seguro Social, dispone de un nivel de capitalización de la cuantía de los capitales constitutivos de las pensiones en curso de pago.

Dispone de un nivel muy elevado de capitalización (entre 8 y 10 veces el gasto anual) con arreglo al enfoque de la capitalización parcial, pero se queda corto desde el punto de vista matemático en la capitalización total, pues no tiene en cuenta el valor actual de los derechos acumulados de la población que ha cotizado. Sin embargo, el nivel de capitalización definido en el Artículo 34-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social es claramente arbitrario y excepcionalmente elevado a un régimen de capitalización parcial.

El déficit actuarial del Programa Invalidez, Vejez y Muerte al 31 de diciembre de 1997 según el estudio de la O.I.T., se estimó en 2.1 Millones de balboas y equivale al 59% de los capitales constitutivos y al 146 por ciento de la reserva contable del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte.

Esto indica un deterioro en la situación financiera de la Caja de Seguro Social comparado con su déficit actuarial de 1984, cuando equivalía al 35% de los capitales constitutivos y al 53% de la reserva contable del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte, al 31 de diciembre de 1984.

Otro análisis de las obligaciones financieras de las Programas que va de las obligaciones del pasado a las del futuro esperado, revela que el valor actual de las futuras prestaciones en relación con el servicio futuro después del 31 de diciembre de 1997 era prácticamente igual al valor actual de los egresos futuros por las cotizaciones que se percibirán de los asegurados existentes al 31 de diciembre de 1997 y de los futuros nuevos ingresantes. Esto indica que el déficit actuarial al 31 de diciembre de 1997 es en esencia resultado de las pasadas obligaciones de las prestaciones, en particular cuando la edad de jubilación era inferior.

Si Panamá se inclinara por un sistema de pensiones diferente (por ejemplo, un sistema de ahorro obligatorio), el gobierno tendría que financiar parte de las obligaciones vigentes de 8.5 billones de balboas, que no están cubiertas por la reserva existente. El gobierno quedaría con una obligación de financiar un costo de transición del orden de los 7,1 Millones de balboas.

### **3.1. SITUACIÓN FINANCIERA Y ACTUARIAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL**

El indicador principal de la evolución del gasto total de la Caja de Seguro Social es la "tasa del costo anual del reparto, la cual demuestra que el costo del sistema en términos de porcentaje del total de ganancias sujetas a seguro aumentará, en un 25.6 % en 1998 hasta un 35.8 % en el año 2050. el flujo de caja del sistema en su conjunto sería negativo. Suponiendo las tasas actuales de cotización, el régimen acumulará una deuda de 9 veces el gasto anual."

La Caja de Seguro Social es financiada en la actualidad por una tasa de cotización total del 20.45 % del total de salarios sujetos a seguro (que incluye el 0.8 % de salarios sujetos a seguro que es aportado por el Estado con el efecto de cubrir los costos administrativos del régimen y un aporte directo del Estado de 20.5 millones de balboas al programa I.V.M.). Para evitar el déficit, en virtud del escenario bajo, tuviera que aumentarse la tasa de cotización total inmediatamente, para obtener una prima general media del 24 % en el largo plazo. En cuanto al escenario alto, la tasa de cotización total podría incluso ser ligeramente reducida, pero sólo implicaría, que los ingresos en concepto de cotizaciones puedan ser transferidos de los programas sobre financiados de la Caja de Seguro Social al programa Invalidez, Vejez y Muerte, el cual no puede ser financiado a largo plazo, por la tasa de cotización actual del 9.5 %, en ninguno de los dos escenarios.

Especialmente por la falta de indexación de las prestaciones y de acuerdo con las tasas de cotizaciones actuales:

- a) El sistema requiere medidas de estabilización de largo plazo,
- b) Estas medidas están lejos de ser dramáticas, siempre y cuando se convenga en una estrategia razonable destinada a aumentar las tasas de cotización y transferir los recursos entre programas a lo largo del tiempo.

### **3.2.EL DÉFICIT DEL PROGRAMA DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE**

Cuando los gastos del programa de Invalidez, Vejez y Muerte, son superiores a los ingresos hay déficit y cuando son menores que los ingresos hay superávit. Es decir, cuando se gasta más dinero del que se tiene hay déficit.

En un régimen de pensiones hay que diferenciar el déficit o superávit anual o contable, del déficit o superávit actuarial. En este caso, en el déficit actuarial se calcula a cuánto ascienden los compromisos que tiene el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte ahora y en futuro. Esto quiere decir que se tiene en cuenta el gasto de las jubilaciones que ya se están pagando y las de las personas que han cotizado, pero todavía no se jubilan, hasta que finaliza el beneficio.

Luego al total del dinero que tiene el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte, se le resta la cifra de los compromisos y así se obtiene el déficit actuarial, (**anexo N°1**).

A pesar de que los resultados de la gestión operativa de la Caja de Seguro Social registran un balance positivo desde la creación de la institución en 1941, el programa de Invalidez, Vejez y Muerte está enfrentando un déficit actuarial en la actualidad.

Este déficit actuarial se da porque, de acuerdo con el principio de solidaridad en que se basa el sistema de seguridad social panameño, cuando se reciben las cuotas correspondientes al programa de Invalidez, Vejez y Muerte, la institución no hace registro en cuenta individual a cada cotizante, ni les mantiene en depósito como ahorro. Estos aportes se utilizan para el pago de las pensiones vigentes. Los asegurados activos pagan los beneficios de los pensionados; los actuales pensionados pagaron las prestaciones de los trabajadores retirados cuando trabajaban y se asume que cuando los trabajadores de ahora se pensionen, sus pensiones serán cubiertas con los aportes de los futuros asalariados.

Esta es la esencia de la solidaridad entre afiliados, que ha permitido por casi 60 años que los asegurados que llenaron los requisitos de elegibilidad disfruten de su

bien merecida pensión, ganada con su esfuerzo y cumpliendo con las exigencias legales plasmadas en la Ley Orgánica.

El déficit existe, aunque no se refleje en los informes financieros o presupuestarios que se preparan periódicamente. No se refleja porque los sistemas contables no están diseñados para registrarlo.

La Caja de Seguro Social utiliza el principio contable de acumulación o devengado, o sea; los ingresos por cuotas o por multas a proveedores, se registran cuando se reciben y los gastos por prestaciones económicas se contabilizan cuando efectivamente se pagan.

Con estos principios, no hay espacio para reconocer un pasivo contingente que se puede diferir hasta por 30 ó 40 años, o sea hasta que se extinga la vida de los pensionados o sus sobrevivientes. Esto significa que el sistema de contabilidad no deja ver claramente que el sistema tiene una deuda que son las pensiones que deberá pagar a los cotizantes actuales y a los jubilados que ya cumplieron sus cotizaciones durante su período laboral.

### **3.2.1.CAUSAS DEL DEFICIT ACTUARIAL**

La Caja de Seguro Social ha enfrentado múltiples problemas para garantizar su sostenibilidad a través del tiempo. Los cambios demográficos, epidemiológicos naturales y económicos hacen peligrar la sostenibilidad financiera de cualquier régimen de seguridad social.

La razón principal ha sido los abusos perpetrados sobre el sistema solidario, por lo cual debemos reflexionar sobre los retos del sistema y proponer cambios que garanticen su sostenibilidad en el tiempo.

Debemos entender a la Caja de Seguro Social como un sistema con una amplia vinculación con el sistema económico.

La Caja de Seguro Social y el conjunto de la economía tienen una relación compleja, multivariada y dinámica. Esta relación es clara en la gran influencia que muestran los niveles y movimientos de la actividad económica sobre los ingresos de la Caja de Seguro Social.

La elasticidad de los ingresos de operación de la Caja de Seguro Social, con respecto al PIB es de 1.9339, lo que significa que una variación del 1 por ciento en el PIB real, tiene como efecto una variación en la misma dirección de 1.9 por ciento en el nivel de los ingresos de operación de la Caja de Seguro Social.

La rentabilidad está íntimamente ligada con la evolución de la tasa de interés, la cual por la especial forma de nuestro sistema económico está determinada, en lo fundamental, por los niveles de la tasa de interés a nivel internacional. Para que se tenga una idea de la importancia de este elemento se debe establecer que las utilidades de las inversiones representan alrededor del 16.4 por ciento de los ingresos de la Caja de Seguro Social.

Entre los factores que se pueden considerar como parte del problema del déficit actuarial y que inciden de alguna forma en el mismo y que han contribuido a

colocar la Caja de Seguro Social en el déficit actual, podemos mencionar algunos elementos:

➤ Envejecimiento de la Población

Los sistemas como el nuestro basados en los conceptos de solidaridad entre afiliados hacen al programa vulnerable debido a que depende del balance entre el número de cotizantes activos y el número de pensionados.

La viabilidad del régimen está en función del monto de las cuotas que se acreditan al programa y del monto de los beneficios que el mismo desembolsa.

Los fondos de pensión de base solidaria entre afiliados están diseñados para que funcionen en países con población joven, con una gran proporción de trabajadores activos y una pequeña proporción de trabajadores potencialmente en edad de retiro. Para el caso de Panamá, debido a avances de las condiciones de salud, y socioeconómicas se ha incrementado el número promedio de años de vida en la población y por otro lado, la tasa global de fecundidad ha disminuido sensiblemente y tiende a alcanzar niveles de reposición de la población aproximadamente en el año 2015.

La combinación de ambas tendencias propician el envejecimiento de la población, lo cual tiene efectos sobre el creciente aumento de costos de los programas de la seguridad social.

➤ Aumento de la expectativa de vida

Según muestran las estadísticas la expectativa de vida del hombre y de la mujer se ha ido incrementando grandemente, lo cual significa que está aumentando las

probabilidades que los asegurados vivan más después de alcanzada la edad de jubilación y que se ejerza mayor presión sobre los fondos asignados a los planes de retiro. Haciendo un balance comparativo, tanto para el hombre como para la mujer y los cambios en la edad de jubilación se observa que ha habido una ganancia significativa en años, siendo las expectativas de vida mayores en la mujer que en el hombre aumentando en 21 años (de 56 años en 1950 a 76 en el año 2000 en la mujer y en el hombre de 54 años a 72 años entre 1950 y 2000) en el mismo período la edad de jubilación ha aumentado en dos años, para el periodo comprendido desde 1950 y 2000 tanto el hombre como para la mujer (Seguro Social, Panamá 2000).

➤ Disminución de la Tasa de Fecundidad

Según estadísticas en 1950 el promedio de hijos era de 5.7 por cada mujer el cual disminuyó a menos de la mitad para el 2000 y se espera que se reduzca. La tasa de 2.1 se considera como la tasa de reposición de la población a partir de la misma la población se hace estacionaria disminuyéndose a partir de tasas inferiores. El porcentaje de personas de 60 años o mas aumentará, parte pasará a retiro y un menor porcentaje pagará impuestos que le corresponde pagar al gobierno.

➤ Relación cotizante activo por pensionado

Como consecuencia lógica del crecimiento de la población se hace la diferencia activa entre el número de cotizantes activos y el régimen de pensión.

A comienzo de 1950 por cada pensionado en el programa había 58 asegurados cotizando, paulatinamente esta relación fue disminuyendo bajando en 1970 a casi 12, en 1980 a 8 y en 1990 entre 5 a 6 cotizante activo por cada pensionado, a medida que la relación disminuya desfavorece la sustentabilidad del sistema de Invalidez, Vejez y Muerte y será urgente hacer modificaciones para evitar su colapso.

#### ➤ Relación Viejo-Joven

En 1950 la relación era de 9.7, es decir que por cada 10 jóvenes había un viejo en el país. Con el envejecimiento de la población esta relación se ha aumentado de 17.7 para el 2000, es decir la proporción de viejos se ha duplicado, y se estima que 2050 esta relación será de 91.9 equiparando en número de viejos y jóvenes y probablemente habrá una proporción mayor de viejos que la de jóvenes al finalizar el siglo actual.

