

UNIVERSIDAD DE PANAMA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS



**TRABAJO DE GRADUACION
PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
"MAESTRIA EN DESARROLLO DEL SECTOR MARITIMO"**

**POR:
AMILCAR E. BONILLA**

8-141-506

**PROFESOR DIRECTOR:
DR. CALIXTO MALCOM**

PANAMA, 1997

UNIVERSIDAD DE PANAMA
VICERRECTORIA DE INVESTIGACION Y POSTGRADO
FACULTAD DE
MAESTRIA EN

ACTA DE SUSTENTACION

A partir de las 6:00 P.M. del día 29 de mayo de 1997, se realizó la sesión de sustentación de la Tesis de Maestría. A continuación se presenta la información correspondiente al estudiante, al jurado y a la calificación.

Nombre del Estudiante: Licdo. Amilcar Bonilla Céd. 8-141-506

Grado al que aspira : Maestro en Desarrollo del Sector Marítimo con Especialidad en Puertos y Canales.

TITULO DE LA TESIS: PROPUESTA JURIDICA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE PENSIONES Y JUBILACIONES DE LOS TRABAJADORES DE LA COMISION DEL CANAL DE PANAMA, QUE SE HAN INCORPORADO AL REGIMEN DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL.

Miembros	Calificación	
	En número	En Letra
a) PROF. Dr. Calixto Malcolm (Presidente)	<u>95</u>	<u>A</u>
b) PROF. Dr. Julio Lombardo (Miembro)	<u>95</u>	<u>noventaicinco (A)</u>
c) PROF. Ing. Héctor Escoffery (Miembro)	<u>95</u>	<u>A</u>
	<u>95</u>	<u>A</u>

NOTA FINAL PROMEDIO

Observaciones del jurado: En la exposición oral, el sustentante fue preciso y directo en sus indicaciones y recomendaciones, demostrando conocimiento del tema investigado; contestando las preguntas del Jurado con seguridad y de manera clara y concisa.

Por las razones anotadas, el sustentante ha convencido al Jurado que de su sustentación y evaluación de los demás aspectos formales de la Tesis, merece la aprobación de la misma y la calificación con nota Unánime de "A".

Fecha de sustentación:

Firma de los Miembros del Jurado:

a) [Firma]
b) [Firma]
c) [Firma]

[Firma]

REPRESENTANTE DE LA VICERRECTORIA
DE INVESTIGACION Y POSTGRADO
FECHA 29 de mayo, 1997

[Firma]
COORDINADOR DE LA MAESTRIA

Nota: Todas las copias deben llevar firmas originales y el original de este formulario debe remitirse a la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado, la que a su vez las enviará a la Secretaría General para la debida inscripción de la calificación.

TITULO DE LA TESIS DE MAESTRIA

PROPUESTA JURÍDICA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE
PENSIONES Y JUBILACIONES DE LOS TRABAJADORES
DE LA COMISIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ QUE SE HAN
INCORPORADO AL RÉGIMEN DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL

DEDICATORIA

A quienes me dieron la vida: Dios, mi padre y mi madre.

A mi esposa Gloria, quien ha sido el soporte espiritual en los momentos más difíciles de mi vida.

A mis hijos, Amilcar, Darlene, Marlene y Mareliza por quienes trato de superarme cada día más, mientras la salud y la capacidad física me lo permitan.

AGRADECIMIENTO

Mientras cursaba mis materias del programa Doctoral en la Universidad Latinoamericana de Ciencia y tecnología, tuve el honor de conocer al Dr. Luis López, Profesor de la Asignatura Dirigida I, quien con sus conocimientos y experiencias como Investigador influyó notablemente en el diseño organizacional.

Agradezco igualmente, al Dr. Calixto Malcom por su estímulo y gran sentido de cooperación en la dirección de este trabajo.

A Celina Martínez, Secretaria eficiente, quien ha enriquecido este documento con sus conocimientos en semántica y redacción.

Por último, agradezco a las secretarias Rebeca Yanis y Zaquina Díaz, por la paciencia demostrada al corregir los escritos tantas veces como les fuera solicitado

INDICE

PRESENTACION	ii
TITULO	iii
DEDICATORIA	iv
AGRADECIMIENTO	v
INDICE GENERAL	vi

RESUMEN	1
SUMMARY	3
REVISION DE LITERATURA O FUNDAMENTACION TEORICA	5
INTRODUCCIÓN	8

ASPECTOS METODOLÓGICOS

CAPITULO I

SUSTENTACIÓN DE LA INVESTIGACION

A	Planteamiento del Problema	10
	1. Antecedentes	10
	2. Importancia	12
	3. Delimitación del Area y Limitaciones	15
	a). Delimitaciones	15
	b). Limitaciones	16
B	Objetivos de la Investigación	16
	1. Generales	16
	2. Específicos	17

C.	Hipótesis de la Investigación	17
1.	Hipótesis de Trabajo	17
2.	Hipótesis Nula	18
D.	Variables	18
1.	Variable Dependiente	18
2.	Variable Independiente	18
E.	Metodología	19
1.	Diseño y Tipo de Investigación	19
2.	Método	19
3.	Técnicas	19
F.	Instrumentos para la recolección de datos	20
G.	Marco Teórico	20
	-Revisión de la Literatura	20
H.	Marco Conceptual	20
	-Términos o conceptos generalmente aplicados al tema	20

RESULTADOS Y DISCUSION

CAPITULO II

EVOLUCIÓN, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN DEL CANAL Y DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL

A.	Comisión del Canal de Panamá	23
1.	Evolución	23
2.	Marco Institucional	25
3.	Estructura	28
B.	Detalles del Funcionamiento de la Comisión del Canal	29
1.	Programas de Mejoramiento y Mantenimiento del Canal	29
2.	Operaciones de Apoyo	30

a)	Servicios Logísticos	30
b)	División de Apoyo y Administración de Facilidades	30
c)	Los Servicios de Transportación de Motores	30
d)	Protección contra Incendios	30
e)	Servicios Públicos y Energía	31
f)	Protección del Canal	31
g)	Salud y Seguridad Ocupacional	31
3.	Dirección y Administración de Personal	31
a)	Programa de Igualdad de Oportunidades	31
b)	Departamento de Relaciones Públicas	32
c)	Ombudsman	32
C.	Caja de Seguro Social	32
1.	Evolución Institucional e Historia	32
2.	Estructura	35
3.	Funcionamiento	37
4.	Contribuyentes de la Seguridad Social	38
5.	Pensiones	38

