



POR UNA SEGURIDAD SOCIAL SOLIDARIA PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA (informe central)

VI Congreso Confederado Ordinario David, Chiriquí, 25 a 27 de septiembre 2024



La seguridad social solidaria y universal es un componente fundamental de la institucionalidad democrática

La democracia no es solo una forma de gobierno. La democracia también es una condición de equidad social y económica que permite a los ciudadanos acceder a las oportunidades que brinda la economía

Los accionistas de la CSS, los que pagamos para sostenerla (trabajadores, empresarios y gobierno) debemos acordar el modelo de seguridad social más conveniente a Panamá. La imposición de un sector va en contra de las reglas de la democracia

1. Introducción

La Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 impuesta por intereses económicos y financieros con una Asamblea de Diputados comprometida con tales intereses, cerró el sistema solidario de pensiones a la entrada de nuevos cotizantes a la Caja de Seguro Social y con ello decretó su muerte. Entonces, su publicitada quiebra no sorprende a nadie.

Con el certificado de defunción del sistema solidario se implantó la semilla privatizadora al crear cuentas individuales que solo favorecen a los privilegiados de mayores ingresos, mientras la capitalización de esos ahorros en algún momento sería asumida por empresas financieras de las élites económicas. Ese paso queda pendiente y con una nueva ley podrá venir una embestida para dar esa estocada final.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las experiencias de las últimas tres décadas en el continente han confirmado el fracaso del Sistema de cuentas individuales por muchas razones, pero particularmente porque después de 20 o 30 años de cotización los pensionados recibirán una pensión de hambre que seguramente reducirá sus posibilidades de vida saludable y decorosa. Por tal razón, de acuerdo con la OIT, la mayoría de esos países han regresado al sistema de pensiones solidario.

La UGT y el movimiento sindical panameño considera que no hay que esperar 30 años para corregir los entuertos de las élites económicas y de los políticos corruptos y por esta razón propone un conjunto de medidas y acciones para recuperar los principios de universalidad y solidaridad de la Caja de Seguro Social.

La seguridad social en Panamá está en crisis no por un problema de falta de recursos. La crisis de la CSS y el déficit de desarrollo del país se debe a la falta de una visión estratégica sobre el Panamá al que aspiramos, a las políticas neoliberales impuestas por más de tres décadas, a una política tributaria inequitativa e ineficiente, al derroche presupuestario de administraciones sucesivas, al clientelismo político, a la corrupción y a la impunidad.

Sólo en los últimos tres quinquenios de gobierno (2010 – 2024) el presupuesto gubernamental sumó 320 mil millones de dólares y el de inversión fue de casi 120 mil. Si fuera cierto que los sobrecostos de las obras oscilan entre el 10% y 20%, la fuga sólo en las inversiones sería entre 12 mil y 24 mil millones.

La inequidad tributaria se debe a que las rentas altas, particularmente las empresariales, tributan relativamente poco con relación a sus ganancias. De acuerdo con la CEPAL de las Naciones Unidas, Panamá es el país de América Latina de menor presión tributaria con relación al PIB. Adicionalmente persisten exoneraciones fiscales (subsidios al capital) concedidas por ley a empresas instaladas en Zonas Especiales, es decir, no tienen la obligación de pagar impuestos como la gran mayoría de las empresas panameñas sí lo hacen.

La ineficiencia tributaria se refleja en la incapacidad gubernamental para cobrar impuestos. De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas, la evasión del impuesto sobre la renta entre las empresas estuvo en torno a 39,500 mil millones de dólares entre 2015 y 2022.

Si Panamá logra cerrar esas brechas de ineficiencia, inequidad, derroche y corrupción, se lograría no solamente una CSS robusta financieramente, sino un país en desarrollo sostenible y con una deuda externa mínima.

Las administraciones gubernamentales de las últimas décadas no han sido solidarias con la CSS y ni siquiera han cumplido con sus aportes establecidos por Ley. Ha prevalecido una visión estrecha con relación al valor estratégico de la protección social para fortalecer la democracia. Mientras Estados latinoamericanos con economías comparables con Panamá dedican entre 2% y 3% del PIB a financiar la seguridad social, el Estado panameño apenas dedica un décimo del 1% a estos propósitos (es decir entre 20 y 30 veces menos). Es hora de revertir esta situación.

Por las razones citadas, antes de hablar de nuevos sacrificios para los trabajadores y trabajadoras y sobre medidas paramétricas, los panameños debemos discutir sobre los obstáculos estructurales a una seguridad social sostenible y sobre las soluciones que tenemos a la mano para corregir los errores históricos. Y esto parte por debatir el modelo de seguridad al que aspiramos las mayorías.

El Presidente de la República ha prometido que la Caja de Seguro Social no será privatizada. Pero esa promesa no será suficiente sobre todo porque el resultado final de las reformas se cocinará en la Asamblea de Diputados del “qué hay pa mí”. Y no se trata sólo de la posibilidad de privatizar total o parcialmente los programas de la Caja. Terminar de enterrar el sistema solidario y ampliar el de cuentas individuales, sería el camino para la entrega de los ahorros individuales para que el sistema financiero privado maneje la capitalización de esos ahorros. **Esa es la esencia de la propuesta empresarial actualmente.** Y en el balance, los riesgos de esa inversión los deberá asumir los futuros pensionados, si es que en el camino no sucumben al empleo informal que es el que promete el mercado.