#### ➤ Cambios en la estructura de la población por edad

Los aumentos en la expectativa de vida y disminución en la tasa de fecundidad, trae como consecuencia el crecimiento del grupo de edad de 60 años y mas, alterando así los grupos de población, lo cual podría traer trauma en las esferas sociales, política y económica si no se dan los cambios adecuados. En menor medida el envejecimiento de la población ha efectuado cambios en la tasa bruta de mortalidad la cual ha disminuido y el balance migratorio internacional, el que ha experimentado tasas negativas desde los años 50 y se estima que se reducirá a 0 en el año 2020.

➤ La persistente tendencia al relativo estancamiento de la economía

La economía pasó de un crecimiento de 3.2 en el año anterior a uno de 2.5 en el año 2000. Las cifras preliminares muestran un práctico estancamiento en el año 2001, con un crecimiento de apenas el 0.3 por ciento, mientras que para el año 2002 los resultados son insatisfactorios, teniendo en cuenta que de acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el crecimiento real de la economía para ese año fue de apenas un 0.4 por ciento. En términos del producto interno bruto real, "per cápita" esto habría significado una disminución de este indicador, por segundo año consecutivo a una tasa de 1.1 por ciento anual.

➤ La tasa oficial de desempleo

La tasa de desempleo se elevó del 11.8 por ciento en 1998 a 14.0 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) en el año 2001. De acuerdo a cifras oficiales este porcentaje habría caído levemente hasta 13.2 por ciento en el 2002, pero este indicador de hecho no toma en cuenta la calidad del empleo.

➤ Reducción en la tasa de interés

La tasa de interés ha descendido en los últimos años dramáticamente. Ejemplo: la tasa de interés anual interbancaria para depósitos de un mes en el mercado de los Eurodólares (se redujo de 6.58 por ciento en junio de 2002 a 1.75 por ciento en octubre de 2002).

Los ingresos totales de operación de la CSS hasta septiembre del año 2002 mostraban un total de 614.9 millones de balboas, cifra levemente superior a la de

igual período del año anterior que llegó a un nivel de 612.4 millones. Sin embargo, esto no es suficiente para hacerle frente a los crecientes compromisos de la Caja de Seguro Social.

➤ Evasión

Es la no declaración de personas que deben participar en el sistema de aporte de cuotas.

➤ Subdeclaración

La subdeclaración, es producida por el hecho de que algunos de los elementos de la remuneración, relacionados con los más altos ingresos, se encuentran exentos de la cotización a la Caja de Seguro Social. Este, es el caso de los gastos de representación y los servicios profesionales.

De acuerdo a las estadísticas oficiales, el Estado paga en gastos de representación y de servicios profesionales, un monto equivalente a aproximadamente 44.6 millones de balboas anuales (2002). El hecho de que estos renglones no se encuentren sujetos a la cuota de la seguridad social, representa una pérdida de más de 8.8 millones de balboas anuales para la Caja de Seguro Social.

➤ Morosidad

Es la presencia de empleadores, incluyendo al gobierno, que, aún cuando hayan declarado a los trabajadores, no entregan a la Caja de Seguro Social las cuotas

pendientes obrero patronales correspondientes. La moratoria del sector público era de 143.5 millones de balboas. Esta situación llevó a la presencia, incluyendo todos los conceptos de la cuenta por cobrar al Tesoro Nacional, de una moratoria del sector público de 103.8 millones de balboas al 31 de diciembre de 2002. A esto se le debe agregar una moratoria de aproximadamente 39.7 millones de balboas, lo que hace un gran total de 143.5 millones de balboas, cifra que equivale al 23.7 por ciento de las cuotas regulares recaudadas durante el año 2002.

➤ Subsidio al Banco Nacional de Panamá

El Banco Nacional de Panamá (BNP), en una abierta violación de la ley orgánica de la Caja de Seguro Social, paga intereses significativamente inferiores al promedio de mercado. Esto conlleva la presencia de una forma adicional de subsidios impuestos al sistema de seguridad social. Un análisis realizado a mediados del 2002, mostró que la Caja de Seguro Social mantenía depósitos a plazo en el BNP por una suma de 937.4 millones de balboas.

➤ Subsidio al sistema público de salud

Se refiere a la cantidad de cotizantes versus la cantidad de población de responsabilidad. En el año 2000 la CSS contaba con 778,921 cotizantes, mientras que tenía como responsabilidad la atención de una población equivalente a 1,994,020 lo que significa que la Caja de Seguro Social estaba atendiendo 1,215,009 dependientes de estos (beneficiarios).

➤ Pérdida de activos

La pérdida de activos ocurrida en los programas y actualizada al año 2002 tiene un valor de 256.7 millones de balboas, en el cálculo conservador, y 618.2 millones en el cálculo más elevado.

➤ Falta de responsabilidad financiera del Estado

Es la falta de previsión financiera por parte del Estado al sancionar Leyes que carecían de una base actuarial, generando un desequilibrio en la estructura financiera del sistema y en las normas básicas de las prestaciones.

Esto se evidencia en la valuación hecha en 1997 por la OIT en donde se concluye lo siguiente “ que el déficit actuarial al 31 de diciembre de 1997, es en esencia, el resultado de las obligaciones pasadas en forma de prestaciones, en especial, cuando la edad de jubilación era menor a la que rige en la actualidad. Los aumentos futuros de las tasas de cotización son, así, exclusivamente atribuidos a las obligaciones contraídas en el pasado”.<sup>1</sup>

### **3.3. CAPITALES CONSTITUTIVOS**

La definición legal se encuentra en el Artículo 34-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social: "La reserva matemática, para las pensiones en curso de pago se alimentará con los capitales constitutivos de las pensiones acordadas en el año, que se capitalizarán a una tasa no inferior al 5 por ciento, imputándose de ellas las mensualidades de las pensiones vigentes, pagadas durante el año ".

---

<sup>1</sup>Análisis del Presupuesto Social Nacional y Valuación Actuarial de la Caja de Seguro Social; Organización Internacional del Trabajo (OIT); 1998, Capítulo 5.

Es decir, la Ley sólo prevee la financiación anticipada de las pensiones en curso de pago, pero no el de otras prestaciones como las asignaciones familiares, las indemnizaciones, los subsidios de funeral y los subsidios de escolaridad para los sobrevivientes. La Ley no prevé la capitalización adelantada de las prestaciones acumuladas por los asegurados distintos de los beneficiarios.

El balance actuarial se calcula estableciendo la diferencia entre la reserva al 31 de diciembre de un determinado año y los capitales constitutivos calculados para todas las pensiones vigentes al 31 de diciembre del mismo año.

#### ➤ **Capitales constitutivos**

El capital constitutivo de una pensión es la cantidad de dinero necesaria para pagar dicha pensión hasta que se extinga el derecho. A dicho monto se le agrega los intereses producidos por la inversión del capital constitutivo no gastado. Al 30 de junio del año 2001 la suma de los capitales constitutivos ascendía a B/. 3,801,723,245.

#### ➤ **Derechos adquiridos**

De acuerdo al sistema de capitales constitutivos que rige para el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte los únicos que tienen derechos adquiridos son los pensionados, sin embargo este Programa cuenta en la actualidad, con el 45.7% del valor presente de los montos necesarios, para cubrir el pago de las prestaciones hasta que se extinga el derecho.

### **3.4. Proyecciones Demográficas 1998-2050**

Los Cuadros 5 y 6 contienen el número proyectado de pensionistas y las relaciones demográficas del Programa Invalidez, Vejez y Muerte, según los escenarios bajo y alto respectivamente. La relación demográfica de un determinado año, es calculada como el número de pensionistas dividido por el número de activos, para el mismo año.

Mientras que las proyecciones del número de activos contienen un margen inherente de error, la proyección del número de pensionistas es más contable ya que corresponde en gran medida, al número inicial de pensiones en curso de pago al comienzo de las proyecciones.

El número de pensionistas de vejez aumentará de menos de 70,000 personas al inicio del período de proyección a 428,000 en el año 2050 con arreglo al escenario bajo y a 459,000 personas según el escenario alto. Esto representa un aumento de más de 6 veces el número inicial de pensionistas de vejez. El número de pensionistas de invalidez aumentará de 14,000 personas al comienzo del período de proyección a 69,000 en el año 2050 según el escenario bajo y a 75,000 personas con arreglo al escenario alto. Esto significa un incremento de cerca de 5 veces el número inicial de pensionistas de invalidez. El número de pensionistas de sobrevivientes aumentará de 23,000 personas al inicio del período de proyección a 172,000 en el año 2050 según el escenario bajo y a 179,000 personas en el escenario alto. Esto constituye un incremento de aproximadamente 7 veces el número inicial de pensionistas de sobrevivientes.

En general, el número total de pensionistas se incrementará de 107,000 personas en 1998 a 670,000 en el año 2050 en el escenario bajo y a 713,000 personas en el escenario alto. El número inicial de pensionistas aumentará hasta el año 2050 en una tasa promedio anual del 3.7 por ciento en el escenario bajo y del 3.8 por ciento según el escenario alto. Se espera que la población activa se incremente en una tasa promedio anual del 1.4 por ciento y del 1.5 por ciento en función de los escenarios bajo y alto respectivamente. Se puede concluir que, la evolución demográfica de la CSS se ve afectada notablemente por el número creciente de pensionistas de vejez. Este es el resultado directo del envejecimiento de la población de Panamá y el número creciente de asegurados activos, que cotizan y que eventualmente tendrán derecho a una pensión.

## Cuadro N°5

### Número proyectado de pensionistas y relaciones demográficas del Programa IVM, escenario bajo 1998-2050.

Número de pensionistas					Relaciones demográficas		
Año	Vejez	Invalidez	Supervivencia	Total	Vejez	Invalidez	Supervivencia
1998	69,669	13,848	23,626	107,043	11.60%	2.30%	3.90%
1999	71,977	14,518	27,517	114,012	11.70%	2.40%	4.50%
2000	74,774	15,210	30,096	120,080	11.70%	2.40%	4.70%
2001	78,236	15,936	32,169	126,341	11.90%	2.40%	4.90%
2002	82,216	16,698	34,272	133,186	12.20%	2.50%	5.10%
2003	86,454	17,493	36,294	140,240	12.50%	2.50%	5.20%
2004	90,556	18,322	38,185	147,063	12.70%	2.60%	5.40%
2005	94,496	19,184	40,003	153,683	12.90%	2.60%	5.40%
2010	117,572	24,038	49,245	190,855	13.90%	2.80%	5.80%
2015	148,436	29,701	59,518	237,655	16.90%	3.40%	6.80%
2020	185,312	35,682	70,854	291,848	20.30%	3.90%	7.70%
2025	228,099	41,775	83,276	353,150	23.20%	4.30%	8.50%
2030	274,862	47,880	97,930	420,672	26.20%	4.60%	9.30%
2035	319,977	53,779	114,814	488,570	29.10%	4.90%	10.50%
2040	359,579	59,321	133,508	552,408	31.30%	5.20%	11.60%
2045	394,481	64,580	153,247	612,308	33.40%	5.50%	13.00%
2050	427,520	69,444	172,462	669,426	35.20%	5.70%	14.20%

Fuente: Valoración Financiera y Actuarial OIT, 1998

## Cuadro N°6

### Número proyectado de pensionistas y relaciones demográficas del programa IVM, escenario alto 1998-2050.

Número de pensionistas					Relaciones demográficas		
Año	Vejez	Invalidez	Supervivencia	Total	Vejez	Invalidez	Supervivencia
1998	69,669	13,848	23,626	107,143	11.40%	2.30%	3.90%
1999	71,939	14,524	27,527	113,990	11.30%	2.30%	4.30%
2000	74,664	15,236	30,135	120,035	11.00%	2.30%	4.40%
2001	78,064	15,990	32,250	126,304	11.30%	2.30%	4.70%
2002	82,015	16,783	34,394	133,192	11.70%	2.40%	4.90%
2003	86,252	17,608	36,457	140,317	12.10%	2.50%	5.10%
2004	90,355	18,469	38,390	147,214	12.50%	2.60%	5.30%
2005	94,293	19,359	40,242	153,894	12.80%	2.60%	5.50%
2010	117,594	24,187	49,355	191,136	14.70%	3.00%	6.20%
2015	149,273	29,675	59,331	238,279	16.50%	3.30%	6.60%
2020	186,163	36,005	71,248	293,416	18.20%	3.50%	7.00%
2025	227,771	43,025	84,768	355,564	20.90%	3.90%	7.80%
2030	274,238	50,128	100,170	424,536	23.60%	4.30%	8.50%
2035	323,659	56,958	117,598	498,215	26.90%	4.70%	9.80%
2040	371,721	63,323	137,055	572,099	29.70%	5.10%	11.00%
2045	416,387	69,327	158,097	643,811	32.10%	5.30%	12.20%
2050	458,944	74,963	179,348	713,255	34.30%	5.60%	13.40%

Fuente: Valoración financiera y actuarial OIT, 1998

### 3.5. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE

El flujo de caja anual proyectado para el Programa Invalidez, Vejez y Muerte, incluye los resultados anuales del ejercicio, las reservas al final del año, las tasas del costo anual del reparto y las tasas de capitalización al final del año.