CAPITULO III

LAS PENSIONES Y JUBILACIONES EN LA LEY FEDERAL NORTEAMERICANA Y LA LEY ORGÁNICA DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL

A.	Pensiones y Jubilaciones	42
1.	Aspectos de la Ley del Servicio Civil de los Estados Unidos	44
2.	Requisitos para el Retiro	46
3.	Pensión por Invalidez y Muerte	48
4.	Otros Beneficios	49

B.	Aspectos de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social	51
C.	Riesgos Profesionales	51
1.	Amparados por la Ley Federal de los Estados Unidos	51
2.	Amparados por la Caja de Seguro Social	52
	a) Accidentes de Trabajo	52
	b) Enfermedades Profesionales	53
	c) De los Recursos y Financiamiento	54
D.	Análisis Comparativo	55

CAPITULO IV

LOS TRABAJADORES DE LA COMISIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ

A.	Aspectos Generales	58
B.	Problemática de los Trabajadores sobre el Tema	59
C.	Opinión Autorizada sobre el Tema	69

CAPITULO V

PROPUESTA JURÍDICA DE PENSIONES Y JUBILACIONES PARA LOS EMPLEADOS DE LA COMISIÓN DEL CANAL

A.	Propuesta Jurídica de Pensión y Jubilación	72
B.	Análisis del Proyecto de Ley y de Otras Alternativas	75
	Conclusiones	79
	Recomendaciones	81
	Anexos	83
	Bibliografía	95

RESUMEN

El propósito fundamental de esta investigación es el de demostrar la necesidad económica y ética de modificar la norma contenida en la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, que limita el monto máximo de pensiones a B/. 1,500.00, al momento en que cesa la actividad laboral de un trabajador, ya sea por invalidez o por cumplir con el requisito de la edad de retiro.

Al entrar en vigencia los Tratados Torrijos-Carter en 1979, fueron incorporándose de manera creciente los trabajadores de la Comisión del Canal de Panamá al sistema de pensiones y jubilaciones de la Caja de Seguro Social, lo que permite para 1995 acerca de 5,000 trabajadores, que coticen mensualmente sus cuotas a dicha institución, de los cuales, más de la mitad reciben salarios superiores a los B/. 1,500.00 durante la mayor parte de su vida laboral.

Queda claro entonces, la notable reducción que sufren estos trabajadores en su nivel de vida, al acogerse al retiro, toda vez que la Caja de Seguro Social ni siquiera ajusta dichas pensiones por el incremento del índice de precios al consumidor.

Al comparar el régimen de pensiones de la Caja de Seguro Social con el que prevalece hasta el 31 de diciembre de 1999, fijado en la Ley del Servicio Civil de los Estados Unidos, hay marcadas desventajas para los empleados de la Comisión del Canal. Por tanto, es imperativo buscar algún mecanismo que corrija esta injusticia; por lo que, se propone un sistema institucional viable para lograr dicho objetivo.

Se examinan de igual manera, algunas propuestas presentadas por empresas privadas, que al ser analizadas se corrobora su poca viabilidad.

Además, se visualiza la imposibilidad de proponer el Fondo Complementario como mecanismo alternativo.

El desarrollo de esta investigación propone, lo más sensatamente posible, un intento de solución al problema planteado, ya que evidentemente, en nuestro país tarde o temprano tendremos que hacerle frente a esta visible injusticia que representa la norma examinada, así como al obsoleto sistema de pensiones y jubilaciones que promueve la Caja de Seguro Social.

SUMMARY

The principal purpose of this investigation is to demonstrate the ethical and economical necessity to modify the norm established in the social security Law of the Republic of Panama, that limits the pensions to B/.1,500.00 when a person reaches the age of retirement or by physical or illness disability.

The 1977 Panama Canal Treaties entered in force on October 1, 1979. Since then, the panamanian labor force of the Panama Canal Commission has been incorporated to the panamenian social security system, that will amount to 5000 workers in 1995. More than the 50% of these workers, earn wages and salaries above B/.1,500.00 per month during their labor period.

In effect, the reduction experienced by these workers in their standard of living is noted, when they reached the age of retirement, inasmuch as the Panamenian Social Security Fund, does not adjust the increase of the pensions according to the Consumer Price Index.

In comparing the Panamenian Pension System with the pension system notice in the Civil Service Federal Law of the Unite States, in effect in the former Panama Canal Zone before 1979, we note the disadvantages of Panamenians workers of the Panama Canal Commission. For this reason, it is important to find reasonable ways to correct this injustice. This investigation proposes an institutional realistic way to reach that end.

Some proposals made by the private sector are likewise studied to analyze the reasons that affect their feasibility. The impossibility to propose a Complementary Fund may be noticed.

The solution proposed in this research is favorable. Some day this country will have to face the evident injustice contained not only in the norm being examined but this country will have to change the obsolete pension system actually in effect.

REVISIÓN DE LITERATURA O FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

En la República de Panamá existen pocas referencias bibliográficas en torno al tema examinado en esta investigación. Si existe una discusión pública a través de los medios de comunicación en torno a la situación del sistema de pensiones en el país, producto de la eliminación por parte del gobierno, de las jubilaciones especiales y del fondo complementario. Sin embargo, este tipo de fuente tiene muy poca utilidad para la consecución de los objetivos de nuestra investigación.

Se pudieron encontrar algunas fuentes como tesis de graduación que trataban muy superficialmente el tema, las cuales fueron elaboradas tanto en la Universidad de Panamá como en la Universidad Santa María La Antigua. estos son:

1. James. Cenaira. (1994), Análisis de la Situación Financiera de los Trabajadores de la Comisión del Canal de Panamá bajo la Caja de Seguro Social. USMA: Tesis.
2. Mastellari, Juan Carlos, (1994), Importancia del Desarrollo de un Sistema Privado de Pensiones en Panamá como Medio Complementario a la Seguridad Social. USMA: Tesis.
3. Martínez, Luis Gilberto. (1987), Problemas Derivados de la Administración del Servicio Civil en la Comisión del Canal a Raíz del Proceso de Transición de los Tratados Torrijos-Carter. Universidad de Panamá: Tesis.
4. Revista Cosmoseguros, "Una Solución a la Problemática de la Caja de Seguro Social de Panamá". Panamá: (Alberto Rojas).