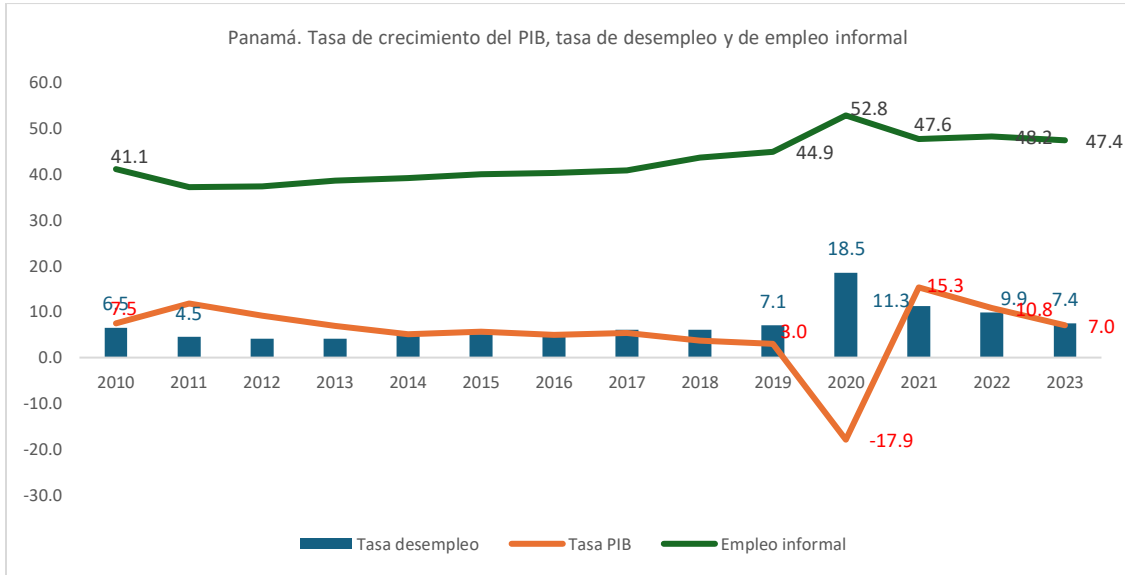
El VI Congreso Confederado Ordinario de la UGT presenta a su membresía el presente informe con propuestas y recomendaciones específicas para rescatar la Caja de Seguro Social, hacia una institución universal, solidaria, eficiente y sostenible. Y los resultados de las discusiones y propuestas serán remitidas al Órgano Ejecutivo como contribución al debate que se inicia con los diversos sectores nacionales.

2. Una década con mucho crecimiento y poco desarrollo

La segunda década del siglo XXI (2010 - 2019) fue un período de gran expansión económica en Panamá, aunque con una tendencia hacia la desaceleración a partir de 2012 – 2013.

Panamá mostró una de las mayores tasas de crecimiento de América Latina por encima del 6% promedio anual entre 2010 y 2019, pero con un gran déficit de desarrollo reflejados en un desempleo e informalidad laboral crecientes, una profunda desigualdad y niveles de pobreza que no se compadecen con el desempeño de la economía.

Gráfico 1



Fuente: INEC, Cuentas Nacionales y Encuesta de Mercado Laboral

El déficit de desarrollo se origina en un patrón de crecimiento desigual que concentró sus beneficios en las actividades de la plataforma de comercio, transporte y servicios del área metropolitana, mientras las provincias, el ámbito rural y las actividades productivas de la agricultura y la industria manufacturera quedaron rezagadas.

El producto por habitante (PIB per cápita) de la provincia de Panamá es muy superior al de Colón y es entre 3 y 11 veces el valor del resto de las provincias. Las oportunidades derivadas del crecimiento económico favorecieron significativamente a la población de las provincias terminales del canal de Panamá, mientras el resto de las provincias quedaron relativamente excluidas. Aunque el PIB per cápita no es un buen indicador de desarrollo porque no refleja cómo se distribuye ese producto entre la población, el mismo ayuda a entender la exclusión y desigualdad que padecen los territorios fuera del área metropolitana.

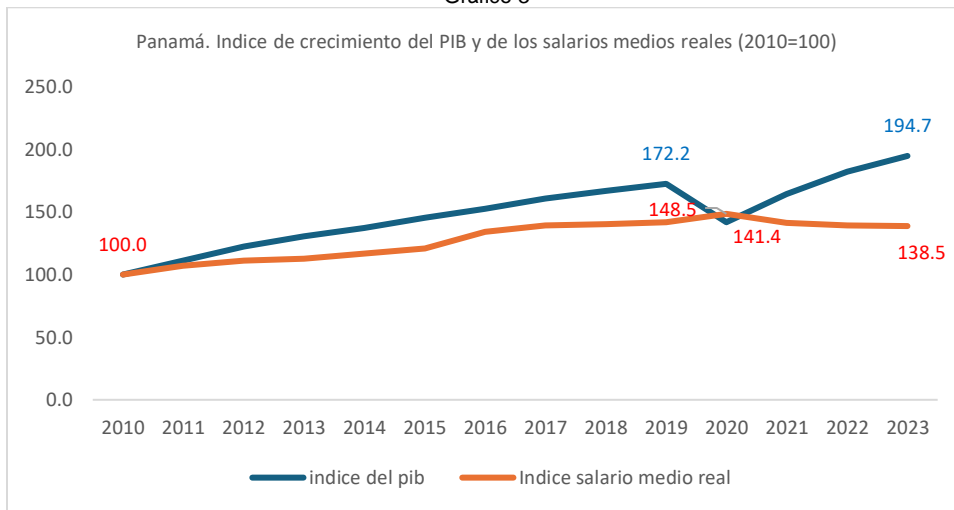
Gráfico 2



Fuente: INEC, Cuentas Nacionales

La desigualdad también se refleja en un gran rezago de los salarios reales respecto al crecimiento del PIB, ya que mientras el índice acumulado de crecimiento del producto (con base en 2010) fue de 194.7, el de los salarios medios fue de 138.5 entre los años 2010 y 2019. **La economía panameña muestra un extraordinario atraso de las remuneraciones de los asalariados con relación al gran crecimiento de la economía y esta es una de las razones de la desigualdad y de la crisis financiera de la CSS.**