Se partió del supuesto que la tasa de cotización del 9.5 por ciento de los salarios básicos y que la aportación fiscal anual del Estado al Programa Invalidez, Vejez y Muerte, permanecerán constantes durante todo el período de proyección, tomando 20.5 millones como el aporte del estado. No se ha supuesto la indexación de las pensiones en curso de pago ni la de las pensiones mínimas, puesto que no se reajustan las demás prestaciones fijas, por ejemplo, el subsidio de sepelio. Ello está en consonancia con la interpretación de la Caja de Seguro Social del Artículo 56-K de la Ley Orgánica , que confía, sobre todo, en las decisiones ad hoc, para el reajuste de las pensiones mínimas y de las pensiones en curso de pago de la Caja de Seguro Social.

El único componente del gasto atribuido al Programa Invalidez, Vejez y Muerte, a lo largo de todo el período de proyección son las prestaciones económicas.

La reserva al final del año se calcula como lo explica el Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, que dispone: "Para efectos del financiamiento del riesgo de invalidez, vejez y muerte, la Caja de Seguro Social constituirá y mantendrá una Reserva Técnica General y a ésta ingresarán los recursos (cuotas), una vez deducidas las cantidades, para el riesgo de enfermedad y maternidad, así como los pagos que se efectúen en el año por concepto de otras prestaciones de riesgos de invalidez, vejez y muerte que no sean pensiones. Ingresarán igualmente a la Reserva Técnica General, las utilidades anuales que se obtengan de la inversión de tales reservas. Se imputará a la Reserva Técnica General las cantidades que se transfieran a la Reserva Matemática para las pensiones en curso de pago, tanto en concepto de capitales

constitutivos de las pensiones acordadas en el año, como en concepto de la capitalización de esta reserva.

El total de gastos debido a las prestaciones económicas, está proyectado a un constante crecimiento de 367 millones de balboas en 1998 a 5,512 millones de balboas en el 2050. Estos gastos representan un crecimiento en el PIB que va del 4.1 por ciento en 1998 a más del 8.6 por ciento en el año 2050.

La tasa de cotización se mantuvo en el 9.5 por ciento de los salarios básicos, las cotizaciones regulares y especiales en 1997 ascendieron a 303 millones de balboas lo que representó el 72 por ciento del ingreso total. Se estima que en el año 2050, las cotizaciones asciendan a la suma de 2,129 millones de balboas que representaría la única fuente importante de ingresos, aproximadamente, el 24 por ciento del ingreso total del mismo año una vez incluidas las transferencias públicas.

Según la O.I.T., se estima que los ingresos financieros aumentarán de 98 millones de balboas en 1997 a 157 millones de balboas en el año 2013, después disminuirán hasta convertirse en nulos en el año 2024. Esto coincide con el hecho de que los resultados anuales del ejercicio serán negativos, por vez primera en el año 2013 tras el cual se requería la utilización de la reserva, para el pago de las prestaciones.

La liquidación de la reserva comenzará en el año 2013 y se agotará rápidamente en el año 2023. Después de ese año, la reserva acumulada y sus intereses

crecerán con carácter exponencial si no se hace nada para incrementar los recursos o disminuir los gastos.

Los subsidios o las transferencias públicas externas serán requeridos después del 2023 si la tasa de cotización del Programa Invalidez, Vejez y Muerte no aumenta. Se proyecta que se requerirá una transferencia pública de aproximadamente 650 millones de balboas en el 2024 y, a continuación, un aumento, 10 veces, de ésta hasta llegar a 6,560 millones de balboas en el año 2050, lo que significa el 10 por ciento del PIB."

La tasa ajustada del costo del reparto para tener en cuenta los ingresos distintos de las cotizaciones regulares, es igual al 7.4 por ciento en 1998 lo que es menor que la tasa actual de cotización del 9.5 por ciento calculada teniendo como referencia los salarios básicos. No obstante, se proyecta que esta tasa aumentará en más de 9.5 por ciento después del año 2008 para llegar, eventualmente, al 26.8 por ciento en el año 2050. El rápido incremento en el costo del reparto ajustado está en consonancia con los crecientes déficit anuales del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte.

La tasa de capitalización, es decir, la reserva al final del año dividida por el gasto anual del año siguiente es igual a 3.9 en 1998, que constituye un nivel razonable debido al nivel actual de madurez de la Caja de Seguro Social. En razón de la elevada reserva existente, se proyecta incrementar la tasa a 4.2 en el año 2002 para reducirla a continuación gradualmente hasta el 0 en el año 2023 cuando la reserva sea negativa por primera vez. A partir de ese momento, la tasa de

capitalización disminuirá rápidamente conforme a la reserva, también decreciente, del Programa Invalidez, Vejez y Muerte

La prima general media según el escenario bajo se estima en 14.8 por ciento de los salarios básicos esto significa que la tasa de cotización actual del 9.5 por ciento de los salarios básicos tendría que ser inmediatamente incrementada de 5.3 puntos de porcentaje adicionales para mantener el equilibrio financiero del régimen a largo plazo.

De acuerdo con el escenario alto, el total de ingresos del Programa Invalidez, Vejez y Muerte, incluyendo los 20.5 millones de balboas correspondientes a los aportes fiscales del Estado, podría incrementarse de 424 millones de balboas en 1997 a 6,280 millones de balboas para el desafío 2050 (excluyendo las transferencias públicas requeridas para cubrir los déficit anuales).

El total de gastos de Invalidez, Vejez y Muerte, compuesto estrictamente por prestaciones económicas, está proyectado a un ritmo constante de crecimiento de 367 millones de balboas en 1998 a 12,079 millones de balboas en el 2050. Estos gastos representan un crecimiento en el PIB que va del 4.1 por ciento del P.I.B. (Producto Interno Bruto) en 1998 a más del 7.0 por ciento en el año 2050.

Si tomamos en cuenta que la tasa de cotización se mantuvo en el 9.5 por ciento de los salarios básicos, las cotizaciones regulares ascendieron a 303 millones de balboas en 1997, lo que representó el 72 por ciento del ingreso total. Se espera, según las proyecciones, que en el año 2050 la suma sea de 6,259 millones de balboas que representaría la única fuente importante de ingresos, vale decir, el 41

por ciento del ingreso total del mismo año una vez incluidas las transferencias públicas.

Los ingresos financieros aumentarán hasta el año 2026, después del cual disminuirán hasta convertirse en nulos en el año 2034. Esto coincide con el hecho de que los resultados anuales del ejercicio serán negativos, por primera vez en el año 2023 tras el cual se requerirá la utilización de la reserva para el pago de las prestaciones que no pudieron ser financiadas con los ingresos corrientes y los aportes fiscales regulares del Estado.

El requisito legal según el cual el Estado (aportes fiscales) contribuye anualmente con 20.5 millones de balboas al Programa Invalidez, Vejez y Muerte, se ha mantenido constante. Representará una proporción decreciente del ingreso total del 5 por ciento en 1997 al 0.1 por ciento, aproximadamente, en el 2050.

Los resultados anuales del ejercicio se convertirán en negativos en el 2023, esto significa que los gastos que superan a los ingresos en los años siguientes tendrán que ser cubiertos mediante la liquidación de la reserva. La magnitud de los déficit anuales aumentará con carácter exponencial.

La liquidación de la reserva comenzará en el año 2023 y se agotará rápidamente en el año 2033. Después de ese año, la reserva acumulada y sus intereses crecerán con carácter exponencial.

Los subsidios o transferencias públicas externas serán requeridos después del 2033 si la tasa de cotización del Programa Invalidez, Vejez y Muerte no aumenta.

Se proyecta que se requerirá una transferencia pública de 9 mil millones de balboas en el año 2050, lo que significa el 5 por ciento del PIB, es decir, la mitad de lo calculado según el escenario bajo.

La tasa ajustada del costo del reparto para tener en cuenta los ingresos distintos de las cotizaciones regulares, es igual al 7.0 por ciento en 1998 lo que es menor que la tasa actual de cotización del 9.5 por ciento calculada teniendo como referencia los salarios básicos. Sin embargo, se proyecta que esta tasa aumentará en más del 9.5 por ciento después del año 2016 para llegar, eventualmente al 20.0 por ciento en el año 2050, que es un 7 puntos de porcentaje menor que el último costo anual del reparto según el escenario bajo.

La tasa de capitalización es igual a 4.0 en 1998. Se espera que aumente a 4.8 en el año 2011 (en comparación con 4.2 en el año 2002 según el escenario bajo) y, a continuación, disminuirá progresivamente hasta llegar a 0 en el año 2033 cuando la reserva sea negativa por primera vez.

La prima general media según el escenario alto se estima en el 12.2 por ciento de los salarios básicos. Esto significa, que la tasa de cotización actual del 9.5 por ciento de los salarios básicos tendría que ser inmediatamente incrementada en un porcentaje adicional del 2.7 puntos de porcentaje.

### **3.6. CONSIDERACIONES FINALES DEL PROGRAMA DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE**

Si se decide mantener el nivel actual de las prestaciones, las cotizaciones tendrán que ser incrementadas, de no ser así, los déficit anuales que se proyectan van a

tener que ser cubiertos por el Estado. En esta perspectiva, es importante abordar los posibles costos que suponen la introducción de algún tipo de protección de la indexación a los pensionistas del Programa Invalidez, Vejez y Muerte, con miras a mantener a través del tiempo el valor relativo de la prestación de que gozan, mediante la percepción de su pensión con arreglo al Programa Invalidez, Vejez y Muerte. Si se decidiera el mantenimiento del nivel financiero actual del 9.5 por ciento de las cotizaciones, la consolidación de las disposiciones vigentes en materia de prestaciones Invalidez, Vejez y Muerte, debería ser tratada a los efectos de garantizar el equilibrio financiero de largo plazo del régimen, para el nivel de financiación adoptado.

La comparación de los resultados de las proyecciones entre los escenarios bajo y alto ha mostrado que la evolución financiera del Programa Invalidez, Vejez y Muerte depende, en gran medida, del desarrollo general económico y demográfico.

La evolución general económica tiene una enorme repercusión en la Caja de Seguro Social, mediante el nivel del empleo y de los salarios. Si se cuenta con más puestos de trabajo, existen más cotizantes, y si hay puestos de trabajo mejor pagados, más elevadas serán las cotizaciones a la Caja de Seguro Social.

## **CAPÍTULO IV**

### **MARCO METODOLÓGICO**

## **4.0. DISEÑO METODOLÓGICO**

### **4.1. Área de estudio**

El presente estudio se limitará al Programa de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja de Seguro Social de Panamá, que tiene a su haber el sistema de reparto de pensiones que aglutina a toda la población trabajadora cotizante activa para el pago de sus pensiones .

### **4.2. Tipo de Estudio**

Se realizará un estudio cuantitativo, descriptivo con los datos obtenidos de la Caja de Seguro Social, para señalar la situación actual.

### **4.3. Universo**

Estará constituido por el 62.2% de la población cotizante activa del sistema de Reparto de Pensiones que devengan salarios bajos.

