

# PROPUESTAS SINDICALES DE REFORMA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL



## PROYECTO PANAMÁ



# PROPUESTAS SINDICALES DE REFORMA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL



## PROYECTO PANAMÁ

Producción

**CSA**

CONFEDERACIÓN  
SINDICAL DE  
TRABAJADORES Y  
TRABAJADORAS  
DE LAS AMÉRICAS

**OPC**

OLOF PALME  
INTERNACIONAL  
CENTER

### SECRETARIADO EJECUTIVO CSA

- Hassan Yussuff Presidente
- Francisca Jimenez Presidenta Adjunta
- Toni Moore Presidenta Adjunta
- Rafael Freire Neto Secretario General
- Cícero Pereira da Silva Secretario de Políticas Sociales
- Jordania Ureña Lora Secretaria de Política Sindical y Educación

Esta publicación fue realizada por:

Elaboración de contenidos

- Convergencia Sindical (CS)
- Confederación de Trabajadores de la República de Panamá (CTRP)
- Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI)

Cesar Habert Paciornik • cesarphp@gmail.com  
Proyecto Gráfico y Diagramación

### SEDES

#### URUGUAY

Calle Buenos Aires, 404/406, Montevideo 11000, Uruguay  
Tel. +598 29147588  
sede@csa-csi.org • www.csa-csi.org

#### COSTA RICA

Sabana Norte, del Restaurant El Chicote, 100 mts., Norte y 75 mts. Oeste. San José, Costa Rica Apartado Postal 1577-2050  
Tels. 506 2291 7900/ 506 2291-790 • Fax 506 2291 7898  
csacen@csa-csi.org • www.csa-csi.org

## INTRODUCCIÓN

### La Plataforma Sindical Continental sobre Seguridad Social (PLACOSS)

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “La seguridad social es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia”<sup>1</sup>.

La CSA defiende un modelo de seguridad social universal, solidario,

no discriminatorio y redistributivo. Esto significa que, bajo responsabilidad del Estado, las contribuciones a la seguridad social garantizan que todas las personas estén protegidas contra riesgos sociales. Defendemos que obligatoriamente las trabajadoras y los trabajadores puedan participar en el diseño, implementación, seguimiento, control y gestión del sistema.

Rechazamos cualquier propuesta de privatización de la seguridad social. En especial, los sistemas previsionales y pensiones basados en la capitalización individual reproducen y aumentan las desigualdades ya existentes en el mercado laboral. Las y los trabajadores informales, temporales o intermitentes<sup>2</sup> no tienen posibilidades de integrarse

<sup>1</sup> Organización Internacional del Trabajo, Hechos Concretos sobre la Seguridad Social. Suiza, Ginebra, OIT, 2003, p. 1, disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_067592.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf) (fecha de consulta: 24 de agosto de 2019).

<sup>2</sup> Es la condición en el que las personas no cumplen las jornadas completas. Vb: laboran 1 día y al siguiente no.

y mantenerse en estos sistemas. Sumado a ello, las trayectorias laborales de las mujeres afectadas por las responsabilidades no compartidas de cuidado, el desempleo o las brechas salariales inciden de manera significativa en la fragilización de sus cotizaciones. Mientras que los sistemas de reparto basados en mecanismos solidarios y redistributivos, contributivos y no contributivos, constituyen un instrumento para disminución de estas desigualdades.

Una seguridad social para todas y todos debe edificarse a través de una estructura pública básica financiada por impuestos progresivos al capital y a las grandes rentas, así como aportes contributivos tripartitos (Estado, empleadores y trabajadores), basado en los prin-

cipios de universalidad y solidaridad de las prestaciones, que deben adoptar un carácter integral con justicia social. Los sistemas de cuidados y las políticas de conciliación de vida laboral y personal-familiar deben ser incluidas como un elemento más de la seguridad social. Para concretarlo, es necesario desterrar los modelos basados en el lucro privado y realizar reformas fiscales progresivas que graven las ganancias y el patrimonio, particularmente el capital financiero rentista y especulativo, que a su vez reduzca el peso de los impuestos regresivos<sup>3</sup> sobre el consumo, los bienes y servicios básicos.