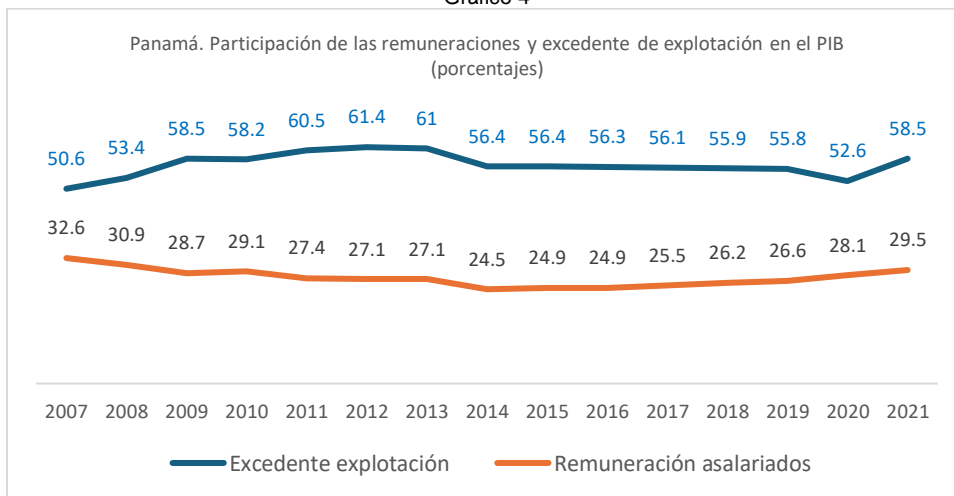
Gráfico 3



Fuente: INEC, Cuentas Nacionales y Encuesta de Mercado Laboral

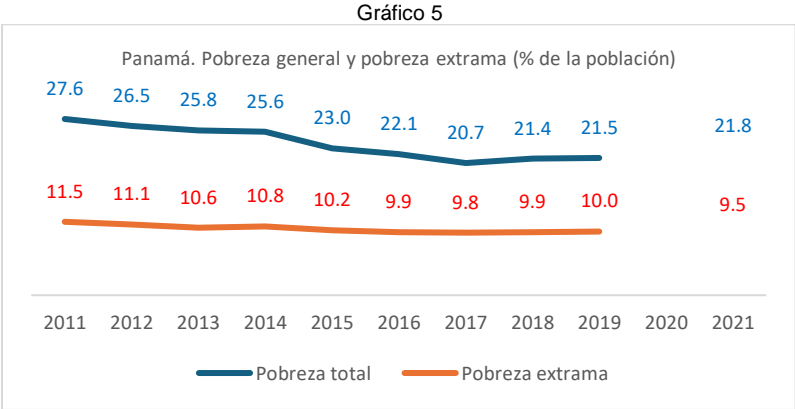
El patrón de crecimiento desigual y el rezago de los salarios reales conllevó a una creciente concentración del ingreso en favor de las ganancias brutas de las empresas. En el período de expansión de la economía (2010 – 2019) los asalariados perdieron casi 6 puntos porcentuales de participación en el PIB, que fueron ganados por el excedente bruto de explotación de las empresas. El estancamiento de la masa de salarios debido al rezago de las remuneraciones y por la concentración en la distribución del ingreso profundizan la desigualdad y representan un obstáculo a la sostenibilidad financiera de la Caja de Seguro Social, que solo se puede sostener favorablemente si los salarios y el empleo formal son crecientes.

Gráfico 4



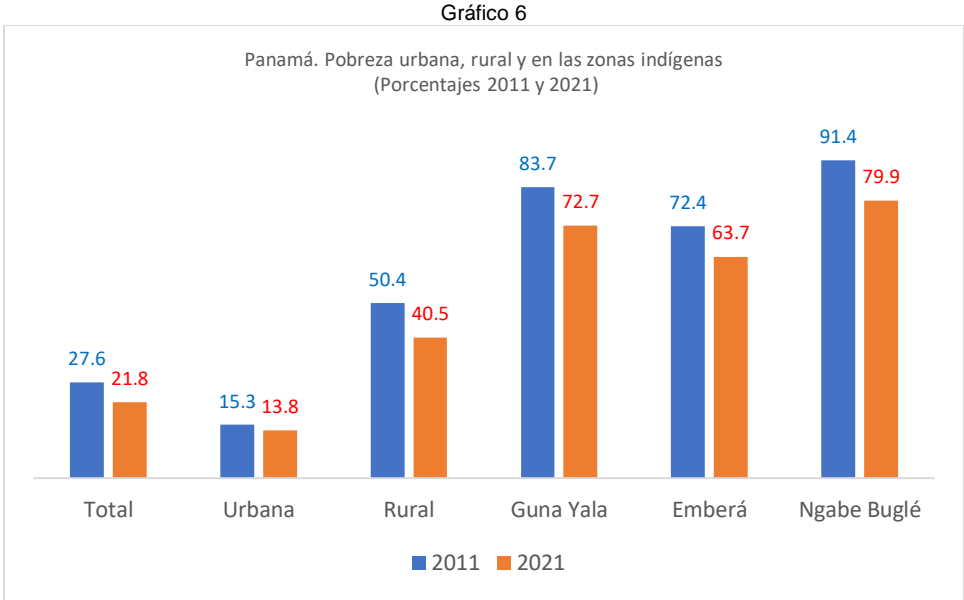
Fuente: INEC, Cuentas Nacionales

El estilo de crecimiento y la desigualdad en la distribución del ingreso se tradujo en niveles de pobreza que no se corresponden con la economía de un país de ingreso per cápita medio-alto como Panamá. Si bien el nivel de pobreza en el promedio nacional ha disminuido aparentemente, ello se debe principalmente a la gran cantidad de subsidios que otorga el Estado a las familias de menores ingresos ¹, y no al acceso de la población a las oportunidades económicas y de empleo que ofrece el mercado.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

La desigualdad de acceso a las oportunidades se refleja en niveles de pobreza mucho más altos en las áreas rurales y en las comarcas indígenas, donde no llegan los beneficios del crecimiento económico y de las políticas públicas.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

¹ En 2023 el monto de subsidios otorgados por el Estado panameño fue de cerca de 2,500 millones de dólares