### **4.4. Muestra**

Se compararán las capitalizaciones, el sistema de reparto solidario y la capitalización individual, tomando como referencia los trabajadores que devengan salarios de B/200.00 hasta los B/ 600.00 balboas.

### **4.5. Tipo de Muestreo**

El tipo de muestreo será aleatorio simple estratificado para los trabajadores cotizantes activos de salarios bajos.

#### **4.6. Fuentes para obtener datos**

1. Las fuentes utilizadas para recoger los datos fue a través de literatura, revistas, documentos de internet, datos estadísticos de la Caja de Seguro Social, estudios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), estudios del PNUD, Ministerio de Economía y Finanzas, Conato, Asamblea Legislativa.

#### **4.7. Métodos para la recolección de datos**

- Entrevistas.
- Revisión de archivos e informes y estudios realizados a la Caja de Seguro Social de 1998 a la fecha.
- Recopilación de datos estadísticos.

#### **4.8. Instrumento utilizado para recoger los datos**

Se utilizaron formatos específicos para recabar la información emanada de los departamentos de la Caja de Seguro Social y otras fuentes.

#### **4.9. Dificultades encontradas para la recolección de los datos.**

Una de las principales dificultades fue el acceso a información actualizada sobre la Caja de Seguro Social.

La otra dificultad ha sido el costo de oportunidad y económico que se paga en Panamá por realizar una investigación sin haber gozado de una licencia para realizar este proyecto por parte de las instituciones donde laboramos.

El período para la confección del trabajo, fue muy breve y aunado a esto nos quedamos sin asesor de la tesis . En los últimos quince (15) del mes de marzo iniciamos las consultas con nuevo profesor.

#### **4.10. Forma como procesamos los datos.**

Se revisó la documentación recolectada y se procedió al análisis de las diferentes proyecciones y propuestas. Se trató de obtener información de todos los sectores: Estatales, privados, Gremios, Asociaciones de trabajadores, organismos internacionales, entre otros.

#### **4.11. Presentación de los datos**

La presentación de los datos se realiza por medio de cuadros y gráficas de la información recabada.

### **5.0. HIPÓTESIS**

#### **5.1. Hipótesis de trabajo**

El sistema de Reparto solidario del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte.

#### **5.2. Hipótesis Nula**

El sistema de capitalización cuenta individual.

## **6.0. DEFINICIÓN DE VARIABLES**

### **6.1. Variables**

Es una propiedad que puede presentar variación y que estas variaciones son susceptibles de ser medidas.

#### **6.1.1. Variable dependiente**

El Sistema de Reparto de Pensiones que presenta el Programa de invalidez, vejez y muerte, actuales y futuras.

#### **6.1.2. Variable independiente**

La capitalización individual del trabajador a una cuenta de ahorro para el final del período como trabajador.

#### **6.1.3. Conceptualización de las variables de estudio**

- **Capitalización individual:** Es la aportación que hace el trabajador de su salario para el ahorro en una cuenta individual.

- **Capitalización de reparto:** Las cotizaciones que hace el empleado, empleador y el Estado, al régimen de seguridad social, es compartido y distribuido proporcionalmente entre los integrantes de acuerdo a la particular situación de cada uno.

**CAPÍTULO V**  
**PROPUESTA**

## **5.0. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

¿De los dos sistemas de capitalización cuál favorece al pago de las pensiones a corto y largo plazo?

## **5.1. MARCO TEÓRICO APLICADO A LA PROPUESTA**

Las reformas al Programa de Pensiones implican modificaciones importantes. En el cual se debe revisar el diseño del programa de Invalidez, Vejez y Muerte, sus grupos beneficiarios así como aquellos que los financian a través de contribuciones y/o impuestos obligatorios. Es particularmente importante, por cuanto afecta a beneficiarios y contribuyentes de diferentes generaciones.

Los sistemas de capitalización son sensibles a la transición demográfica así como a la situación laboral de su población protegida.

Cuando los cambios en el sistema de capitalización individual se da en los sistemas de pensiones organizados, será necesario importantes aumentos de la productividad y de los salarios reales de sus afiliados para mejorar los beneficios.

Si la economía del país, no genera las condiciones, de salarios entonces deberán cambiar las "bases del sistemas de pensiones".

La elección no es fácil de realizar, requiere resolver problemas normativos acerca de lo que "debiera hacerse" así como también el "cómo realizar la reforma".

El dilema del Estado es que al definir su reforma, estará determinando los cambios de bienestar que ocasionarán estos conflictos entre generaciones (y grupos de

personas dentro de cada generación). Dar respuesta a esta interrogante es extremadamente complejo, pues la identificación de perdedores y ganadores así como la evaluación en términos de bienestar de tales pérdidas y ganancias pasa por difíciles proyecciones intertemporales de lo que acontecerá en diversos mercados de la economía.

## **5.2. PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA**

Luego de haber realizado una evaluación diagnóstica, sobre la realidad que vive el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja de Seguro Social, se ha considerado elaborar unos supuestos de pensiones que nos permita comparar el sistema de reparto y un sistema de cuenta individual, tomando para los supuestos la población cotizantes activa con salarios bajos que es donde se encuentra la mayor población trabajadora. El rango de salarios que se tomó para el estudio va desde B/. 200.00 hasta B/. 600.00, que corresponde al 62.2% de la población cotizante activa.

## **5.3. ANÁLISIS COMPARATIVO DE ACUERDO A LOS SALARIOS**

En esta investigación se han tomado para estudio el sistema de reparto y el de cuenta individual. En el que de acuerdo al análisis realizado el sistema de reparto, guarda una relación intrínseca con las cotizaciones ligadas al salario o al ingreso gravable. Porque en el régimen de tasa de pensiones ligadas a los salarios, éstos se reparten en clases y que otros fijan un tope de los salarios asegurados, la manera como se distribuyen las cotizaciones entre los empleados y empleadores. Este sistema, a su vez tiene variantes, dependiendo del período de aplicación,

debido a que los recursos se transfieren hacia los gastos que se generan, independientemente de las características de los que aportan al sistema. Sin embargo, en la capitalización de cuenta individual se pudo analizar que para el mismo, se requiere que cada quien comience a ahorrar en su propia cuenta. Este ahorro individual será destinado exclusivamente a cubrir la pensión de la persona que ahorra. Por consiguiente, esta persona no contribuirá con el pago de las pensiones de otros.

Cabe señalar, que las cuentas individuales a diferencia de la capitalización colectiva, se contabilizan en unidades de ahorro, de modo que el valor de cada balboa cotizado, se traduce inmediatamente al valor monetario del activo financiero adquirido con el mismo. Esto impone riesgos adicionales al sistema de cuentas individuales, por los posibles resultados negativos y altamente especulativos de las empresas financieras, estas circunstancias hacen necesario un esfuerzo para la regulación y la protección al afiliado. Aunque el fondo sea administrado adecuadamente, se corre el riesgo de que los resultados de las inversiones no estén a la altura de las expectativas, o que las fluctuaciones del mercado hagan variar los niveles de prestaciones. Por ello, se define el sistema de cuentas individuales, como un sistema con prestaciones indefinidas, a pesar de contar con contribuciones definidas. Por lo que, a manera de ejemplo se elaboraron algunos tal y como se pueden observar en los cuadros adjuntos, para el que se tomaron los salarios iniciales de B/ 200.° hasta B/ 600.° balboas los cuales corresponden al 80% del 62.2% de la población cotizante activa y en el

cual se pueden observar las diferencias del monto de la pensión de vejez de un sistema y otro.

Por consiguiente, retomando los esquemas de pensiones, en donde se establecen dos tipos fundamentales, se tomaron para el ejemplo del supuesto a dos trabajadores que inician su vida laboral a la edad de 22 años, la mujer y a los 27 años el hombre, ambos con un salario inicial de B/ 600.00 cada uno, los dos trabajaron durante 35 años.

Para estos supuestos se tomaron como base para el cálculo los salarios iniciales B/600.00 balboas, en donde el primero es para calcular la pensión de vejez normal con el sistema de reparto de la Caja de Seguro Social, en el que para este cálculo se toman los siete mejores años de salario mensual de los 35 años trabajado, a los cuales se les suma un crecimiento salarial de 2.00%, una renta fija de 6.0%, la fórmula de cálculo de 0.8500 que corresponde a la cotización de 420 cuotas, en el que al cumplir los dos la edad de retiro (57 años mujer y 62 años hombre) que le brinda el derecho a una pensión por vejez, ambos devengaban un salario final de **B/1,176.41**, que sirvió como base para el cálculo estimado del monto de la pensión de vejez tal y como se puede observar en los cuadros adjunto, dando como resultado un monto de pensión por el orden de **B/.942.27** balboas para la mujer a los 57 años y para el hombre a la edad de 62 años de edad, por la suma de **B/. 1,108.55**, estimado a 35 años de trabajo continuo.

Para el supuesto del monto de la pensión de vejez normal en un sistema de capitalización de cuenta individual, se toma para el cálculo la cuota anual que

corresponde al salario inicial más la tasa de crecimiento del 2.00%, luego se le agrega la tasa de rendimiento del 7.50%, el monto acumulado y la renta fija del 6.00%, en el que esta mujer había trabajado el mismo tiempo que la pareja anterior, por consiguiente había cumplido la misma edad de retiro que le otorgaba el derecho a una pensión de vejez normal en la cual este calculó dio como resultado un monto de pensión de **B/. 837.00** balboas y para el hombre por un monto de **B/. 1,027**, cotizando ambos en el mismo período laboral que los trabajadores anteriores. Para tener una mejor comprensión de los supuestos antes expuestos, se amplía el abanico de los salarios iniciales con otros ejemplos como se observa en el **anexo N°2**, dando como resultados en los ejemplos de los supuestos, que un sistema de capitalización de cuenta individual no es el mejor, tal y como quedó demostrado.

Definitivamente haciendo un análisis de las implicaciones del traslado de un sistema de pensiones hacia cuentas individuales no es la solución más viable, en lo financiero, y público para enfrentar el déficit por el que atraviesa el Programa de invalidez, Vejez y Muerte.

En síntesis tal y como se ha demostrado el sistema de cuentas individuales no elimina los retos del envejecimiento de la población, en cuanto a que si un número importante de personas pasa a edad de retiro, la realización en el mercado de los activos financieros en los cuales están depositados sus cotizaciones, puede superar la adquisición de activos financieros por parte de la generación más joven generando una desvalorización de estos ahorros, y por lo tanto, una pensión por debajo de lo esperado. Si los ahorros consisten en depósitos bancario, la

realización de gastos por la generación pensionada eleva la liquidez y por consiguiente genera jubilaciones más bajas en términos reales, (**ver cuadro N° 7**).

Este sistema de cuentas individuales no ha podido resolver los desafíos del aumento a la cobertura de los regímenes de seguridad social, no alcanza mayores niveles de equidad y limita el principio de solidaridad.

La experiencia en diversos países ha demostrado que los costos de administración de los sistemas de cuentas individuales son importantes, con un elevado gasto en publicidad. Los costos de la administración privada alcanzan entre un 18 a 25% de cada dólar aportado al sistema en los países que han adoptado el sistema de cuentas individuales.

Con este sistema de capitalización individual se pretende:

- a. que cada individuo sustituya parte de su propio consumo durante su vida activa por consumo futuro (contribuciones definidas o ahorro previsional a nivel individual);
- b. que se obtengan mejores retornos financieros que aquellos en el sistema de reparto para tal ahorro previsional (capitalización de los fondos de reservas);
- c. que este último contribuya a una mayor y más eficiente formación de capital (intermediación financiera);
- d. que se promueva el crecimiento del producto y del empleo (generación de empleo productivo).