Es conveniente para nuestro trabajo de investigación definir algunos términos que servirán como marco referencial o teórico de nuestra investigación, estos son:

1) Jubilár: Eximir del servicio a un funcionario, por razón de ancianidad o imposibilidad física.

2) Jubilaciones Especiales: En la República de Panamá, son los derechos otorgados a varias categorías de funcionarios públicos definidos por leyes que regulan los requisitos correspondientes para el disfrute de ese derecho. Entre algunos de los funcionarios que disfrutaban de estas leyes tenemos: los policías, las enfermeras, los maestros y profesores, los empleados de los correos y telégrafos, los bomberos permanentes, los funcionarios del Banco Nacional de Panamá, Contraloría General, entre otros.

3) Jubilación: Acción y efecto de jubilar o jubilarse. En la República de Panamá se otorgan las jubilaciones a los funcionarios del Estado

4) Pensión por Retiro: Cantidad mensual que se asigna a una persona al finalizar su vida laboral por alcanzar la edad de retiro acorde al acumulado de sus cotizaciones

5) Pensión por Incapacidad Parcial-Permanente: Si como producto de un accidente de riesgos profesionales, en donde el asegurado quede parcialmente incapacitado, la ley le otorga una pensión mensual por incapacidad parcial.

6) Pensión por Incapacidad Total Permanente: En este caso la incapacidad total permanente puede ser producto de enfermedad común o por accidente. En el primer caso, la incapacidad permanente es certificada por la Comisión Médica después de dos años. En el segundo caso, la incapacidad es

producto de la propia gravedad del accidente. Se otorga una pensión de acuerdo a las disposiciones establecidas en la Leyes sobre riesgos profesionales.

7) Pensionado: Que tiene o cobra una pensión. En la República de Panamá, a los trabajadores de la empresa privada que se retiran de la vida laboral al cumplir la edad, se les denomina pensionado. A los trabajadores del Estado se les denomina jubilados.

INTRODUCCIÓN

En las siguientes páginas se exponen los resultados de la investigación titulada "Propuesta Jurídica de Pensiones y Jubilaciones de los Empleados de la Comisión del Canal Incorporados a la Caja de Seguro Social desde 1979". El propósito es el de advertir los perjuicios económicos que genera la disposición establecida en la Ley Orgánica de la Caja De Seguro Social, que limita el monto de las jubilaciones y pensiones a B/. 1.500.00.

En el Capítulo I se desarrollan los antecedentes, objetivos generales y específicos y la metodología de la investigación. En el Capítulo II se detallan los aspectos fundamentales del marco institucional de la Comisión del Canal y de la Caja de Seguro Social.

A partir del Capítulo III se desarrollan los puntos más interesantes de la investigación. Se exponen las diferencias entre la Ley del Servicio Civil de los Estados Unidos y la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social. Se analizan sus ventajas y desventajas.

En el Capítulo IV se presentan algunos aspectos de la situación financiera de la Caja de Seguro Social, los principales factores que influyen, su evolución y se demuestran las necesidades de una reorganización de la administración de los recursos financieros de la Caja de Seguro Social. Finalmente, en el Capítulo V se hace la Propuesta de Ley y un breve análisis de la misma; además algunas consideraciones sobre otras posibles alternativas propuestas por el sector privado.

Esta investigación se encontró con dificultades. En primer lugar, la Oficina de Personal de la Comisión del Canal no ofreció la cooperación necesaria porque la información solicitada debía ser otorgada acorde a la Ley de divulgación de

información vigente en los Estados Unidos. En segundo lugar, dicha información debía ser confeccionada por funcionarios de los departamentos de informática en horas laborables, lo que implicaba tener que pagar los costos de su elaboración, que eran considerablemente altos.

Por otra parte, la información otorgada por la Caja de Seguro Social, con la cual elaboramos el Capítulo IV, aunque valiosa para la investigación, no fue tan detallada como se había solicitado. El encargado del Departamento de Informática señaló que no podía dedicar mucho tiempo de sus labores habituales, ni de sus subordinados, en una investigación no oficial. Aunque nuestra petición fue autorizada por la Directora de la Caja de Seguro Social, Dra. Marianela Morales, el carácter no oficial de la investigación, determinó la calidad de la información suministrada. Esta situación indica la necesidad de que el Gobierno elabore una Ley de divulgación que obligue a las entidades públicas a ofrecer cualquier información que solicite la ciudadanía.

Se encontraron algunos artículos y documentos que tocaban de manera general el problema del sistema de pensiones y jubilaciones, pero de la República de Panamá. Por lo tanto, prácticamente hay muy poca bibliografía de referencia en los centros académicos de investigación y de educación en la ciudad de Panamá. En muchos aspectos, por ser un tema novedoso y poco tratado, este trabajo lo considero una investigación de campo, a pesar de las limitaciones que encontré para concertar entrevistas y en la recopilación de la información.

ASPECTOS METODOLOGICOS

CAPITULO I

SUSTENTACION DE LA INVESTIGACION

A. Planteamiento del Problema

¿Podrán los empleados de la Comisión del Canal de Panamá --que durante el transcurso de su vida laboral reciben salarios superiores a los B/. 1,500.00-- seguir manteniendo una situación económica igual, una vez se acojan a una pensión por invalidez o por retiro normal al cumplir los requisitos exigidos por la Caja de Seguro Social?