**3** Un impuesto regresivo es aquel que recauda un menor porcentaje de los ingresos en la medida que la persona gana más.



## CONTEXTO

En Panamá, es el Estado quien tiene la función esencial de velar por la salud de la población, a través de sus entidades autónomas quienes prestarán y administrarán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridad social, así lo indica nuestra Constitución Política en su artículo 113.

En la práctica, la seguridad social la brinda, por un lado y mayormente, la Caja de Seguro Social, que es una entidad de derecho público autónoma del Estado con personería jurídica y patrimonio propio responsable por brindar los servicios de salud y pensiones a la comunidad asegurada y a los dependientes de los asegurados registrados, con base en su carácter público y solidario que da atención a más de 2.7 millones de personas

entre asegurados y sus beneficiarios, correspondiendo a un 80% de la población. La CSS brinda el 90% de los programas de seguridad social, pues se exceptúa las prestaciones de desempleo.

El otro segmento de la población, no cubierta por la CSS, o sea el 20% restante, debe ser atendida por el Ministerio de Salud – MINSA; quien es el rector de las políticas de salud del Estado. Sin embargo, este solo brinda a esta población el programa de asistencia médica y podemos decir que en alguna medida el Ministerio de Desarrollo Social -MIDES- brinda los programas de prestaciones de vejez, familiares y por invalidez.

A pesar de los resultados positivos que ha generado durante sus años de existencia, la Caja de Seguro Social ha sido objeto de una conducta abusiva por parte de los gobiernos y el sector patronal, que han aprovechado y pretenden seguir aprovechándose de los recur-

tos económicos de la institución para sus fines políticos y de atesoramiento, al margen de los intereses de todos los panameños y de los asegurados en particular.

Desde el año 1979 se viene aplicando en Panamá una política económica de corte neoliberal que ha tenido un impacto negativo profundo sobre el carácter universal, público y solidario de la misma.

Desde la perspectiva del empleo, las políticas neoliberales han precarizado el empleo en el país. Si bien es cierto que la tasa de desempleo abierto ha disminuido, cuando analizamos las características del empleo encontramos que del total de ocupadas/os en el país el 43.6% son trabajadoras/es en condiciones de informalidad, es decir que no tienen un contrato de trabajo ni están cubiertos por la seguridad social<sup>4</sup>. El subempleo representa alrededor del 16% de los ocupados del país.

Al analizar el empleo por tipos de contratos, que se registran anualmente en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, observamos que de manera sostenida los trabajadores contratados con contratos

por tiempo definido y por obra determinada representan el 78% de los contratos registrados.

Ante la inestabilidad laboral, la cantidad de cuotas promedio que pagan la mayoría de los trabajadores es de 9 cuotas al año.

Los efectos de la tercerización del empleo impactan negativamente en los trabajadores y en el sistema de seguridad social debido a que los trabajadores deben trabajar mucho más tiempo del requerido para acceder a la pensión de vejez, inclusive en la mayoría de los casos impidiendo este acceso. Los bajos salarios y la no afiliación al sistema de seguridad social debilitan el financiamiento de dicho programa.

Otro factor que afecta el financiamiento de la seguridad social es la evasión fiscal en general que se realiza a través del incumplimiento del pago de impuestos y contra la CSS mediante la apropiación de las cuotas obrero-patronales, el subregistro, cierre fraudulento de empresas (cambios razón social) entre otros.

Las políticas neoliberales aplicadas por los sucesivos gobiernos, con mayor énfasis después de la invasión norteamericana a Panamá, amenazan con la privatización de la seguridad social en el país, la

cual no ha podido concretarse debido a la oposición firme y decidida del movimiento sindical y social, las/os trabajadoras/es y de la población en general. Sin embargo, existen compromisos de los gobiernos con los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) en dirección a privatizar la seguridad social, los cuales se ven reflejados en las reformas a la ley orgánica de la Caja de Seguro Social realizadas en el año 2005.