**Cuadro N° 7**  
**Comparativo de Pensiones de acuerdo a los Salarios**

**PENSION EN EL SISTEMA DE CUENTA INDIVIDUAL**

<b>Salario Inicial</b>	<b>600.00</b>	<b>500.00</b>	<b>400.00</b>	<b>300.00</b>	<b>200.00</b>
Monto acumulado Hombre	B/. 136,369	113,641	90,912	68,184	45,456
Monto acumulado Mujer	B/. 136,369	113,641	90,912	68,184	45,456
<b>A) Pensión mensual</b>					
<b>62 años</b>	<b>B/. 1,027</b>	<b>856</b>	<b>685</b>	<b>513</b>	<b>342</b>
<b>Pensión mensual 57 años</b>	<b>B/. 837</b>	<b>697</b>	<b>558</b>	<b>418</b>	<b>279</b>

**PENSIÓN EN EL SISTEMA DE REPARTO**

<b>Salario Inicial</b>	<b>600.00</b>	<b>500.00</b>	<b>400.00</b>	<b>300.00</b>	<b>200.00</b>
Salario promedio 7 mejores años	<b>1108.55</b>	<b>923.79</b>	<b>739.04</b>	<b>554.28</b>	<b>369.52</b>
Fórmula de cálculo	0.8500	0.8500	0.8500	0.8500	0.8500
<b>Pensión mensual mujer</b>	<b>942.27</b>	<b>785.23</b>	<b>628.18</b>	<b>471.14</b>	<b>314.09</b>
Capital Constitutivo	1176.41	980.34	784.27	588.20	392.14
	1153.34	961.12	768.89	576.67	384.45
	1130.72	942.27	753.82	565.36	376.91
<b>Pensión mensual hombre</b>	<b>1108.55</b>	<b>923.79</b>	<b>739.04</b>	<b>554.28</b>	<b>369.52</b>
	1086.82	905.68	724.54	543.41	362.27
	1065.51	887.92	710.34	532.75	355.17
	1044.61	870.51	696.41	522.31	348.20

**CONCLUSIONES**

**Y**

**RECOMENDACIONES**

## **CONCLUSIONES**

- 1.-** En La realización de esta investigación se ha encontrado que los sistemas adolecen de tres problemas interrelacionados: desequilibrios financieros, beneficios muy heterogéneos y baja cobertura poblacional.
- 2.-** Esta situación del déficit actuarial empeoraría si persiste en el tiempo la mora obrero-patronal, la evasión de las obligaciones con los sistemas de pensiones, y se incrementa la informalidad en el mercado de trabajo.
- 3.-** La experiencia de la región muestra que, independientemente del diseño original del sistema de pensiones, este opera bajo un esquema de reparto. Ello ocurre como consecuencia de otorgar beneficios mayores a las posibilidades del sistema, al inadecuado retorno que han obtenido sus fondos de reserva debido a la inflación y su inversión en instrumentos financieros del sector público no indexados y a una mala gestión administrativa.
- 4.-** Los sistemas de reparto están enfrentando, desequilibrios actuariales como consecuencia de importantes cambios demográficos junto a un deterioro de las condiciones de productividad en el mercado de trabajo.
- 5.-** El impacto que pueden llegar a tener los déficit de los sistemas de pensiones sobre las finanzas públicas y los desequilibrios macroeconómicos encierran un ambiente negativo para los incentivos, para el ahorro y el desarrollo de los mercados de capitales.

**6.-**La capitalización y sus resultados son vulnerables a importantes cambios en el mercado financiero antes de adquirir el derecho de una pensión. Cambios positivos pueden incrementar sustancialmente los beneficios pensionales de una persona mientras que aquellos negativos pueden reducirlos sustantivamente.

**7.-** El sistema no posee mecanismos, más allá de la diversificación del portafolio para protegerse de estas eventualidades. En este mismo orden de cosas, el sistema no provee mecanismos para que un afiliado pueda utilizar su fondo de reserva como colateral o garantía para inversiones sociales, que aumenten su bienestar y el de sus familias en la actualidad, por ejemplo, educación o vivienda.

**8.-** Las reformas que más se discuten hoy sugieren transformar el concepto de contribuciones (para adquirir un derecho), en ahorro (para acceder a un patrimonio) y realizar su intermediación financiera como fondos de pensiones.

**9.-** Los sistemas de pensiones son especialmente sensibles a la transición demográfica, así como a la situación laboral de su población protegida. La primera cambia su estructura de edades afectando la razón entre potenciales contribuyentes y beneficiarios, la segunda define cuántos de los potenciales contribuyentes están productivamente ocupados en actividades formales.

**10.-** Las reformas a los sistemas de pensiones ofrecen la posibilidad de transformar las contribuciones en fuentes de ahorro de largo plazo, y llenar así un vacío importante de los mercados de capitales de la región (aquel que asigna recursos para proyectos de lenta maduración).

**11.-** La elección no es fácil de realizar, requiere resolver problemas normativos acerca de lo que "debiera hacerse", así como también el "cómo realizar la reforma". El dilema del Estado es que, al definir su reforma, estará determinando los cambios de bienestar que ocasionarán estos conflictos entre generaciones (y grupos de personas dentro de cada generación). Dar respuesta a esta interrogante es extremadamente complejo, pues la identificación de afectados y beneficiados así como la evaluación en términos de bienestar de tales pérdidas y ganancias, pasa por difíciles proyecciones intertemporales de lo que acontecerá en diversos mercados de la economía.

**12.-** La capitalización individual no favorece a los trabajadores de bajos salarios. Para obtener una pensión equivalentes a la del sistema de reparto, tendría que trabajar 40 años o más.

**13.-** En síntesis consideramos que el sistema de reparto debe mantenerse, porque permite la solidaridad para el trabajador y sus beneficiarios, mientras que un sistema de cuenta individual no es viable para el trabajador que sólo ahorraría para su pensión , siempre y cuando, cuente con el tiempo suficiente para acumular el ahorro necesario que le permita una pensión decorosa, y que además sus beneficiarios no obtendrían los beneficios que brinda un sistema de reparto debido a que este sistema de cuenta individual se debe a los mecanismos del mercado financiero.

**14.-** A nuestro juicio el sistema de reparto de capitales es el de la elección porque en esta se recibe mayor pensión. Por qué una persona que trabajando 35 años, se

retira con un buen fondo , siempre que ese trabajador haya recibido incrementos de salarios durante su vida laboral.



## **RECOMENDACIONES**

1.-Mantener un diálogo abierto con los actores de todos los sectores, en un ambiente de transparencia de modo que se den a conocer las acciones que se vayan adoptando y la ciudadanía constata por su cuenta que hay que unir esfuerzos ante este problema.

2.- Las reformas no necesariamente deben reemplazar los sistemas de reparto. Se le deben introducir modificaciones a los sistemas vigentes para mejorar los siguientes aspectos: a. asegurar al afiliado una buena pensión, acorde con sus contribuciones. b. darle más libertad de decisión y movilidad ocupacional a los afiliados. c. fortalecer la administración financiera de los fondos de reserva. y d. aislar al sistema de pensiones redistributivas.

3.- Es muy importante notar que, en la eventualidad de que se desarrolle un sistema de capitalización, la inversión de los fondos pueda realizarse en otros instrumentos que no correspondan a títulos y valores de deuda con el sistema financiero, sino también a otros títulos patrimoniales.

4.- Como la reforma deja varias otras consideraciones redistributivas implícitas, debido a que, el sistema continúa con una baja cobertura poblacional, que no responde exclusivamente a personas de escasos ingresos que no pueden cotizar, podríamos recomendar que el Estado deberá identificar a aquellos que, llegados a la edad de jubilarse y no disponen de ahorros, sean elegibles por medio de un "test de ingresos" para un sistema alterno que les permita obtener un ingreso mínimo que contribuya a la disminución de la pobreza.

**5.-** La poca transparencia y la falta de educación en torno al manejo de información que se hace respecto de las cuentas de ahorro ha dificultado a los afiliados tomar decisiones racionales. Por lo que, recomendamos más transparencia y educación con respecto al sistema de pensiones de la Caja de Seguro Social y las reformas a las mismas.

**6.-** Se deben realizar otros estudios con proyecciones futuras después que el Estado y la empresa privada cumplan con sus aportes, para conocer en cuánto disminuyó el déficit.

**7.-** Una reforma no sólo debe velar por el diseño del sistema y la adecuada regulación y supervisión necesaria para su correcto funcionamiento, sino debe velar también, por la forma cómo operan otros sectores y mercados de la economía con los cuales el sistema interactúa.

**8.-** En caso de determinar como una de las reformas al sistema sea el de la capitalización individual, el Estado debe evaluar algunos factores como lo son: **a.** el aumento de la esperanza de vida para aquellos que en un número cada vez mayor, están llegando a la edad de retiro, lo que resulta en un rápido envejecimiento de la población (factores demográficos); **b.** la tendencia a la baja en la tasa de participación total de la población económicamente activa; **c.** la falta de creación de empleo productivo y formal (la participación de los empleos de baja productividad en el total de empleo); y **d.** la secular caída de la productividad del trabajo y de los salarios reales.

**9.-** Realizar estudios en donde se analicen las evasiones, morosidad y subdeclaraciones, para determinar los montos en efectivo que deja de percibir el fondo de pensiones y que inciden en el déficit actuarial.

**10.-** Ampliar la base contributiva con los gastos de representación y servicios profesionales. Esta situación ha sido aprovechada para eludir el pago al Seguro Social a través de la proliferación de los contratos por servicios profesionales, sustituciones de salarios, por gasto de representación y dietas otorgadas.

Por lo que es necesario la implementación de medidas que corrijan esta evasión, ya que estos tres elementos (gastos de representación, servicios profesionales y dietas) deben ser adicionados al salario como base contributiva de la seguridad social, con la finalidad de reconocer la totalidad de las remuneraciones para la obtención de beneficios y derechos en la seguridad social.

**11.-** Se recomienda continuar con el sistema de reparto solidario buscando alternativas que logren aportar al déficit del sistema una solución, basándose en los fundamentos legales que crearon la Institución y que con una mejor administración de sus fondos garantizarían su permanencia en el tiempo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

## BIBLIOGRAFÍA

1. Bonilla, Alejandro actuario especialista. Informe de Análisis Técnico Básico de los Sistemas de Jubilaciones y Pensiones en América Latina, mayo 18, 1996.
2. Caja de Seguro Social. **Políticas y Estrategias de la Caja de Seguro Social 2000- 2004**. Dirección de Planificación. Panamá, agosto de 2000.
3. Caja de Seguro Social. **Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, Panamá, diciembre 1991.**
4. Caja del Seguro Social. Pagina Web Caja de Seguro Social internet.
5. Carranza, Álvaro. Seguridad Social de Méjico y el Caribe Latino. Octubre 1994.
6. Castellón, Simeón. Seguridad Social para el Siglo XXI. Editronic. 1996.
7. De La Guardia Herrera, José. **Seguro social, esperanza de un pueblo,** Panamá, 2000.
8. Informe del diálogo de la CSS. Propuesta de los Representaciones de la mesa del Programa de IVM. 2003.
9. Informes Económicos del Ministerio de Economía y Finanzas.  
[www.MinisteriodeeconomiyfinanzasPanama.htm](http://www.MinisteriodeeconomiyfinanzasPanama.htm)
10. J. Iñaki de la Peña Esteban. Planes de Previsión Social. Ediciones Pirámide, 2000 madrid.
11. Mesa- Lago, Carmelo, **Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social en Panamá.** Fundación Friedrich Ebert. San Salvador, El Salvador, mayo 1997.

- 12.** Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Valuación financiera y actuarial integral de la Caja de Seguro Social y Elaboración de un Modelo de Cuentas Nacionales. Ginebra 1998.
- 13.** Thompson, Lawrence. Más vieja y más Sabia la Economía de los Pensiones Públicas. FIS. 1998.
- 14.** Thullen Peter, Técnicas actuariales de la Seguridad Social, Regímenes de las Pensiones de Invalidez, de vejez y de sobrevivientes; editora Española, 1995.
- 16.** Reyes Espina Jorge, Revista Entorno, octubre 2002. México, DF.