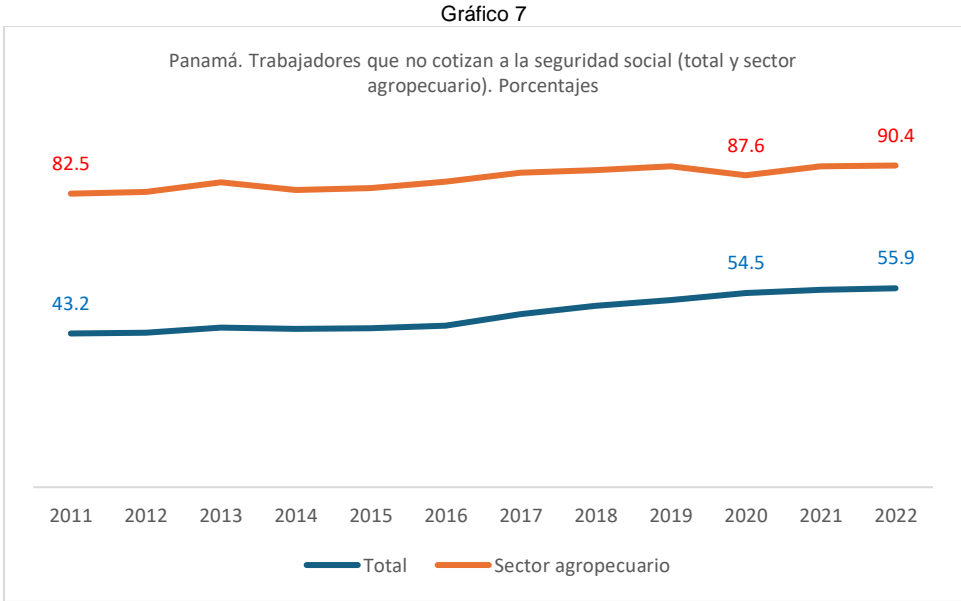
Los fenómenos de la desigualdad y la pobreza también reflejan un déficit histórico en la cobertura y calidad de la educación, la insuficiente inversión pública en capital humano, la ausencia de políticas de Estado y a la gran incompetencia de los responsables de la educación pública a lo largo de décadas en Panamá.

3. El derrumbe de la economía en 2020

Con el derrumbe de la economía provocado por la crisis sanitaria del COVID 19, la situación económica, social y laboral de las familias panameñas empeoró notablemente. En el año 2020 el PIB cayó en cerca del 18%, el sector privado perdió cerca de 300 mil empleos asalariados, el desempleo aumentó al 18.5% y se deterioró más la calidad del empleo, con una informalidad laboral superior al 50% de la ocupación no agrícola.

Y si bien en 2023 la economía logró recuperar el valor del PIB de 2019, el empleo privado apenas recuperó el nivel de aquel año y la informalidad laboral total (agrícola y no agrícola) persiste alta por encima de un millón de trabajadores.

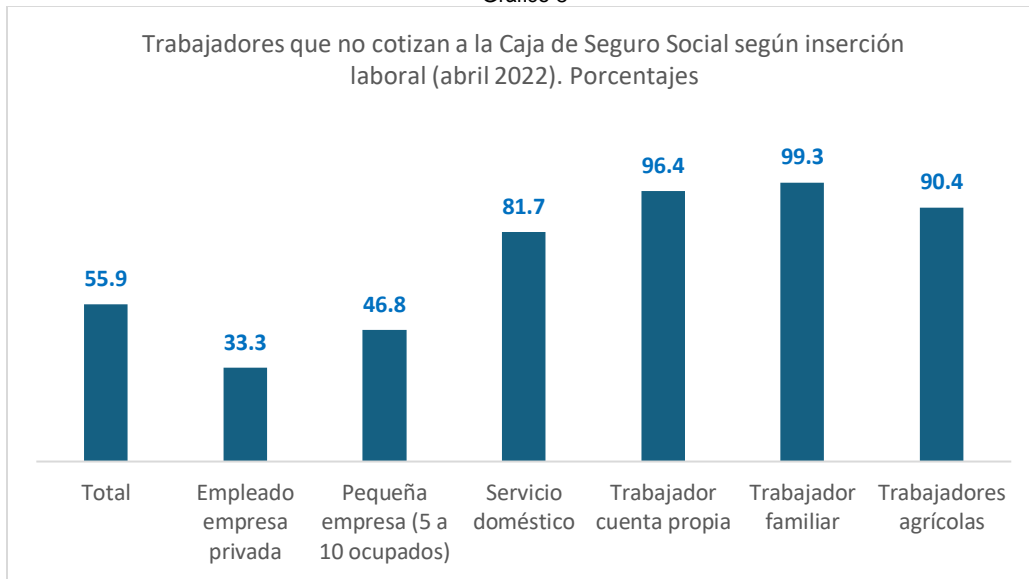
La informalidad laboral es la mejor expresión de la situación de precariedad que persiste en el mundo del trabajo. Y esta situación de precariedad se refleja en la enorme proporción de la fuerza de trabajo que no cotiza a la Caja de Seguro Social, que ha sido creciente en la última década, particularmente a partir del año 2013.



Fuente: Fundación del Trabajo con base en la Encuesta de Mercado Laboral del INEC

Las categorías más excluidas de la seguridad social son los trabajadores por cuenta propia y familiares, el servicio doméstico y los trabajadores agrícolas, entre quienes se supone que la principal razón de exclusión es el bajo nivel de ingresos que perciben en sus actividades u ocupaciones. Pero también llama la atención la falta de cotización en el sector de las empresas privadas, particularmente en el segmento de micro y pequeñas empresas.

Gráfico 8



Fuente: Fundación del Trabajo con base en la Encuesta de Mercado Laboral del INEC

Las cifras publicadas oficialmente de informalidad laboral se refieren a los trabajadores fuera del sector agrícola. Si se incluyen los trabajadores agrícolas informales identificados por su falta de cotización a la CSS, la informalidad laboral en el año más reciente disponible excede el 50% de la población ocupada y alcanzaría a más de 1 millón de trabajadores. **Este déficit de cotización es la razón más importante del déficit financiero de los programas de pensiones de la Caja de Seguro Social y habría que auscultar las razones de la no cotización.**

Cuadro 1
Panamá. Empleo informal

	2019	2023
Empleo no agrícola total	1594.7	1,614
Empleo informal no agrícola	<u>716.1</u>	<u>765.1</u>
Porcentaje	44.9	47.4
Sector informal	554.3	577
En empresas formales	93.2	115
Servicio doméstico	68.6	73
Empleo informal agrícola	<u>248.9</u>	<u>262.2</u>
TOTAL EMPLEO INFORMAL	965.0	1027.3

Fuente: Estimaciones propias en base a la Encuesta de Mercado Laboral del INEC

4. Perspectivas de recuperación económica

Durante el último año diversos sectores nacionales han manifestado preocupación por las perspectivas de recuperación de la economía y por el desarrollo sostenible e inclusivo de Panamá. Las élites políticas y económicas del país ponen énfasis sólo en la recuperación del crecimiento desde el punto de vista cuantitativo, dejando a un lado los problemas estructurales de la economía y los vicios de la institucionalidad democrática, incluidos los sesgos de las políticas económicas neoliberales responsables de la desigualdad y pobreza en Panamá.