1. Antecedentes

Según el informe anual de la Comisión del Canal de Panamá, pertinente al año 1995, en la misma se encuentran laborando 9,120 personas de las cuales 7,577 tienen la condición laboral de trabajadores permanentes y 1,543 son trabajadores temporales. De los permanentes 6,819 eran de nacionalidad panameña, 710 estadounidenses y 48 de otras nacionalidades. En ese mismo año, los sueldos salarios pagados por la Comisión alcanzaron el monto de 275.8 millones de dólares, de los cuales 53.1 millones de dólares recibidos por ciudadanos estadounidenses y 222.7 millones de dólares percibidos por ciudadanos no estadounidenses.¹ Si se divide el monto total de los salarios pagados entre la fuerza laboral da un promedio de 2,520.10 dólares mensuales. Desde 1979, año en que entraron en vigencia los Tratados Torrijos-Carter, los empleados panameños que entran a laborar en la Comisión del Canal son incorporados a la Caja de Seguro Social y por lo tanto, están sujetos al régimen de pensiones y jubilaciones de la institución.

Panama Canal Commission. Annual Report 1995. p.39.

Según el Artículo 56-L de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social: "cuando el asegurado tenga por lo menos 25 años de cotización y un salario promedio mensual no menor de B/.1,500.00 durante un periodo de 15 años, la pensión máxima será de B/.1,500.00 balboas mensuales".²

En la Comisión del Canal, debido a las diferencias de profesiones y oficios, muchos empleados rebasan con creces en el transcurso de la mayor parte de su vida laboral, el máximo estipulado por la Caja del Seguro Social en pensiones, lo que en términos prácticos representa una pérdida para el pensionado. Esto se agrava por el hecho de que las pensiones de la Caja de Seguro Social no son incrementadas en concordancia con el aumento del índice de precios al consumidor o al alza del costo de la vida.

Si bien esta Ley afecta a todos los ciudadanos panameños que durante el transcurso de su vida laboral reciben ingresos por encima de los B/.1,500.00 y que por lo tanto cotizan en la Caja de Seguro Social, se consideró, no obstante, estudiar la situación de los empleados que laboran en la Comisión del Canal de Panamá, porque en ésta hay una obvia concentración de funcionarios que se encuentran afectados por la disposición cuestionada.

Es necesario anotar que, antes de la vigencia de los Tratados del Canal de Panamá, los trabajadores estaban protegidos por el sistema de jubilación de los Estados Unidos, el cual comprendía beneficios médicos, seguro de salud y un seguro colectivo de vida.³

² Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social. 1991.p.78

³ James, Cenaira. Situación Financiera de los Trabajadores de la Comisión del Canal bajo la Caja de Seguro Social. Tesis U.S.M.A: 1995.p.88.

2. Importancia

El estudio a realizar es importante por varias razones, a saber: en virtud de los Tratados Torrijas-Carter, la República de Panamá asumirá la administración del Canal de Panamá a partir del año 2,000. Todo parece indicar que la escala salarial de la Comisión del Canal se mantendrá con la administración panameña. La modificación a la Ley Orgánica del Seguro Social, tiende a corregir la injusticia que representa para los trabajadores de la Comisión del Canal, la limitación del monto máximo de jubilación a B/1.500.00, y presenta una alternativa que beneficia a los futuros pensionados de la Comisión del Canal de Panamá.

Una posibilidad real es la establecida en el Artículo 110 de la Constitución Nacional, que expresa: "El Estado podrá crear fondos complementarios con el aporte y participación de los trabajadores de la empresas públicas y privadas a fin de mejorar los servicios de seguridad social en materia de jubilaciones"⁴ Lo anterior significa que desde el punto de vista legal, no existe impedimento para mejorar las pensiones de los empleados de la Comisión del Canal.

El Artículo 5 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social trata sobre el Seguro Facultativo Adicional que establece lo siguiente:

"a fin de mejorar las prestaciones que concede el presente Decreto Ley., la Caja de Seguro Social podrá celebrar contratos con seguro facultativo o adicional con determinadas empresas o grupos de asegurados. Estos seguros se regirán por reglamentos especiales que dictará el Organó Ejecutivo a solicitud de la Junta

⁴ Constitución Política de la República de Panamá. (1995). Editorial Manfer, S.A.

Directiva y de acuerdo con los estudios actuariales que la Caja del Seguro Social efectúe".⁵

El Artículo 37 del Decreto Ejecutivo 60 de 1965 dispone:

"Artículo 37: (Formación de un fondo para jubilaciones, pensiones y otros beneficios).

Las asignaciones para la formación de un fondo para pagar jubilaciones, pensiones y otros beneficios similares a los empleados del contribuyente podrán ser deducibles cuando los planes respectivos a su administración se ajusten a las condiciones siguientes:

a) Que hayan sido aprobadas por la Caja de Seguro Social, la que para otorgar la autorización deberá verificar la solvencia y factibilidad del plan propuesto y de que encuadre dentro de los propósitos que integran el sistema del Seguro Social;

b) Que el fondo se constituya mediante un fideicomiso exclusivamente con tal propósito y sea administrado de manera ajena a las actividades regulares de la empresa.

El fideicomiso de acuerdo con este Artículo deberá presentar una declaración anual de rentas y estará sujeto en todo momento a investigación por parte de la Dirección General de Ingresos. Las Prestaciones que reciban los beneficios conforme a este tipo de plan privado no se encuentran comprendidos entre los

⁵ Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, De la Institución y del Campo de Aplicación del Seguro, Decreto Ley N°.14 (de 27 de agosto de 1954). p.13.

ingresos exentos del impuesto a que se refiere el inciso h) del Artículo 708 del Código Fiscal."⁶

El Artículo 32 de la Ley 15 de 1975 dispone:

"Artículo 32: A fin de mejorar las prestaciones de Seguridad Social, la Caja del Seguro Social, podrá celebrar contratos de fideicomiso con cualquier patrono o empleador".⁷

A pesar de esta disposición, el sistema no se ha generalizado y debe haber alguna razón que constituye la falta de interés para que los patronos o empleadores no lo hayan instrumentado. Es lógico suponer que lo anterior representaría un costo para los empleadores y que éstos no están dispuestos a asumirlo.

En el caso específico que investiga este trabajo, esto no es cuestión de empresas. Se trata de elaborar una ley que efectúe un ordenamiento con respecto a los excesos que se paga a la Caja del Seguro Social y que no se retribuyen socialmente a los asalariados con ingresos superiores a B/.1,500.00 mensuales, no ven una compensación justa que represente pagos ilimitados al momento de acogerse a su retiro. El cobro de cuotas que exceden las correspondientes al monto máximo de pago por pensiones, es de hecho un enriquecimiento ilícito por parte de la Caja de Seguro Social.