## **ANEXOS**

## **ANEXO I**

### **CAPITALES CONSTITUTIVOS Y RESERVA CONTABLE**

**CAJA DE SEGURO SOCIAL**  
**DEPARTAMENTO ACTUARIAL**  
**PROGRAMA DE I. V. M.**  
**EVOLUCIÓN DE LOS CAPITALES CONSTITUTIVOS**  
**RESERVA CONTABLE Y DÉFICIT ACTUARIAL**  
**AÑOS:1983 AL 2003**

<b>AÑO</b>	<b>Capitales Constitutivos</b>	<b>Reserva Contable</b>	<b>Déficit Actuarial</b>
<b>1983</b>	1,062,858,170	814,127,973	-248,730,197
<b>1984</b>	1,221,368,621	901,085,664	-320,282,957
<b>1985</b>	1,369,393,098	968,715,213	-400,677,885
<b>1986</b>	1,635,041,897	1,055,495,766	-579,546,131
<b>1987</b>	1,764,392,414	1,122,517,113	-641,875,301
<b>1988</b>	1,904,734,105	1,150,397,899	-754,336,206
<b>1989</b>	2,034,896,294	1,175,317,300	-859,578,994
<b>1990</b>	2,194,648,386	1,197,579,476	-997,068,910
<b>1991</b>	2,378,619,080	1,081,085,714	-1,297,533,366
<b>1992</b>	2,570,301,656	1,121,754,716	-1,448,546,940
<b>1993</b>	2,887,591,364	1,136,153,758	-1,751,437,606
<b>1994</b>	3,085,916,645	1,171,774,375	-1,914,142,270
<b>1995</b>	3,130,229,225	1,329,005,981	-1,801,223,244
<b>1996</b>	3,122,492,300	1,366,589,950	-1,755,902,350
<b>1997</b>	3,126,017,508	1,433,583,978	-1,692,433,530
<b>1998</b>	3,217,922,648	1,522,114,502	-1,695,808,146
<b>1999</b>	3,387,937,093	1,596,720,059	-1,791,217,034
<b>2000</b>	3,602,895,048	1,704,518,308	-1,898,376,740
<b>2001</b>	3,925,860,821	1,742,483,485	-2,183,377,336
<b>2002</b>	4,192,329,483	1,732,804,303	-2,459,525,180
<b>2003</b>	4,465,230,477	1,681,268,874	-2,783,961,603

Fuente: Valuaciones Actuariales

**CAJA DE SEGURO SOCIAL  
DEPARTAMENTO ACTUARIAL  
RESERVA CONTABLE Y CAPITALES CONSTITUTIVOS  
PROGRAMA DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE  
AÑOS: 1983 - 2003**

<b>Año</b>	<b>Reserva Contable</b>	<b>Capitales Constitutivos</b>	<b>Déficit Actuarial</b>	<b>Diferencia Cap. Constitutivos</b>
1983	814,127,973	1,062,858,170	-248,730,197	
1984	901,085,664	1,221,368,621	-320,282,957	158,510,451
1985	968,715,213	1,369,393,098	-400,677,885	148,024,477
1986	1,055,495,766	1,635,041,897	-579,546,131	265,648,799
1987	1,122,517,113	1,764,392,414	-641,875,301	129,350,517
1988	1,150,397,898	1,904,734,105	-754,336,207	140,341,691
1989	1,175,317,300	2,034,896,294	-859,578,994	130,162,189
1990	1,197,579,476	2,194,648,386	-997,068,910	159,752,092
1991	1,081,085,714	2,378,619,080	-1,297,533,366	183,970,694
1992	1,121,754,716	2,570,301,656	-1,448,546,940	191,682,576
1993	1,136,153,758	2,887,591,364	-1,751,437,606	317,289,708
1994	1,171,771,375	3,085,916,645	-1,914,145,270	198,325,281
1995	1,329,005,981	3,130,229,225	-1,801,223,244	44,312,580
1996	1,366,590,830	3,122,492,300	-1,755,901,470	-7,736,925
1997	1,433,583,978	3,126,017,508	-1,692,433,530	3,525,208
1998	1,522,114,502	3,217,922,648	-1,695,808,146	91,905,140
1999	1,596,720,059	3,387,937,093	-1,791,217,034	170,014,445
2000	1,704,518,307	3,602,895,048	-1,898,376,741	214,957,955
2001	1,742,483,486	3,925,876,877	-2,183,393,391	322,981,829
2002	1,732,804,303	4,192,329,483	-2,459,525,180	266,452,606
2003	1,681,268,874	4,465,230,477	-2,783,961,603	272,900,994

Fuente: Informes Financieros, C.S.S

**ANEXO II**

**CUOTAS ACUMULADAS SEGÚN SALARIOS DEVENGADOS**

<b>Salario inicial</b>	<b>600.00</b>
<b>Crecimiento salarial</b>	2.00%
<b>Salario final</b>	1176.41
<b>Tasa de cotización</b>	<b>9.50%</b>
<b>Años de servicio</b>	35
<b>Tasa de rendimiento</b>	7.50%
<b>Renta del hombre</b>	<b>11.066481</b> Tasa de 6.0%
<b>Renta de la mujer</b>	<b>13.583454</b> Tasa de 6.0%

<b>Año</b>	<b>Salario mensual</b>	<b>Cuota anual</b>	<b>Cuota anual acumulada</b>
1	600.00	684.00	709.65
2	612.00	697.68	1486.72
3	624.24	711.63	2336.54
4	636.72	725.87	3264.87
5	649.46	740.38	4277.88
6	662.45	755.19	5382.23
7	675.70	770.30	6585.08
8	689.21	785.70	7894.13
9	703.00	801.42	9317.65
10	717.06	817.44	10864.58
11	731.40	833.79	12544.48
12	746.02	850.47	14367.67
13	760.95	867.48	16345.26
14	776.16	884.83	18489.16
15	791.69	902.52	20812.22
16	807.52	920.57	23328.23
17	823.67	938.99	26052.04
18	840.14	957.77	28999.63
19	856.95	976.92	32188.15
20	874.09	996.46	35636.09
21	891.57	1016.39	39363.30
22	909.40	1036.72	43391.14
23	927.59	1057.45	47742.58
24	946.14	1078.60	52442.32
25	965.06	1100.17	57516.92
26	984.36	1122.17	62994.95
27	1,004.05	1144.62	68907.11
28	1,024.13	1167.51	75286.43
29	1,044.61	1190.86	82168.43
30	1,065.51	1214.68	89591.29
31	1,086.82	1238.97	97596.07
32	1,108.55	1263.75	106226.92
33	1,130.72	1289.03	115531.30
34	1,153.34	1314.81	125560.26
35	1,176.41	1341.10	136368.68

Fuente:Elaboración del cuadro para los supuestos del ejemplo

<b>Salario inicial</b>	<b>500.00</b>
<b>Crecimiento salarial</b>	2.00%
<b>Salario final</b>	980.34
<b>Tasa de cotización</b>	<b>9.50%</b>
<b>Años de servicio</b>	35
<b>Tasa de rendimiento</b>	7.50%
<b>Renta del hombre</b>	<b>11.066481</b> Tasa de 6.0%
<b>Renta de la mujer</b>	<b>13.583454</b> Tasa de 6.0%

<b>Año</b>	<b>Salario mensual</b>	<b>Cuota anual</b>	<b>Cuota anual acumulada</b>
1	500.00	570.00	591.375
2	510.00	581.40	1238.93
3	520.20	593.03	1947.12
4	530.60	604.89	2720.72
5	541.22	616.99	3564.90
6	552.04	629.33	4485.19
7	563.08	641.91	5487.57
8	574.34	654.75	6578.44
9	585.83	667.85	7764.71
10	597.55	681.20	9053.81
11	609.50	694.83	10453.73
12	621.69	708.72	11973.06
13	634.12	722.90	13621.05
14	646.80	737.36	15407.63
15	659.74	752.10	17343.51
16	672.93	767.14	19440.19
17	686.39	782.49	21710.03
18	700.12	798.14	24166.35
19	714.12	814.10	26823.46
20	728.41	830.38	29696.74
21	742.97	846.99	32802.75
22	757.83	863.93	36159.28
23	772.99	881.21	39785.48
24	788.45	898.83	43701.93
25	804.22	916.81	47930.77
26	820.30	935.15	52495.79
27	836.71	953.85	57422.59
28	853.44	972.93	62738.69
29	870.51	992.38	68473.69
30	887.92	1012.23	74659.41
31	905.68	1032.48	81330.06
32	923.79	1053.13	88522.43
33	942.27	1074.19	96276.09
34	961.12	1095.67	104633.55
35	980.34	1117.59	113640.56

<b>B) Salario inicial</b>	<b>400.00</b>
<b>Crecimiento salarial</b>	2.00%
<b>Salario final</b>	784.27
<b>Tasa de cotización</b>	<b>9.50%</b>
<b>Años de servicio</b>	35
<b>Tasa de rendimiento</b>	7.50%
<b>Renta del hombre</b>	<b>11.066481</b> Tasa de 6.0%
<b>Renta de la mujer</b>	<b>13.583454</b> Tasa de 6.0%

<b>Año</b>	<b>Salario mensual</b>	<b>Cuota anual</b>	<b>Cuota anual acumulada</b>
1	400.00	456.00	473.1
2	408.00	465.12	991.14
3	416.16	474.42	1557.69
4	424.48	483.91	2176.58
5	432.97	493.59	2851.92
6	441.63	503.46	3588.15
7	450.46	513.53	4390.05
8	459.47	523.80	5262.75
9	468.66	534.28	6211.77
10	478.04	544.96	7243.05
11	487.60	555.86	8362.99
12	497.35	566.98	9578.45
13	507.30	578.32	10896.84
14	517.44	589.88	12326.11
15	527.79	601.68	13874.81
16	538.35	613.72	15552.15
17	549.11	625.99	17368.03
18	560.10	638.51	19333.08
19	571.30	651.28	21458.77
20	582.72	664.31	23757.39
21	594.38	677.59	26242.20
22	606.27	691.14	28927.43
23	618.39	704.97	31828.39
24	630.76	719.07	34961.55
25	643.37	733.45	38344.61
26	656.24	748.12	41996.63
27	669.37	763.08	45938.07
28	682.75	778.34	50190.96
29	696.41	793.91	54778.96
30	710.34	809.79	59727.53
31	724.54	825.98	65064.05
32	739.04	842.50	70817.95
33	753.82	859.35	77020.87
34	768.89	876.54	83706.84
35	784.27	894.07	90912.45

<b>Salario inicial</b>	<b>300.00</b>
<b>Crecimiento salarial</b>	2.00%
<b>Salario final</b>	588.20
<b>Tasa de cotización</b>	<b>9.50%</b>
<b>Años de servicio</b>	35
<b>Tasa de rendimiento</b>	7.50%
<b>Renta del hombre</b>	<b>11.066481</b> Tasa de 6.0%
<b>Renta de la mujer</b>	<b>13.583454</b> Tasa de 6.0%

<b>Año</b>	<b>Salario mensual</b>	<b>Cuota anual</b>	<b>Cuota anual acumulada</b>
1	300.00	342.00	354.825
2	306.00	348.84	743.36
3	312.12	355.82	1168.27
4	318.36	362.93	1632.43
5	324.73	370.19	2138.94
6	331.22	377.60	2691.12
7	337.85	385.15	3292.54
8	344.61	392.85	3947.06
9	351.50	400.71	4658.83
10	358.53	408.72	5432.29
11	365.70	416.90	6272.24
12	373.01	425.23	7183.84
13	380.47	433.74	8172.63
14	388.08	442.41	9244.58
15	395.84	451.26	10406.11
16	403.76	460.29	11664.11
17	411.84	469.49	13026.02
18	420.07	478.88	14499.81
19	428.47	488.46	16094.08
20	437.04	498.23	17818.05
21	445.78	508.19	19681.65
22	454.70	518.36	21695.57
23	463.79	528.73	23871.29
24	473.07	539.30	26221.16
25	482.53	550.09	28758.46
26	492.18	561.09	31497.47
27	502.03	572.31	34453.55
28	512.07	583.76	37643.22
29	522.31	595.43	41084.22
30	532.75	607.34	44795.65
31	543.41	619.49	48798.04
32	554.28	631.88	53113.46
33	565.36	644.51	57765.65
34	576.67	657.40	62780.13
35	588.20	670.55	68184.34