Luego de una acelerada recuperación del PIB en los últimos tres años, se prevé una fuerte desaceleración en 2024 con un crecimiento de alrededor del 2% del PIB. Se plantea, además, una preocupación por los problemas del déficit fiscal, el excesivo endeudamiento y más recientemente por el costo fiscal del cierre de la actividad minera. A las élites económicas también les preocupa la pérdida del grado de inversión decretada por Fitch Ratings.

Sin embargo, en el largo plazo, la limitante al desarrollo integral de Panamá no ha sido la falta de recursos. La condicionante de fondo es la ausencia de un **propósito nacional**, la falta de planificación estratégica y de políticas de Estado, el clientelismo político, la corrupción e impunidad.

Cumplido el objetivo compartido de la recuperación del Canal y la soberanía nacional a fines del siglo pasado, los actores políticos y sociales no han sabido fijar una **“visión compartida”** del país al que aspiran la mayoría de los panameños. Desde entonces la política y la economía han divagado sin rumbo en la lucha por el poder clientelista y el crecimiento por el crecimiento.

La recuperación de ese recurso estratégico coincidió con el dismantelamiento de la institucionalidad de planificación (del Ministerio de Planificación y Política Económica – MIPPE) y la creación del Ministerio de Economía y Finanzas en 1998 (Ley 97 de 21 de diciembre de 1998)², probablemente para complacer a las instituciones financieras internacionales. En ese momento se sepultó todo interés por la planificación sectorial, regional, social y de los recursos humanos y se levantó como prioridad las políticas de corto plazo para estimular la economía de mercado y administrar las finanzas públicas con escasa racionalidad.

Teniendo una perspectiva más amplia e integradora, la potencialidad de los recursos para el desarrollo ha sido extraordinaria en Panamá, y solo a título de ejemplo se mencionan algunos elementos:

a) Cuantioso presupuesto estatal en el largo plazo

En los últimos tres quinquenios de administración pública (2010 – 2024), los presupuestos generales del Estado sumaron cerca de 320 mil millones de dólares y los de inversión giraron en torno a los 118 mil millones. Si bien se trata de los **recursos presupuestados** y no los ejecutados, esos montos denotan la capacidad

² Modificada muy marginalmente por la Ley 2 de 10 de marzo de 2014. Posteriormente se creó el Instituto de Planificación para el desarrollo mediante el Decreto Ejecutivo número 6 del 14 de enero de 2022, siempre con una jerarquía inferior, subordinado al Ministerio de Economía y Finanzas.

financiera del Estado panameño y su distribución refleja la intención y propósito de las políticas de gasto público en materia de crecimiento y desarrollo. En ese período los recursos presupuestados para honrar la deuda sumaron 41,148.9 millones (intereses más amortización), es decir, 13.2% del presupuesto total de gastos.

Cuadro 2
PANAMA. PRESUPUESTO DE GASTOS DEL ESTADO 2010-2024 (millones de balboas) _**/

	TOTAL	Corriente	De capital	Inversión	DEUDA		
					TOTAL	Intereses	Amortización
2010	10574.9	6162.9	4412.1	3872.5	1361.3	836.7	524.6
2011	13009.3	6956.7	6052.6	5409.3	1417.3	801.2	616.1
2012	14451.2	7823.0	6628.2	6052.8	1383.0	909.0	474.0
2013	16283.9	8406.7	7877.2	6957.4	1756.8	918.1	838.7
2014	17762.9	9318.5	8444.4	8014.5	1437.9	1083.8	354.1
Subtotal 2010-2014	72082.2	38667.8	33414.5	30306.5	7356.3	4548.8	2807.5
2015	19571.5	10548.1	9023.3	7898.3	2341.1	1324.1	1017.0
2016	20126.1	11231.7	8894.3	8168.4	1826.2	1211.4	614.8
2017	21675.8	11846.1	9829.7	8940.5	2121.7	1330.7	791.0
2018	23867.9	12602.9	11265.0	9549.5	3038.2	1422.6	1615.6
2019	23669.3	13467.6	10201.7	8996.3	2743.1	1579.7	1163.4
Subtotal 2015-2019	108910.6	59696.4	49214.0	43553.0	12070.3	6868.5	5201.8
2020	23332.4	13724.6	9599.9	7743.9	3490.9	1668.3	1822.6
2021	24192.4	14395.3	9797.0	7774.2	3968.9	1973.6	1995.3
2022	25294.7	14991.6	10306.1	8532.6	3925.6	2197.1	1728.5
2023	27579.9	15928.7	11650.8	9437.4	4515.1	2366.2	2148.9
2024	30690.4	17448.2	13242.2	10291.5	5821.8	2929.2	2892.6
Subtotal 2020-2024	131089.8	76488.4	54596.0	43779.6	21722.3	11134.4	10587.9
TOTAL 2010 - 2024	312082.6	174852.6	137224.5	117639.1	41148.9	22551.7	18597.2

_**/ Se refiere a gastos presupuestados en el Presupuesto de la Nación aprobado en la Asamblea de Diputados

Fuente: Gaceta Oficial correspondiente para cada año

Con esos montos y una visión estratégica de desarrollo integral del país, Panamá podría haber logrado, entre otras cosas, un sector agropecuario con alta productividad y competitividad para exportar y garantizar la seguridad alimentaria; una educación pública y formación profesional de máxima calidad; una seguridad social robusta y sostenible, cobertura total en los servicios de salud, agua potable, electricidad, caminos de producción, etc. Sin embargo 15 años después seguimos con los mismos déficit.

Si los sobrecostos de las obras públicas oscilan entre 10% y 20%, como se dice, sólo en el presupuesto de inversiones el drenaje al erario del Estado estaría entre 12 mil y 24 mil millones de dólares en ese período.

b) Persiste una inequidad tributaria

La banca mundial y las instituciones internacionales de desarrollo subrayan que la presión tributaria en Panamá (la relación ingresos tributarios/PIB), es la más baja de la región latinoamericana.³ Adicionalmente se reconoce que prevalece un sistema tributario ineficiente y regresivo en que las rentas altas, incluidas las empresariales,

³ 12.7% del PIB según la CEPAL y el promedio de América Latina es 21.7%

aportan relativamente menos al fisco que las otras fuentes. Y como parte de esta lógica, el sistema compensa este déficit con impuestos indirectos (ITBMS), que lo pagan hasta los grupos más pobres.