La posibilidad de presentar una alternativa viable que beneficie a los empleados de la Comisión del Canal y que ésta sea sancionada por la ley, puede servir de base para que empresas públicas y privadas la utilicen ampliamente

⁶ Ibíd. p.13,14.

⁷ Ibíd. p.14.

como modelo. Una alternativa viable no sólo sería beneficiosa para los pensionados, sino para el conjunto del sistema económico, pues sentaría bases sólidas para elevar el ahorro nacional que en Panamá es insuficiente.

Sectores representativos de la empresa privada han manifestado ser partidarios de las bondades que ofrecen los fondos de pensiones. Los fondos de pensiones existen desde hace varias décadas en los países más desarrollados y en América Latina han dado buenos resultados, como en el caso de Chile.

A esta alternativa se le presentan muchas objeciones. La más consistente es que las administradoras de estos fondos invierten los mismos en el mercado de valores y éste se caracteriza por ser altamente inestable. Otro inconveniente es que dichas administradoras no ofrecerían garantías a los ahorristas en caso de quiebra. Una Comisión Supervisora de Fondos de Pensiones no sería suficiente para generar confianza, pues la Comisión Bancaria Nacional en el caso del Centro Bancario local, no ha podido responder a los depositantes en los casos de quiebra del BANAICO, el Banco Ultramar y del BCCI

3. Delimitaciones del Area y Limitaciones

a) Delimitaciones: El trabajo de investigación que se presenta, estará circunscrito a estudiar al grupo de empleados de la Comisión del Canal de Panamá que durante su vida laboral reciben ingresos superiores a los B/. 1,500.00, pagan cuotas a la Caja de Seguro Social sobre esos ingresos y que al momento de su jubilación, no se consideran esos niveles crecientes de pagos y en consecuencia no se reflejan en las pensiones de retiro.

Se demostrarán los perjuicios económicos que sufrirán los trabajadores, al momento de acogerse a una pensión por invalidez o por vejez por parte de la

Caja de Seguro Social, debido a la aplicación del monto máximo de pensión en B/.1,500.00 a dichos trabajadores.

La actual Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social afecta en materia de jubilaciones y pensiones a todos los ciudadanos panameños, que durante el transcurso de su vida laboral perciban ingresos superiores a los B/.1,500.00 balboas y que al momento de recibir una pensión por vejez o invalidez verán reducidas dichas sumas, sin considerarles los excedentes pagados en concepto de cuotas mensuales y anuales a la Caja del Seguro Social mientras estuvieron laboralmente activos.

b) Limitaciones: Las limitaciones que hemos encontrado se refieren a la falta de suministro de información correspondiente al año 1996, debido a que la misma aún no ha sido publicada oficialmente. Esta limitación se presentó tanto en la Caja de Seguro Social, como en la Comisión del Canal de Panamá; pues en esta última no se puede divulgar información hasta tanto no haya sido aprobada en los Estados Unidos.

B. Objetivos de la Investigación

1. Generales

- Explicar la evolución, estructura y funcionamiento de la Comisión del Canal de Panamá y de la Caja de Seguro Social.
- Analizar las pensiones otorgadas por la Ley Federal Norteamericana y las otorgadas por la Caja de Seguro Social.
- Determinar los perjuicios que confrontarán los empleados de la Comisión del Canal, al acogerse a una pensión por parte de la Caja de Seguro Social.
- Desarrollar una propuesta jurídica para una pensión razonable de los empleados de la Comisión del Canal, al momento de acogerse a los beneficios otorgados por la Caja de Seguro Social.

2. Específicos

- Comparar los montos de pensión otorgados por la Ley Federal Norteamericana y los otorgados por la Caja de Seguro Social, al momento de acogerse a ese beneficio.
- Examinar la evolución de la Comisión del Canal y la Caja de Seguro Social.
- Debatir las alternativas que pueden subsanar el problema planteado.
- Criticar el cobro efectuado por la Caja de Seguro Social, que evidentemente, en la situación del grupo estudiado no representa una compensación justa al momento de su retiro.
- Evaluar los beneficios que percibe la Caja de Seguro Social de los trabajadores que devengan más de B/. 1,500.00 y que no se ve reflejado en beneficios compensatorios otorgados a los trabajadores.
- Discutir las normas aplicables a la Caja de Seguro Social en cuanto al aumento de las pensiones.
- Preparar un proyecto de propuesta jurídica que solucione el problema planteado.

Lo cierto es que cualquiera sea la alternativa a proponer, la misma se orientará en lo posible a mejorar la situación económica de los pensionados que, por recibir rentas fijas, sufren los estragos de la inflación.

C. Hipótesis de la Investigación

Estas constituyen una herramienta valiosa para avanzar en el proceso investigativo al permitir confrontar los hallazgos de la manera más objetiva posible.

1. La Hipótesis de Trabajo: Se refiere al debido cobro de las cotizaciones correspondientes a salarios y sueldos hasta B/. 1,500.00 y la consiguiente administración especial de las cotizaciones excedentes que rebasan ese nivel de salarios y sueldos, para que se pueda ofrecer a los trabajadores de la Comisión

del Canal una pensión que corresponda al nivel de las cotizaciones que aportaron a la Caja de Seguro Social durante su vida laboral.

2. Hipótesis Nula: De no adoptarse un cambio en la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social que elimine la limitación máxima de pensiones y jubilaciones, se perpetuará la injusticia que provocará una adversión al retiro regular para acogerse a los beneficios que otorga la Caja de Seguro Social.

Esta adversión podría afectar, en grado significativo, las operaciones del Canal de Panamá al tener gente de avanzada edad que no desee acogerse a los beneficios de la Caja de Seguro Social, por percibir rebajados sus ingresos sustancialmente.

D. Variables

Son los efectos que producirá una reforma a la Ley de la Caja de Seguro Social, en el sentido de otorgar excedentes que en estos momentos no se están retribuyendo a quienes lo pagan.

1. Variable Dependiente: Se entiende por variable dependiente el factor que en virtud de la teoría, es condicionada por otro factor, son indicativas y se comportan como efectos o resultados de aquello que se indaga.