<b>Salario inicial</b>	<b>200.00</b>
<b>Crecimiento salarial</b>	2.00%
<b>Salario final</b>	392.14
<b>Tasa de cotización</b>	<b>9.50%</b>
<b>Años de servicio</b>	35
<b>Tasa de rendimiento</b>	7.50%
<b>Renta del hombre</b>	<b>11.066481</b> Tasa de 6.0%
<b>Renta de la mujer</b>	<b>13.583454</b> Tasa de 6.0%

<b>Año</b>	<b>Salario mensual</b>	<b>Cuota anual</b>	<b>Cuota anual acumulada</b>
1	200.00	228.00	236.55
2	204.00	232.56	495.57
3	208.08	237.21	778.85
4	212.24	241.96	1088.29
5	216.49	246.79	1425.96
6	220.82	251.73	1794.08
7	225.23	256.77	2195.03
8	229.74	261.90	2631.38
9	234.33	267.14	3105.88
10	239.02	272.48	3621.53
11	243.80	277.93	4181.49
12	248.67	283.49	4789.22
13	253.65	289.16	5448.42
14	258.72	294.94	6163.05
15	263.90	300.84	6937.41
16	269.17	306.86	7776.08
17	274.56	313.00	8684.01
18	280.05	319.26	9666.54
19	285.65	325.64	10729.38
20	291.36	332.15	11878.70
21	297.19	338.80	13121.10
22	303.13	345.57	14463.71
23	309.20	352.48	15914.19
24	315.38	359.53	17480.77
25	321.69	366.72	19172.31
26	328.12	374.06	20998.32
27	334.68	381.54	22969.04
28	341.38	389.17	25095.48
29	348.20	396.95	27389.48
30	355.17	404.89	29863.76
31	362.27	412.99	32532.02
32	369.52	421.25	35408.97
33	376.91	429.68	38510.43
34	384.45	438.27	41853.42
35	392.14	447.03	45456.23

**ANEXO III**

**PROPUESTA DE LOS SECTORES**

## **ANEXO N° 3**

### **PROPUESTAS DE LOS SECTORES PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA DE IVM**

#### **6.1. Una Propuesta para el IVM de los Sectores**

Tal vez el programa que mayor peligro de quiebra sufra en todo el sistema de seguridad es el sistema de Pensiones, y prestaciones económicas.

Esto se debe a que desde la creación del sistema, el mismo se diseñó como algo dinámico que iba a tener que sufrir cambios a lo largo del tiempo, de acuerdo a los cambios en la expectativa de vida, nivel de ingresos y estructura familiar de los cotizantes y sus beneficiarios.

El programa de IVM, es el programa que nadie quiere tocar, tal vez por que es el programa que más desbalance presenta entre los compromisos y los beneficios que se derivan del mismo.

Luego la solución del mismo no puede ser otra que realizar cambios en bajar los beneficios y/o aumentar los compromisos.

Uno de los problemas se basa en quien debe hacer el sacrificio, los empresarios, los trabajadores o el estado. O si existe alguna formula que garantice que las reservas tengan suficiente rentabilidad para cubrir las necesidades presentes y futuras que puede generar el programa de pensiones y jubilación de la caja del seguro social.

Las últimas estimaciones, y que han servido de base para las diferentes propuestas, fueron presentadas por el documento "Valuación financiera y

actuarial de la Caja de Seguro Social (CSS)", presentado por la OIT en el año 2001, el cual presenta un estudio actuarial, del desarrollo financiero del IVM, de acuerdo a las proyecciones demográficas, y económicas del país desde el 2000, hasta el 2050. Considerando que el escenario legal, no sufriera grandes cambios, y tomando en cuenta indicadores optimistas, que llevarían a Panamá a un crecimiento social y económico sostenido durante el periodo de la proyección.

En varios documentos que se han tocado previamente, se plantean varias, posibilidades algunas viables y otras que definitivamente no son viables desde el punto de vista, social- cultural y político en nuestro país.

Ellos tomaron cuatro posibilidades, y realizaron pruebas que siguiendo los supuestos de *setters paribus*, los cuales pasamos a resumir, luego plantearemos algunas de las posibilidades que los diferentes actores del Dialogo Nacional Por la Caja De Seguro Social, en la mesa del Programa de Invalides Vejes y Muerte, han planteado.

### **5.1. Indexación de las pensiones a los precios sin cambio en la fórmula de pensiones.**

Independientemente de que sistema de aportaciones se elija, es importante señalar que debe tomar en cuenta la indexación según los precios de los montos de las pensiones, ya que siendo este un sistema basado en muy largo plazo, no se puede considerar que el cotizante que el día de hoy se pensiona con un monto que le sirve para mantener sus necesidades cubiertas, en 15 años, va a poder seguir cubriendo sus necesidades con la misma cantidad, esto debido a la tasa de inflación, los cambios en los precios en el ámbito mundial, y la influencia de la

grandes economía en países como el nuestro, donde se crean mecanismos fiscales y financieros, que provocan cambios en los precios, lo que al fin y al cabo aumenta la inflación y reduce el valor del dinero.

Según la proyección realizada por OIT esto aumentaría en 20% los costos del programa del presente al 2050. Si bien es cierto que esta medida no ayudaría a hacer que el sistema fuera más estable financieramente, es una realidad que hay que tomar en cuenta a futuro, a medida que el número de pensionados aumente. Luego que la indexación debe ser acompañada, con otras medidas, tendientes a mejorar los rendimientos, y aumentar las entradas al fondo, de acuerdo a nuestra realidad social, económica y demográfica.

## **5.2. Cambios en la tasa de acumulación**

Esto quiere decir que cada cotizante deberá cumplir con una mayor cantidad de años cotizando para poder acceder a la jubilación. Actualmente esto se encuentra en 15 años cotizando, y se saca el promedio de los siete mejores años, y por cada año que se trabaja luego de la edad mínima se tiene derecho a 2%, más así un hombre se jubila a los 62 años, y trabajo por 15 años, él tendrá derecho a recibir el salido mensual correspondiente al 60% del promedio de sus siete mejores años, durante los siguientes 15 años, tomando en cuenta que el aportaba el 9.5% de su salario, definitivamente esta fórmula es una fórmula que estructuralmente está destinada al fracaso.

Aquí debemos hablar de lo que es la tasa de acumulación, la que en Panamá, aumenta mientras menos años cotice el trabajador, logre el máximo de sus cuotas (15 años), mayor será su tasa de acumulación, llegando a ser de 4 en el mejor de

los casos. Se plantea que un sistema maduro debe tener una tasa de acumulación menos de dos y en mejor de los casos, lo más cercano a uno posible.

Así si bajamos el mínimo de jubilación de 60% a 45 %, pero mantenemos un mínimo de 15 años estaríamos bajando esta tasa a 3, con lo que aún estaríamos lejos de lograr lo ideal, a fin de acercarnos más tendríamos, que disminuir a 45 % y además aumentar los años de cotización a 25 años, lo que en nuestra realidad demográfica es sumamente difícil; y aún así estaríamos en una tasa de acumulación de 1.8, lo que aún es un “lujo”.

Hay otros puntos que tomar en cuenta, se deberá promediar sobre los quince años cotizados y no sobre los siete de quince que se promedia en la actualidad.

No ajuste de los ingresos máximos asegurables

Esta es una opción que esencialmente desecha la indexación del salario tope actual de 1500, esto, suponiendo un crecimiento económico, y un aumento del promedio de los salario sobre la base de la proyección de OIT, si logra que el déficit, se dé pero en una escala menor, sin embargo margina el sistema, puesto que a medida que más cotizantes aspiren a una jubilación igual a tope de 1500, el sistema se vuelve menos atractivo. Promoviendo que los cotizantes con salarios altos, busquen la forma de no tener que cotizar sobre estos ingresos, distorsionando la realidad y afectando las proyecciones.

### **5.3. Ajuste escalonado de las contribuciones al sistema de pensiones.**

Este aumento se debe iniciar lo antes posible, en vista de que el 9.5% actual no logra cubrir los pagos de las pensiones que en la actualidad están activas. Es

decir que con las reservas actuales del programa no se logra financiar la pensión hasta su muerte de todos los pensionados del sistema.

La OIT, hace un modelo con aumentos escalonados cada 10 años, concluyendo en el 2050, con una porcentaje de contribución de 24%, lo que es deseable para sistemas de seguridad social maduro, y manteniendo la actual formula. Además de incluir una inminente a mediano y largo plazo de una indexación de las pensiones de acuerdo a los precios, a fin de que no se dé un desmejoramiento gradual, en la calidad de vida de los pensionados.

En esto podemos resumir lo que son las opciones presentadas en informe de la OIT, sin embargo nos son las únicas opciones, la OIT, deja a criterio de las partes otras opciones, como son aumento de la edad de jubilación, creación de sistemas de pensiones alternos, que apoyen el de la CSS.

A juicio de John Benett de la APEDE, el problema es que los gobiernos nunca se han preocupado realmente por desarrollar un sistema que subsista hacia el futuro, sino que “lo han utilizado como un método para lograr el apoyo popular de los grupos de interés, mas que como una herramienta de solidaridad humana”.

Es importante, que el gobierno, la caja del seguro social y la sociedad panameña, logre una estrategia, que acabe con lo que Juan Lacalle del CoNEP, ha dado a llamar una “falsa solidaridad intergeneracional”, donde la generación que actualmente trabaja, lo hace para pagar las pensiones de los que ya se han retirado, bajo la premisa, irreal, de que el estado asegura, que las próximas generaciones van a pagar por ellos, convirtiendo al estado en un proveedor de bienestar, como si contara con recursos ilimitados.

La Dra. Elzevir de Castellero, Jefa del departamento de actuarial de la CSS, afirma que el sistema de pensiones en Panamá, tal y como funciona ahora esta condenado a desaparecer a corto o mediano plazo, en vista de que actualmente sus reservas no cubren ni el 38% de lo que se necesita para cumplir con los compromisos, hasta el final de su vida de los actualmente pensionados, y que ni siquiera existe una reserva para los que actualmente están trabajando.

A su vez ella plantea una serie de medidas a tomar, como la creación de un fondo de jubilaciones anticipadas, para trabajadores de una determinada actividad, que deberá ser manejado por el gobierno central y no por la CSS; este fondo deberá cubrir las pensiones de los trabajadores hasta que estos lleguen a la edad de jubilación establecida.

Además propone que sé de un subsidio a las personas de tercera edad que no gozan del beneficio de una pensión por vejes de la CSS.

La Dra. Castellero, además propone que se fomente la creación de fondos de jubilación privados, fomentando empresas que den la oportunidad a cada ciudadano de cuanto quiere ganar cuando se jubile, y por que tiempo. En este sentido el estado deberá actuar como fiscalizador y garante a fin de evitar escándalos financieros, u malos manejos de los dineros, que son el sustento de las personas que ya no tienen capacidad para generar más recursos.

A juicio de la Dra. Castellero, no podemos ver el problema como sólo las pensiones por vejez, sino que también deberán tomar en cuenta otros tipos de pensiones.

A partir de diversas mesas redondas organizadas por el PNUD, las diferentes partes de la sociedad plantearon varias posibilidades. Así el gobierno plantea:

- Aportes del estado; a través de un fideicomiso administrado por el Órgano Ejecutivo de contenga las acciones de las empresas privatizadas y cuyo rendimiento sean incorporados a las reservas de I PINV.
- Aporte del trabajador y los patronos, aumento de la cuota obrero patronal de entre 2 y 3% y que esta aumento sea distribuido entre el trabajador y el patrono.
- Mejoramiento en la administración de la CSS; la administración de la CSS debe realizar aportes tanto en sus ingresos como en sus gastos.
- También plantean cambios de algunos parámetros de la jubilación, pero sin aumentar la edad de jubilación.