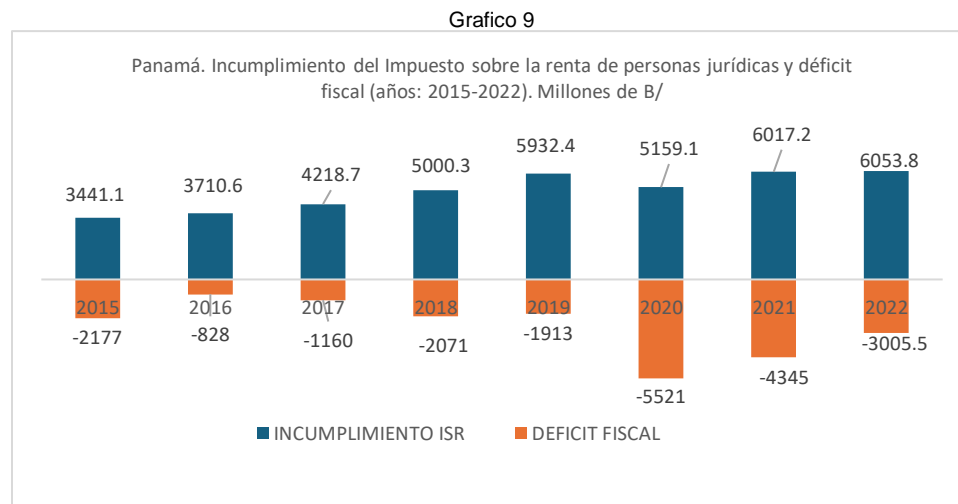
Este sesgo de desigualdad se amplía con la existencia de exoneraciones tributarias concedidas por ley al gran capital o empresas extranjeras, que en el caso de Panamá operan en Zonas Especiales donde también reciben otros beneficios (laborales, migratorios, etc.). Ante la falta de evaluaciones de impacto, no está claro el beneficio neto para el país y si se justifica ese sacrificio fiscal (*“hay una erosión de la base fiscal mayor, porque la hemos legalizado”*: Publio De Gracia, Director General de Ingresos).⁴

Sobre este tema, se ha discutido mucho a nivel internacional y existe un consenso creciente sobre la necesidad de fijar un impuesto básico a este tipo de empresas en los diversos países ⁵.

c) Alta evasión tributaria de las personas jurídicas

De acuerdo con la Dirección General de Ingresos del MEF el incumplimiento del impuesto sobre la renta de personas jurídicas excede con creces el monto del déficit fiscal de cada año (<https://www.mef.gob.pa/documentos/balance-fiscal/>) y alcanzó el 9.2% del PIB a precios corrientes en 2021 (cerca de 6,200 millones de dólares), monto superior al aporte directo de la actividad minera a la economía nacional (que representó en 2021 4.1% del PIB según datos oficiales del INEC). **Este monto de evasión equivale a las regalías de 16 años de Minera Panamá al Estado, tal y como estaba estipulado en el contrato declarado inconstitucional. No habría que buscar muy lejos para compensar la pérdida de ingresos dejada por el cierre de la mina de cobre.**

El monto del incumplimiento ha sido superior que el déficit fiscal en todos los años y en algunos de ellos lo ha duplicado o triplicado.



⁴ *“Discutir la continuidad de los beneficios de las zonas económicas especiales amparadas en ley de la República es una tarea necesaria para mejorar la recaudación fiscal antes de pensar en un alza de impuestos”*, Publio De Gracia, Director General de Ingresos, MEF, (<https://www.laestrella.com.pa/nacional/poligrafo/230108/230123-publio-gracia-hay-erosion-base>)

⁵ Fijar un impuesto mínimo de 15% a las empresas multinacionales

Y entre 2015 y 2022 la evasión de personas jurídicas sumó cerca de 39,533 millones de dólares, con los cual se podrían construir 19 veces la línea 2 del metro, y muchas otras obras de desarrollo.

Sin contar el derroche presupuestario de tres quinquenios o los sobrecostos de las obras y sólo con una eficiente y equitativa política tributaria, Panamá no sólo tendría superávit fiscal sin necesidad de recurrir a maniobras contables, sino que podría haber reducido la explosiva deuda externa que compromete el futuro del país.

Las instituciones financieras internacionales que supervisan las finanzas públicas de Panamá, debieron haber hecho desde hace mucho tiempo las recomendaciones pertinentes de racionalización de la política tributaria y fiscal, pero probablemente el negocio del prestamista no sea que el acreedor maneje racionalmente el crédito, sino que prosiga el derroche para seguir lucrando con los intereses financieros.

La pérdida de recursos por los sobrecostos en que incurre el Estado, las exoneraciones tributarias concedidas por ley a sectores privilegiados, la evasión tributaria y la regresividad en la tributación representan una fuga de recursos que serían suficientes para financiar el desarrollo sostenible de Panamá y el déficit de la Caja de Seguro Social.

5. Los desafíos de la seguridad social

El Estado panameño tiene la obligación de garantizar protección social a los ciudadanos, asegurándoles adecuadas condiciones de acceso a los servicios de educación, salud, atención a la maternidad, vejez protección contra el paro forzoso, etc. (artículo 113 de la Constitución Política). El cumplimiento de esta obligación es una condición indispensable para asegurar una democracia efectiva con pleno respeto a los derechos económicos y sociales de los panameños.

Esa protección social se brinda a través del entramado institucional del Estado en las entidades públicas de salud, Caja de Seguro Social, Ministerio de Desarrollo Social y otras entidades centralizadas y descentralizadas del Órgano Ejecutivo, gobiernos municipales, comunales, etc. En muchos casos esta protección toma la forma de subsidios (focalizados o no focalizados), como por ejemplo, el Programa 120 a los 65.

En el caso de las personas que cotizan a la Caja de Seguro Social (CSS), esta protección se recibe a través de los programas de salud, riesgos profesionales, maternidad y pensiones de esa entidad. Cerca de la mitad de la fuerza de trabajo participa de la cobertura de la Caja. Y por tanto contribuye con el pago de cuotas para recibir los servicios institucionales para el trabajador y sus dependientes inmediatos.