La variable dependiente es la administración especial de las cotizaciones excedentes que rebasan el nivel de salarios y sueldos correspondientes a B/. 1,500.00.

2. Variable Independiente: Por variable independiente se entienden los factores que en virtud de la teoría se supone son los causantes de determinado fenómeno, o sea de aquellas que se utilizan en la investigación, con

el objeto de explicar el grado o nivel en que actúa una variable dependiente. La variable independiente serían los trabajadores de la Comisión del Canal con salarios y sueldos superiores a B/. 1,500.00.

E. Metodología

1. Diseño y tipo de Investigación

El diseño del estudio que nos proponemos concebir se denomina investigación bibliográfica y el tipo de investigación es descriptiva y explicativa. Es descriptiva porque establece las características y composición del fenómeno, rasgos distintivos, cualidades y cantidades.

Es explicativa porque introduce la relación causa y efecto y las consecuencias que originan el fenómeno.

2. Método:

Método es el camino a seguir mediante el cual obtenemos los resultados de la investigación.

El método aplicado corresponde al hipotético-histórico-deductivo. Es decir, que las hipótesis planteadas al inicio serán corroboradas a través del proceso investigativo, producto de las evidencias empíricas obtenidas en la realidad objetiva. El proceso de validación de las hipótesis seguirá el desarrollo lógico que implica partir de lo general, para llegar a lo particular y concreto. Es histórico porque se establecen los antecedentes históricos de la Caja de Seguro Social y de la Comisión del Canal de Panamá.

3. Técnicas:

Se aplicaron técnicas estadísticas para la elaboración y presentación de los datos, muestreo, el análisis costo-beneficio y el análisis de Estados Financieros

F. Instrumentos para la Recolección de Datos

Se aplicaron cuestionarios, entrevistas, sondeo de opinión, encuesta a los actuarios y dirigentes sindicales, al igual que a funcionarios de la Caja de Seguro Social y de la Comisión del Canal, con el fin de coleccionar información directamente de la realidad.

G. Marco Teórico

- Revisión de la literatura.

La revisión bibliográfica permite al investigador ubicarse en el contexto de los aportes concretos para no repetir esfuerzos y logros alcanzados por otros.

En la sección bibliográfica presentamos el estado de las fuentes que nos han ayudado en la obtención de información valiosa para confrontar las hipótesis y lograr resultados aceptables producto de la investigación.

H. Marco Conceptual

Con el fin de tener presente los términos o conceptos generales aplicados al tema, adelantamos a continuación, un listado de los mismos:

1. Jubilación: Eximir del servicio a un funcionario, por razón de ancianidad o imposibilidad física.
2. Jubilaciones Especiales: En la República de Panamá, son los derechos otorgados a varias categorías de funcionarios públicos definidos por leyes que regulan los requisitos correspondientes para el disfrute de ese derecho.

Entre algunos de los funcionarios que disfrutaban de estas leyes tenemos: los políticos, las enfermeras, los maestros y profesores, los empleados de los correos y telégrafos, los bomberos permanentes, los funcionarios del Banco Nacional de Panamá, entre otros.

3 Jubilación: Acción y efecto de jubilar o jubilarse. En la República de Panamá se otorgan las jubilaciones a los funcionarios del Estado.

4 Pensión por Retiro: Cantidad mensual que se asigna a una persona al finalizar su vida laboral por alcanzar la edad de retiro acorde al acumulado de sus cotizaciones.

5 Pensión por Incapacidad Parcial-Permanente: Producto de un accidente de riesgos profesionales, en donde el asegurado queda parcialmente incapacitado y la Ley le otorga una pensión mensual por incapacidad parcial.

6 Pensión por Incapacidad Total Permanente: En este caso la incapacidad total permanente puede ser producto de enfermedad común o por accidente. En el primer caso, la incapacidad permanente es certificada por la Comisión médica después de dos años. En el segundo caso, la incapacidad es producto de la propia gravedad del accidente. Se otorga una pensión de acuerdo a las disposiciones establecidas en las leyes sobre Riesgos Profesionales.

7 Pensionado: Que tiene o cobra una pensión. En la República de Panamá, a los trabajadores de la empresa privada que se retiran de la vida laboral al cumplir la edad, se les denomina pensionado. A los trabajadores del Estado se les denomina jubilados.

8 Pensión Máxima: Es de B/ 1.500.00 y se otorga al asegurado cuando tenga por lo menos 25 años de cotización y un salario promedio mensual no menor de B/ 1.500.00 mensuales durante un período de 15 años.

9. Incapacidad: Cuando a causa de una enfermedad o accidente, el trabajador se incapacite para ejercer sus funciones regulares. El médico determina a través de un certificado escrito, las horas o días en que el trabajador no esté apto para laborar.

10. Planilla: Informe de cobro mensual de los negocios que el agente representa, este es presentado los primeros días de cada mes.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

CAPITULO II

EVOLUCIÓN, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ Y DE LA CAJA DEL SEGURO SOCIAL

A. Comisión del Canal de Panamá

1. Evolución

Con la Convención del Canal Istmico de 1903, la República de Panamá le concedió a los Estados Unidos derechos de jurisdicción como si fueran soberanos sobre una área de 1432 kilómetros que se denominó Zona del Canal de Panamá.

Posteriormente, el 28 de abril de 1904, el Congreso de los Estados Unidos autorizó al presidente de ese país para crear, mediante Ley, un gobierno en la Zona del Canal. El presidente transfirió todos los poderes que le habían otorgado a la Comisión del Canal Istmico y ésta se encargó de dictar las reglas y establecer las regulaciones necesarias para el gobierno de la Zona del Canal.⁸

Mas tarde, en 1912 se creó la agencia del Canal de Panamá, que tenía bajo su responsabilidad el mantenimiento, operación y gobierno de la Zona del Canal. Esta entidad se mantuvo, hasta 1951, como una agencia de fondos asignados y los ingresos por peajes eran pagados al tesoro de los Estados Unidos.⁹

⁸ Manfredo, Fernando. Propuesta para la creación de una entidad gubernamental panameña, para la administración, operación y mantenimiento del Canal. Universidad de Panamá. Facultad de Administración Pública. 1992. p. 26.