Las administraciones de la CSS han venido incumpliendo la Ley 51 de 2005, en materia informativa, ya que no rinden informes financieros y actuariales, lo que impide tener un diagnóstico real sobre la situación de la entidad.

En las anteriores modificaciones de 1991 y 2005 se hicieron modificaciones de carácter paramétrico: aumento de la edad de jubilación, disminución del porcentaje de pensiones, aumento de las cuotas necesarias para obtener la pensión, modificación de las cuotas evaluadas para obtener la pensión y el aumento escalonado del porcentaje que el trabajador o trabajadora paga en concepto de cuotas.

Las pretensiones de reformas a la ley orgánica de la CSS, en es-

tos momentos, pasan también por la propuesta del Banco Mundial, avalada por los sectores empresariales, en términos de dividir la Caja, separando al Programa de enfermedad y maternidad; el cual estaría bajo la responsabilidad del Ministerio de Salud.

## Propuestas

La propuesta de las/os Trabajadoras/es panameñas/os sobre un sistema de seguridad social público y solidario incluye los siguientes puntos:

**1.** Que el Estado panameño ratifique y se obligue a cumplir el convenio 102 de 1952 y otros sobre Normas Mínimas de Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo. Esto permitirá establecer una política de Estado comprometida con la prestación eficiente, ampliación y sostenibilidad financiera de los servicios de la seguridad social.

**2.** Transformar los órganos de Dirección y Gestión de la Caja de Seguro Social para alcanzar una participación más amplia y decisiva de los trabajadores y asegurados en la toma de decisiones, el seguimiento y control de las políticas de la seguridad social, creando instancias de supervisión de los

<sup>4</sup> Informales que Cotizan a la CSS: 13% (Fuente: Caja de Seguro Social "Información entregada por la CSS a la Comisión de Salario Mínimo (noviembre, 2017)"

servicios que presta la institución, lo cual incluye que sea esta instancia la que nombre al Director de la institución. Cada sector social nombrará de manera directa sus representantes ante la Junta Directiva de la CSS.

**3.** Reforzar y reformular los mecanismos de afiliación para garantizar que todos las/os trabajadoras/es en condiciones de formalidad e informalidad sin distinción de género estén cubiertas/os por la seguridad social.

**4.** Impulsar que se asignen los recursos económicos y financieros requeridos para la prestación eficaz, eficiente y oportuna de los servicios de seguridad social.

**5.** Orientar la prioridad del sistema de prestaciones de salud hacia programas de prevención, reducción de accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales.

**6.** Superar las deficiencias en las presentaciones de los informes financieros de los programas de la CSS.

**7.** Con el fin de atender y mejorar la situación del programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), proponemos:

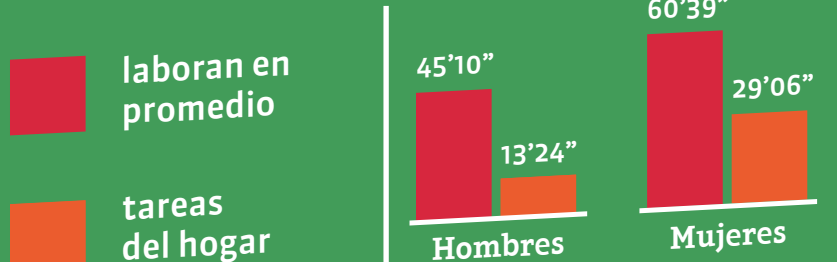
## 9 CUOTAS

**ESO ES LO QUE TRABAJADORES PAGAN A CADA AÑO, EN PROMEDIO**

Registro mínimo:  
**3 cuotas anuales**

Fuente: Caja de Seguro Social "Información entregada por la CSS a la Comisión de Salario Mínimo (Noviembre, 2017)".