Los desafíos de la protección social para más de 4.3 millones de panameños es extraordinario, porque más de la mitad de los trabajadores están excluidos de la Caja de Seguro Social. Pero el Estado tiene la obligación de asegurar su protección social con base en la contribución tributaria de quienes están en una posición económica privilegiada en actividades empresariales y en profesiones y ocupaciones de renta altas.

Este es el contexto en que opera la Caja de Seguro Social, con un arrastre de problemas estructurales y administrativos que no ha logrado superar. Los problemas administrativos y de ineficiencia en los servicios de salud tienen que ver con déficit de los servicios médicos,

particularmente en la atención de especialistas, en los servicios de laboratorio, exámenes especializados, falta de medicamentos y muchas otras carencias que representan una tragedia para los asegurados.

La ineficiencia institucional es absolutamente injustificable y se debe a la incompetencia de administraciones sucesivas de la CSS y al incumplimiento de obligaciones de personal directivo y administrativo, así como por intereses mezquinos de profesionales de la salud que confunden sus responsabilidades del servicio público con el ejercicio de la medicina privada.

En el trasfondo de este problema está el clientelismo político de varias décadas ejercido desde el Poder Ejecutivo y Legislativo, usando a la CSS como fuente de negocios o como bolsa de trabajo para emplear a su membresía, cargando a la institución de una planilla de empleados que no se corresponde con la calidad de los servicios que brinda.

Los problemas estructurales de la CSS se derivan principalmente de un patrón de crecimiento concentrante y excluyente que ha reproducido un mercado laboral atrasado, con una altísima informalidad laboral entre trabajadores que perciben bajos ingresos, con una estructura de remuneraciones que ha quedado rezagada en el tiempo, que es una de las causas principales del déficit financiero de largo plazo de la CSS. Ninguna institución de seguridad social se puede sostener con un cuadro tan desolador.

Adicionalmente ha persistido una situación crónica de evasión de la cuota obrero – patronal en segmentos empresariales formales, con más de 100 mil asalariados privados que no cotizan a la caja. Además, persiste un incumplimiento en la contribución del gobierno a la CSS, como lo establece la propia Ley 51 de 2005.

6. La ley 51 de diciembre de 2005 “enterró” el sistema solidario de pensiones

La crisis de la seguridad social panameña se profundizó en los últimos 3 quinquenios de gobierno. La reforma regresiva impuesta por la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 fue un acto premeditado para destruir el sistema de pensiones solidario bajo argumentos falsos que no reconocían las razones de fondo de la crisis.

El artículo 3 de la Ley 51 dice que la seguridad social **debe ser universal y solidaria**, pero el artículo 152 cercenó ese principio y “cerró” el sistema solidario al establecer que a partir del 1 de enero de 2008 todos los trabajadores que ingresaran por primera vez a la CSS sólo cotizarían al nuevo sistema mixto con predominio de cuentas individuales, dejando sin financiamiento futuro las pensiones de más de 600 mil trabajadores que en ese momento cotizaban al único sistema existente: el solidario. **En otras palabras, la Ley 51 decretó la muerte del sistema solidario de pensiones** y hoy sus detractores del poder económico y financiero, coautores de esa ley y que buscan privatizar totalmente las pensiones, descubren que ese programa está en quiebra. **Qué desfachatez!!!**

Los ideólogos y autores de la Ley 51 y del llamado sistema “mixto” con predominio de cuentas individuales nos dicen que la mayor eficiencia está en ese sistema, pero no dicen que con las cuentas individuales los futuros pensionados recibirán pensiones de hambre de menos de un tercio de sus últimos salarios, tal y como ha ocurrido en todos los países donde se ha impuesto. Y esto profundizará la desigualdad y la pobreza en Panamá. Es un

sistema mezquino y ruin que sólo beneficiará a los grupos del poder económico y financiero que querrán administrar los ahorros individuales a través de una nueva ley que intentarán imponer a la mayoría de los panameños.

El movimiento sindical representativo de la mayoría de los trabajadores panameños exige un debate amplio y democrático sobre el modelo de seguridad social que más conviene a los panameños. Ese modelo debe estar en línea con la imagen de país al que aspiran las mayorías: un Panamá realmente democrático, equitativo, justo, solidario y en camino al desarrollo sostenible.

El gobierno y la administración de la CSS tienen en sus manos las medidas necesarias para una gestión más eficiente de la institución y para asegurar servicios médicos y medicamentos oportunos y de calidad a los asegurados. Sólo hace falta sacar la política partidista de la institución, eliminar las prácticas clientelistas y poner racionalidad en su manejo.

Durante la pasada administración (2019-2024) el diálogo por la CSS fracasó porque el gobierno impuso arbitrariamente sus condiciones en la Mesa de diálogo y desconoció absolutamente a los trabajadores. **Esperamos que en el presente gobierno no se cometan los mismos errores de imposición antidemocrática.**

La seguridad social universal y solidaria es una condición fundamental para la democracia, la justicia y la equidad. Una visión privatizadora de la seguridad social empujará al gobierno hacia relaciones muy conflictivas con el pueblo panameño y sólo beneficiará al poder económico y a las instituciones financieras nacionales e internacionales que siguen dominando en nuestro país. El Sr. Presidente debe entender que los accionistas o dueños de la CSS somos los tres actores que la pagamos (trabajadores, empresarios y gobierno). **No hay ninguna razón para que se imponga sólo la visión empresarial. Eso es antidemocrático.**

El gobierno tiene la oportunidad de liderar un proceso de diálogo realmente democrático y los trabajadores organizados deberán estar preparados para defender los derechos de las mayorías en la mesa de diálogo y en las calles.

7. Propuestas para recuperar la solidaridad y sostenibilidad de la Caja de Seguro Social

La democracia no es solo una forma de gobierno. La democracia también es una condición de equidad social y económica que permite a los ciudadanos acceder a las oportunidades que brinda la economía.

La Constitución Política de Panamá establece en su capítulo 6° sobre “salud, seguridad social y asistencia social” una serie de principios y objetivos que el Estado debe asegurar para que los ciudadanos puedan acceder a la protección social, que es un concepto mucho más amplio que el ámbito de acción de la Caja de Seguro Social (CSS).

En el caso de la CSS estos principios se desarrollan en la Ley 51 de diciembre de 2005, subrayando entre otros los de universalidad, solidaridad, unidad, igualdad de trato, obligatoriedad, del Estado y administración democrática.