⁹ Ibid. p. 28.

En 1950, el Congreso le cambió el nombre a la Compañía del Ferrocarril de Panamá y la designó como Compañía del Canal de Panamá para destacar la importancia del tráfico de naves. La agencia de fondos denominada El Canal de Panamá, que operaba desde 1912, fue renombrada gobierno de la Zona del Canal de Panamá.¹⁰ Esta situación permaneció hasta el 1º de octubre 1979, fecha en que entran en vigencia los Tratados Torrijos-Carter de 1977.

El gobierno de la Zona del Canal fue eliminado por los Tratados de 1977 y en su lugar se creó la Comisión del Canal de Panamá que es una agencia del Gobierno de los Estados Unidos. En el Artículo III, punto 3 dice:

"En desarrollo de esta concesión, de derechos, los Estados Unidos de América, con arreglo a los términos de este tratado y a las Leyes de los Estados Unidos de América cumplirán las responsabilidades por medio de una agencia gubernamental estadounidense que se denominará La Comisión del Canal de Panamá, la cual será constituida conforme a las Leyes de los Estados Unidos de América".¹¹

El gobierno de los Estados Unidos, en 1994, introdujo a la Ley 96-70 una serie de cambios que convierten a la Comisión del Canal en una corporación gubernamental con el objetivo de que ésta trabaje con la suficiente flexibilidad

¹⁰ *Ibíd.* p. 30.

¹¹ Tratado del Canal de Panamá, Torrijos-Carter, Panamá, 1977 p. 8.

como si fuera una entidad comercial y sirva de base para la organización del Canal después de 1999¹²

En esta nueva organización la Corporación tendrá un solo accionista que es el presidente de los Estados Unidos, o la persona que él nombre como su representante ante la Junta Directiva. El propósito fundamental de la reciente entidad es la de facilitar la transición del Canal a Panamá.¹³

2. Marco Institucional

La Comisión del Canal de Panamá es una dependencia del Poder Ejecutivo del Gobierno de los Estados Unidos, creada por los Tratados del Canal de Panamá de 1977 y establecida por el Acto del Canal de Panamá de 1979, conocida como Ley 96-70 la cual fue ratificada el 27 de Septiembre de 1979 por el Senado de los Estados Unidos. La autoridad del presidente de los Estados Unidos es ejercida a través de la Secretaria de Defensa y de la Secretaria del Ejército. La Comisión es supervisada por nueve miembros de la Junta Directiva, de los cuales cinco son ciudadanos estadounidenses nombrados por el presidente de la Estados Unidos, con la asesoría y consentimiento del Senado; y cuatro son ciudadanos de la República de Panamá, propuestos por el presidente de Panamá, para que sean nombrados por el presidente de los Estados Unidos.

¹²Ortega Oyden. Las modificaciones a la Ley 96-70 por el Congreso de los Estados Unidos. Revista Tareas N° 85. 1995. p. 45-46

¹³ Ibid p. 48.

La Comisión fue creada por los Tratados de 1977 para que la República de Panamá y los Estados Unidos co-administraran el Canal de Panamá, hasta el 31 de diciembre de 1999. Para dar cumplimiento a lo establecido en los Tratados, la Comisión gerencia, opera y mantiene el Canal, sus trabajos complementarios, instalaciones y equipo y establece los mecanismos para asegurar el tránsito libre y fluido por la vía acuática. La Comisión desempeñará estas responsabilidades hasta el 31 de diciembre de 1999, fecha en que la República de Panamá asumirá plenamente la Administración del Canal¹⁵.

La Comisión cuenta con un Administrador, que será nombrado por el presidente de los Estados Unidos, y con el consejo y consentimiento del Senado y continuará en su cargo a voluntad del presidente de los Estados Unidos¹⁶.

Habrá un Sub-Administrador y un Ingeniero jefe de la Comisión, ambos nombrados por el presidente de los Estados Unidos. Tanto el Sub-Administrador como el Ingeniero jefe desempeñarán las funciones que sean prescritas por el presidente de los Estados Unidos¹⁷.

El Inspector General realiza auditorías independientes y objetivas; la Oficina del Asistente y del Secretario participa en la ejecución y desarrollo de las políticas y proporcionan ayuda a los miembros de la Junta Directiva.

La Oficina de Administración Financiera se encarga de fomentar las políticas financieras, contables y de las tarifas; la Administración Ejecutiva

¹⁵ Op. cit. Anual Report, p.1.

¹⁶ Ley 96-70, Sección 1103.

¹⁷ Ley 96-70 Sección 1104.

coordina las políticas de desarrollo y administración. El Planeamiento Ejecutivo tiene la finalidad de asesorar y representar al Administrador en todos los asuntos relacionados con las políticas de administración y operaciones. La administración de personal se encarga de todo lo concerniente a los aspectos laborales del personal de la Comisión.

El Consejo General es responsable de la preparación de los proyectos de Leyes y de brindar asesoría legal a la Comisión del Canal. El Departamento de Mejoras al Canal, encargado de desarrollar estudios de capacidad y mejoras en la estructura del Canal; Relaciones Públicas, responsables de las publicaciones e intermediario de las relaciones con el público; Relaciones Industriales, coordinan y dirigen los programas obrero-patronales en igualdad de oportunidades.

Los Departamentos de Ingeniería y Construcción, Marítimo y Servicios Generales están constituidos por las Divisiones de Ingeniería Industrial, Mantenimiento, Electricidad, Dragado y Construcción, los cuales son responsables de las operaciones y mejoras de la vía acuática.

El Departamento Marítimo está constituido por el Grupo de Inspectores Locales y las Divisiones de Pilotos, Esclusas, Tráfico Marino, Servicio al Canal, Seguridad Marina, Operaciones del Canal y Entrenamiento Marítimo, los cuales son responsables del control y asistencia al tránsito de buques y naves por el Canal.

El Departamento de Servicios Generales constituido por las Divisiones de Compras, Transporte, Bomberos, Protección al Canal, Soporte y Facilidades y la Imprenta son responsables de las compras de materiales y equipo, del cuidado y la conservación de terrenos verdes de la Comisión, de la Administración de

edificios residenciales, de los servicios de vigilancia y las operaciones de los rellenos sanitarios. (Véase Organigrama).