## Hora laborable, lunes a domingo



Fuente: INEC, 2011 "Encuesta de Uso del tiempo"

# 43.6%

**O 679,166 PERSONAS, SON LOS TRABAJADORES EN CONDICIONES DE INFORMALIDAD LABORAL**

# 14.9%

**O 101,084 PERSONAS, LOS TRABAJADORES EN CONDICIONES DE INFORMALIDAD LABORAL EN EMPRESAS FORMALES**

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) "Encuesta Continua de Hogares: Situación de la Población Ocupada 2018"

# LA PROTECCIÓN SOCIAL EN NÚMEROS



## LEY 51 – PROPUESTA DEL FMI

CRITERIO	LEY 51	PROPUESTA FMI
Edad		
Hombre	62	65 - 70
Mujer	57	65 - 70
Cuota	240	300
Cotización	13.5	15.0
Años para Cálculo de Pensión	10 mejores años	Historial Laboral
Tasa Básica de Reemplazo	60% - 85%	37% - 40%

Fuente: CSS "Ley 51 de 2005 FMI, 2015 "Panamá: Opciones de Reforma para el Sistema de Pensiones para Mejorar la Sostenibilidad y el Capital".



- Que el Estado reconozca la deuda previsional. Consiste en el aporte económico por parte del Estado al programa IVM que debe ser suficiente para cubrir los compromisos del programa. Este aporte debe ser conformado por el traspaso de las acciones de las empresas privatizadas al patrimonio de la Caja de Seguro Social, tierras de las áreas revertidas, bono de reconocimiento, y que una proporción de los excedentes transferidos por el Canal de Panamá al Estado sea asignada al programa IVM y aportes anuales del presupuesto del Estado al programa IVM.

- Transferencia de fondos líquidos del programa de administración al programa IVM de la Caja de Seguro Social.

- Que la administración de la Caja de Seguro Social realice acciones permanentes administra-

tivas y legales contra la evasión, incluyendo la sub-declaración y la morosidad.

- Aumento de la rentabilidad de los ingresos de la Caja de Seguro Social depositados en el Banco nacional de Panamá.

**8.** Impulsar políticas de generación de empleos que cumplan con las condiciones de trabajo decente y salario justo establecidas por la Organización Internacional del Trabajo.

**9.** Revertir las reformas establecidas en el año 2005 que crean el subsistema de pilar en el programa de pensiones.

**10.** Realizar programas de docencia en los centros educativos del nivel medio y superior para orientar a las/os jóvenes sobre la importancia de aportar a la seguridad social.

## Sobre el proyecto

Este material es el resultado de un intenso trabajo realizado por las centrales Convergencia Sindical (CS), Confederación de Trabajadores de la República de Panamá (CTRP) y Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI) en el marco del proyecto “Inequidad, pobreza y el camino para la seguridad social”, coordinado por la Confederación Sindical de trabajadores/as de las Américas (CSA) con cooperación internacional de la organización sueca Olof Palme Center (OPC).

A lo largo de la segunda fase de este proyecto, iniciada en 2016, hemos discutido y avanzado en el análisis teórico y político del es-

tado de la Seguridad Social en Panamá y en las propuestas sindicales para mejorarlo, entendiendo que ninguna de las partes de esta discusión se puede hacer en aislado de reflexiones y proposiciones sobre las Políticas Fiscales.

Esta publicación se propone a ser un material de divulgación de las discusiones y propuestas elaboradas por el movimiento sindical para el sistema nacional de Seguridad Social, permitiendo que estas puedan ser leídas y comprendidas por personas que no necesariamente dispongan de conocimientos previos sobre el tema. Esperamos que pueda ser un punto de partida para una conversación más amplia sobre un asunto que nos dice respeto a todas y todos.





# PROYECTO PANAMÁ

ESTE DOCUMENTO DE TRABAJO HA SIDO REALIZADO GRACIAS AL APOYO FINANCIERO DEL OLOF PALME CENTER - OPC EN EL MARCO DEL PROYECTO "INEQUIDAD, POBREZA Y EL CAMINO PARA LA SEGURIDAD SOCIAL - FASE 2" ESTE MATERIAL PUEDE SER REPRODUCIDO LIBREMENTE, TOTAL O PARCIALMENTE, SIEMPRE QUE SEA CON FINES NO COMERCIALES. (AGRADECEMOS QUE SEA CITADA SU FUENTE - SÃO PAULO, BRASIL - OCTUBRE 2019)