Los empresarios por su parte, establecen,

- Un sistema de dos pilares, el primero de beneficios y el segundo de cuentas individuales de carácter obligatorio.
- Cotización sobre los gastos de representación, viáticos y demás.
- Incremento de la cotización de 9.5% a 12%.
- Incremento de los años de cotización de 15 a 25 años, en el primer pilar.
- Cambiar la regla de calculo de los 7 mejores años de 15, pasar de los 15 mejores de los 25.
- Incremento de la edad de jubilación.
- Disminución de la tasa de sustitución básica.
- Aumentar la tasa de reemplazo luego de cumplir el requisito mínimo de 25 años cotizando, de 2%.
- Establecer un periodo de transición.

La Comisión medica negociadora nacional, la cual abarca casi todos los gremios de profesionales de la salud, propone,

- Transferir los excedentes al final del ejercicio, de los programas de administración, salud y maternidad, y riesgos profesionales, al PIVM.
- Asignar el 50% de los ingresos por multas y recargos al PIVM.
- Utilizar los métodos necesarios a fin de eliminar la morosidad.
- Establecer cotización sobre los ingresos por representación.
- Incremento de los años de cotización de 15 a 25 años.
- Cambiar la regla de calculo de los 7 mejores años de 15, pasar de los 15 mejores de los 25.
- Incremento de la cotización de 9.5% a 12%. 3% para el patrono y 9% para el trabajador.
- Establecer la edad de jubilación en 62 años para todo el mundo.
- Incrementar el tope de la jubilación de 1500 a 3000.
- Tratar de logra una rentabilidad sobre las reservas de 7.5%.
- Contribución del estado: dividiendo de las acciones de las empresas privatizadas, activos de las áreas revertidas, aportes del estado de 300 millones en compensación por la malversación de las reservas.

El sector popular, básicamente los trabajadores, dicen que,

- El estado debe contribuir con 2183 millones de dólares.
- Transferencia de parte de la reserva liquida del programa de administración.
- Se debe cotizar sobre todos los ingresos del trabajador.

- Eliminar la morosidad.
- Ajustar de 2.75% a 5.75%, la contribución patronal al IVM.
- Aumento del tope actual de 1500 mensual.
- Traslado de cotización sobre las primera y tercera partida del decimotercer mes.
- Crear un impuesto de 0.05% a las transacciones financieras de capital.
- Aumento del salario a 30000 funcionarios que están por debajo del salario mínimo.
- Aumento de las multas a 8% por incumplimiento en la entrega de la planilla.

**ANEXO IV**

**ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO POR LOS  
SECTORES POPULARES**

## ANEXO 4

### ANTE PROYECTO DE LEY PROPUESTO POR LOS SECTORES POPULARES.

“Por el cual se Modifican algunos artículos de la

Ley Orgánica De la Caja de Seguro Social”

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

DECRETA:

Artículo 1: Se modifica el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, acápite c) y se adiciona el acápite f), el cual quedará así:

*"Quedan sujetos al régimen obligatorio del Seguro Social:*

*c) Los trabajadores independientes"*

f) Todos los trabajadores, efectivos y, en general, miembros del personal que, con domicilio en el territorio nacional estén al servicio de organismos internacionales de cualquier calidad, o que se desempeñen en el marco de programas internacionales de apoyo, técnico, científico o administrativo, de desarrollo social, educativo y económico."

*Parágrafo: Todo trabajador independiente afiliado al régimen obligatorio que declare un salario inferior al mínimo exigido por la institución, recibirá del Estado un subsidio equivalente a la cuota patronal que corresponde a la base mínima imponible exigida por la Caja. La diferencia entre este aporte del Estado y la cuota total calculada sobre esta base mínima imponible será cubierta por el trabajador.*

Artículo 2: Se deroga el acápite c) del Artículo 3 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

Artículo 3: Modifica el artículo 17, literal g) de la Ley Orgánica de la Caja de seguro Social:

*"artículo 17;*

*g).. Autorizar en cada caso los gastos de la Caja que excedan de cuarenta mil balboas (B/. 40,000.00)."*

Artículo 4: Modifica el literal c) del artículo 22 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social:

*"artículo 22:*

*c)... Ordenar gastos hasta por cuarenta mil balboas (B/. 40,000.00)..."*

Artículo 5: Modifica el artículo 28-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social:

*“artículo 28-A:*

*Los funcionarios administrativos de la Caja de Seguro Social con dos (2) años de servicios continuos e ininterrumpidos que trabajen en 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*

*La Junta Directiva de la Caja de Seguro Social establecerá los requisitos generales para ser funcionario de la Institución y dictará las normas reglamentarias para los nombramientos y traslados, los procedimientos de investigación, medidas disciplinarias y sanciones que se impondrán en caso de violación cometidas por los funcionarios, de acuerdo al reglamento interno de personal y al manual de clasificación de puestos vigentes.*

*Parágrafo. Esta disposición no se aplicará a aquellos funcionarios que hayan sido contratados por un periodo definido u obra determinada. Para los efectos de este Artículo, no se entiende ininterrumpida la continuidad del servicio por las licencias concedidas para el perfeccionamiento profesional comprobado*

Artículo 6: Modifica el literal j) del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Caja de seguro Social, y se adicionan los literales o) y p):

*"artículo 31:..*

*j) Las multas y recargos que ingresen de conformidad con la presente Ley se distribuirán equitativamente entre el Programa de Administración y el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte.*

*o) Una compensación anual por parte del Estado, equivalente al cuarenta por ciento (40%) 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.*

*p) Un aporte del Estado equivalente al monto de la cuota patronal correspondiente a la base mínima imponible exigida por la Caja de Seguro Social, para todo trabajador independiente afiliado al régimen obligatorio que declare un salario inferior al mínimo exigido por la Caja.*

Artículo 7: Se adiciona al artículo 35-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social un párrafo:

*"artículo 35-A: Los gastos....*

*Parágrafo: La Junta Directiva podrá realizar la transferencia de los superávit anuales del Programa de Administración a los fondos del Programa de Invalidez Vejez y Muerte.*

Artículo 8: se agrega párrafo al artículo 35-B de la Ley Orgánica de la Caja de seguro Social:

*"artículo 35-B: ... (queda igual)*

*Parágrafo: Los patronos o empleadores están en la obligación de retener y remitir a la Caja de Seguro Social el monto de la cuota obrero patronal correspondiente a la suma otorgada al trabajador al momento de la terminación de la relación de trabajo por cualquier causa.*

*Los patronos o empleadores que retengan las deducciones del Seguro Social correspondientes a los trabajadores que laboran al servicio de su negocio o empresa, y no las remitan al Seguro Social, serán denunciados penalmente.*

Artículo 9: Modifica el literal d) del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Caja de seguro Social:

*"artículo 37:...*

*d) Depósitos a plazo fijo en el Banco Nacional de Panamá o en la Caja de Ahorros, a tasas de interés no menores a las tasas pasivas que para los distintos plazos rijan en los bancos con grado de inversión del mercado financiero local.*

Artículo 10: Modifica el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social:

*"Artículo 57: La Caja estará investida de jurisdicción coactiva para el cobro de todas las sumas que deben ingresarle por cualquier concepto. La jurisdicción corresponde al Director General de la Caja de Seguro Social, quien podrá delegarla en los funcionarios de la Caja. Es obligación del Director General iniciar los juicios cuando la mora en el pago de las cuotas obrero patronales y recargos, sea de dos (2) meses. En los casos de mora por concepto de obligaciones nacientes de relación diversa de la mencionada en este artículo, es obligación del Director General promover el juicio cuando la mora fuere de tres (3) meses."*

Artículo 11: Modifica el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Caja de seguro Social:

*"Artículo 58: Las cuotas obrero patronales deben ser pagadas mensualmente dentro de los plazos que reglamenta la Caja de Seguro Social. La mora en el pago de las cuotas causa el recargo e intereses siguientes:*

- a) Un recargo de ocho por ciento (8%) sobre el monto adeudado.*
- b) Interés de dos por ciento (2%) por mes o fracción de mes, en caso de mora en el pago de todo o parte del monto de las cuotas adeudadas."*

Artículo 12: Modifica el párrafo del artículo 60 de la Ley Orgánica de la Caja de seguro Social

*"Artículo 60: (queda igual )*

*Parágrafo: Se impondrá una multa de cien balboas (B/. 100.00) hasta mil balboas (B/. 1,000.00) sin perjuicio de la acción penal correspondiente, a los patronos que hagan declaraciones falsas en las planillas conjuntas de trabajadores y patronos, o que traten de obtener ventajas para las personas que aparezcan incluidas en ellas. Si hubiere evidencia de que el acto del patrono pueda constituir delito, el Director General de la Caja de Seguro Social, estará obligado a presentar la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público. En el caso de los patronos que no inscriban a los trabajadores en el Sistema obligatorio de Seguridad Social, se procederá la aplicación de una multa por la suma de doscientos balboas por trabajador afectado"*

Artículo 13: Modifica el artículo 66 de la Ley Orgánica de la Caja de seguro Social:

*" Artículo 66: Todo patrono deberá comprobar ante la Caja los siguientes datos de sus empleados:*

- a) El nombre y el número de identificación asignado por la Caja;*
- b) El tiempo trabajado;*
- c) Los períodos que regulan el pago del sueldo; y*
- d) Los sueldos devengados.*

*Los datos anteriores deberán contar en sus registros.*

*Parágrafo: El patrono está en obligación de notificar a la Caja de Seguro Social el cese de operaciones de la empresa, por cualquier causa, y la terminación de la relación laboral con cualquiera de sus trabajadores. En*

*caso de no hacerlo formalmente, será sancionado con una multa de doscientos balboas (B/.200.00).*

Artículo 14: modifica el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Caja de seguro Social:

*"artículo 81: Las oficinas, públicas, nacionales y municipales encargadas de expedir los permisos de construcción, reparación y mejoramiento de edificios, no darán al constructor dichos permisos, si no se les presenta un certificado de la Caja de Seguro Social en que conste que están a paz y salvo en el pago de las cuotas de Seguro Social.*

*En todas las licitaciones públicas que efectúe 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 Caja de Seguro Social, en el que se haga constar que el participante y su grupo económico principal se encuentran paz y salvo en el pago de la cuota obrero patronal. 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.*

Artículo 15: modifica el párrafo del artículo 84-D de la Ley Orgánica de la Caja de seguro Social:

*"artículo 84-D: Los asegurados podrán solicitar a la Caja aquellos informes relativos directamente a su condición de cotizantes a la Institución. Asimismo*

*estará la Caja obligada a proporcionar a las autoridades judiciales a su requerimiento, aquellas informaciones d que haya constancia en sus archivos.*

*No obstante, la Caja no estará obligada a expedir certificaciones fuera de los casos previstos en esta disposición.*

*Parágrafo: Sin perjuicio de lo que dispone la Ley, la Dirección de la Caja de Seguro Social se obligará a publicar por la prensa cada seis (6) meses la lista de los patronos morosos con la Institución, con el respectivo monto adeudado. Se actualizará en el sitio web de la institución cada semestre.*

Artículo 16: modifica el artículo 84-M de la Ley Orgánica de la Caja de seguro Social:

*"Artículo 84-M: Las obligaciones de plazo vencido que tenga el Estado con la Caja de Seguro Social, causarán intereses a una tasa mínima de dos por ciento (2%) mensual, treinta (30) días después de su vencimiento."*

Artículo 17: Modificase el literal b) del artículo 62 del decreto ley No.14 de 27 de agosto de 1954, modificado por el artículo 46 de la Ley No. 30 de 26 de diciembre de 1991 y la Ley 44 de 1995 que modificó el Código de Trabajo, así:

*"Artículo 62: .....*

*b)Sueldo: la remuneración total, gastos de representación, pagos en concepto de servicios profesionales, bonificación o valores en dinero y en especie que reciba el trabajador del patrono o empleador o cualquier*

*persona natural o jurídica como retribución de sus servicios o con ocasión de éstos.*

*Se exceptúan del pago de cuotas de seguro social los viáticos y preavisos.*

*También se exceptúan las gratificaciones de navidad o aguinaldos.*

*Además, se exceptúan del pago de la cuota del seguro social las sumas que reciba el trabajador en concepto de indemnización con motivo de la terminación de la relación de trabajo.*