El logro de esos principios y objetivos requiere de una institución eficiente y eficaz alejada de la política partidista y asegurar su sostenibilidad financiera. Requiere del compromiso de todos sus constituyentes o accionistas (trabajadores, empresarios y gobierno) para maximizar sus ingresos y para racionalizar sus gastos, asegurando la máxima cobertura y calidad de sus programas.

Las medidas para rescatar los principios y objetivos de la seguridad social deben tener en cuenta que la fortaleza financiera y los ingresos de la Caja de Seguro Social **dependen del monto y de la masa salarial, de la modernización del mercado de trabajo con máximo empleo formal, de eliminar la evasión del pago de la cuota obrero – patronal y de una administración eficiente y transparente y más ampliamente de un contexto fiscal sano.**

La Unión General de Trabajadores (UGT) suscribe los principios contenidos en las normativas y consensos generados en la OIT sobre la seguridad social, así como las conclusiones y recomendaciones de la Valuación Actuarial de OIT entregada al gobierno de Panamá en 2022 y el anteproyecto de Ley presentado recientemente por el CONATO a la Asamblea de Diputados. Complementariamente la UGT subraya y propone lo siguiente:

1. Exigir al gobierno un diálogo genuino y democrático con presencia mayoritaria de los actores que financian la seguridad social (gobierno, empresarios y trabajadores), con el compromiso de no imponer visiones mezquinas y de llegar a consensos y que los acuerdos sean respetados en la Asamblea de Diputados.
2. Restituir el Sistema Exclusivo de Beneficio Definido (SEBD), es decir el sistema de pensiones solidario existente antes de la Ley 51 de 2005, como el **único** programa de pensiones de la Caja de Seguro Social.
3. Eliminar la evasión empresarial de la cuota obrero – patronal en el sector formal de la economía. Esto presupone:
 - El compromiso de la dirección de la CSS para recuperar la morosidad empresarial acumulada y castigar a las empresas infractoras
 - Hacer cumplir la legislación laboral para que todos los contratos de trabajo vigentes sean formales como lo establece la ley y combatir las prácticas de contratos atípicos.
 - Regular los contratos en el sector público y privado eliminando los componentes de la remuneración que no cotizan a la CSS como los gastos de representación. Estas prácticas y formas de remuneración eluden las obligaciones con la CSS.
4. El compromiso gubernamental y del sector empresarial para regularizar los contratos de trabajo en las plataformas tecnológicas, como los conductores de UBER, trabajadores a remoto (teletrabajo), delivery y similares para que accedan a los derechos que les corresponde y contribuyan con la CSS.
5. El compromiso efectivo del gobierno nacional para que pague la morosidad acumulada a la CSS.
6. Suscribir un compromiso nacional para que el gobierno destine al menos el 3% del PIB para financiar el programa IVM de la CSS. Esa contribución resulta muy viable y puede provenir de varias fuentes:

- Dedicar un porcentaje (a consensuar) de las rentas de empresas publicas o concesionarias de la explotación de recursos naturales y de los aportes del Canal de Panamá para el financiamiento del programa IVM.
 - Eliminar la evasión del impuesto sobre la renta de personas jurídicas estimada en cerca del 9% del PIB nominal en los últimos años; y dedicar un porcentaje (a consensuar) para el financiamiento del IVM.
 - Eliminar las exoneraciones tributarias y de otro tipo a las empresas de capital transnacional que operan en las Zonas Especiales del país.
 - Impulsar una **política tributaria progresiva** en que las rentas altas, incluidas las empresariales, tributen equitativamente de acuerdo con sus ganancias.
7. Inclusión de los trabajadores por cuenta propia a los programas de la CSS mediante un mecanismo en que el Estado pague las prestaciones de salud y los trabajadores paguen la cuota correspondiente para el IVM.
 8. Impulsar políticas activas de mercado de trabajo para promover la actividad económica remunerada y el empleo de las mujeres en los sectores formales de la economía, lo cual incluye estímulos al empleo asalariado en el sector privado, formación profesional, emprendimientos, financiamiento y asistencia técnica.
 9. Exigimos se cumpla el espíritu del artículo 113 de la Constitución Nacional y se constituya por ley un **“seguro de desempleo”** en Panamá, siguiendo las experiencias y buenas prácticas internacionales.
 10. Establecer un mecanismo de aumento de las pensiones inferiores a dos salarios mínimos, para ajustar su monto cada dos años, de acuerdo al índice de precios al consumidor.
 11. Asegurar una inversión redituable y segura de los fondos de reserva de la CSS de acuerdo con la Ley 51, colocando dichos fondos en inversiones con tasas de interés más convenientes para la institución.
 12. El firme compromiso del gobierno y del sector empresarial para **adoptar una política general de salarios y salarios mínimos que refleje el crecimiento del producto y la productividad de la economía en el largo plazo**, para recuperar el poder de compra y la calidad de vida de la población y potenciar la contribución de los trabajadores a la CSS. En el Panamá del 2024, ningún trabajador de empresas grandes debería devengar menos de \$ 1,000.00 (mil) dólares al mes. Y todos los trabajadores en empresas formales del país deberían usufructuar el derecho a la negociación colectiva y devengar muy por encima del salario mínimo de acuerdo con las posibilidades de las empresas. Ya basta de privilegios y canonjías en el sector bancario, en gran parte del comercio y los servicios, en las empresas de la Zona Libre de Colón y de Zonas Especiales, donde históricamente se han violado los principios de libertad sindical y negociación colectiva.
 13. Avanzar por consenso hacia la ratificación del Convenio núm. 102 de la OIT, una norma internacional que proporciona puntos de referencia para garantizar sistemas de seguridad social eficaces, equitativos y sostenibles, anclados en una base de derechos y obligaciones claramente definida.

El logro de una seguridad social eficiente, solidaria y sostenible depende de una visión integral sobre la responsabilidad del Estado de brindar protección social a los ciudadanos. Y esto exige de políticas integrales en los ámbitos fiscal, tributario y en general de las políticas económicas, sociales y laborales. No resulta justo ni equitativo pretender cargar nuevamente los costos de la recuperación de la Caja de Seguro Social sobre las espaldas de los trabajadores, aumentando cuotas, edad de jubilación y reduciendo el monto de las pensiones y otros beneficios.