Las operaciones del Canal se conducen sobre la base del autofinanciamiento. La Comisión está obligada a recuperar, mediante el cobro de peajes y otros ingresos, todos los costos de operación y mantenimiento del Canal, incluyendo intereses, depreciación, capital de reposición, trabajos de expansión y mejoras; y pagos a la República de Panamá por servicios públicos y anualidades acorde al parágrafo 5 del Artículo III y los párrafos 4(a) y (b) del Artículo XIII, respectivamente de los tratados del Canal de Panamá de 1977.

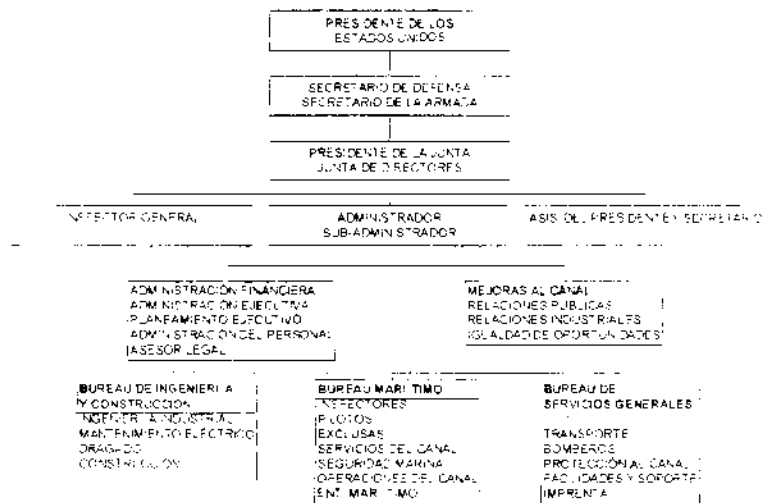
Los ingresos por peajes y de otras fuentes son depositados en el Tesoro de los Estados Unidos en una cuenta conocida como Fondo del Canal de Panamá. Este fondo es accesible para su uso continuo y para financiar las operaciones y programas del Canal que son anualmente revisadas por el Congreso¹⁸

3. Estructura

La estructura está definida en el siguiente Organigrama:

¹⁸ Op. cit. Annual Report. p. 1

ORGANIGRAMA DE LA COMISIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ



FUENTE: REPORTE ANUAL DE LA COMISIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ, FECHADO EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1993

B. Detalles del Funcionamiento de la Comisión

1. Programas de Mejoramiento y Mantenimiento del Canal

La planificación del mantenimiento y la lista de mejoras a realizar son estructuradas en el transcurso del año fiscal. La oficina de Ingeniería y Construcción es la encargada de la ejecución de estos planes. La oficina de Marina es la encargada del mantenimiento de las esclusas y otras facilidades relacionadas.¹⁸

¹⁸ Panama Canal Commission Annual Report 1993, p.17

2. Operaciones de Apoyo

a) Servicios Logísticos

La División de Apoyo Logístico se encarga de la administración de inventarios, distribución, de la administración de los contratos y de todo lo que tenga que ver con las operaciones del Canal.²⁰

b) División de Apoyo y Administración de Facilidades

Este Departamento maneja y administra todos los edificios y viviendas, los servicios sanitarios y de mantenimiento de suelos, el inventario de la mueblería, los servicios de librerías y los programas de recreación para el personal de la comisión.²¹

c) Los Servicios de Transportación de Motores

Este Departamento se encarga de la operación y mantenimiento de los 980 vehículos designados para satisfacer los servicios de transporte de la Comisión.²²

d) Protección contra Incendios

La División contra incendios y el Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, acorde a los tratados de 1977, son responsables de la protección contra incendios, además de los servicios de rescate en las áreas de operación del Canal, sitios de defensa, áreas de coordinación militar, incluyendo el abordaje de barcos cuando el caso lo amerite al presentarse incendios.²³

²⁰ *Ibíd.* p. 23.

²¹ *Ibíd.* p. 24.

²² *Ibíd.* p. 27.

²³ *Ibíd.* p. 28.

e) Servicios Públicos y Energía

Esta División se encarga de la operación y mantenimiento de los servicios de generación eléctrica y sistemas de distribución, sistemas de comunicación, purificación de aguas, mantenimiento de aires acondicionado para ciertos edificios públicos del área del Pacífico.²³

f) Protección del Canal

Esta División suministra la adecuada seguridad para todo el equipo, instalaciones, facilidades y al personal dedicado a la operación, mantenimiento y administración de Canal de Panamá.²⁴

g) Salud y Seguridad Ocupacional

Este Departamento es un componente de la Oficina de Administración de personal. La Comisión del Canal de Panamá suministra este servicio a todo el personal, y cuenta con el apoyo de todos los niveles de la administración.²⁵

3. Dirección y Administración de Personal

a) Programa de Igualdad de Oportunidades

Este programa se encarga de tomar todas las medidas necesarias para impedir la discriminación de las mujeres, los impedidos y por origen étnico.²⁶

²³ Ibid p 27

²⁴ Ibid p 29

²⁵ Ibid p 29.

²⁶ Ibid p 31

b) Departamento de Relaciones Públicas

Este Departamento es responsable de manejar los asuntos públicos y todo lo referente a la información de las actividades de la Comisión del Canal tanto en inglés como en español, tanto local como internacionalmente. Esto incluye la publicación del periódico quincenal, el Spillway; la preparación y distribución de los reportes de prensa; y todas aquellas actividades que atañen a los servicios de información diaria de la Comisión.²⁸

c) Ombudsman

Esta oficina fue establecida como parte de la legislación implementada por los tratados de 1977. La misma atiende los pleitos, querellas y requerimientos de información de los empleados y dependientes canalizando a las autoridades correspondientes el procesamiento de estos asuntos bajo los estatutos y regulaciones establecidos.²⁹

Estos detalles en torno a la administración de la Comisión del Canal de Panamá son algunos de los elementos y factores que han asegurado que la vía acuática ofrezca un servicio eficiente a la marina mercante internacional y por lo tanto, a la economía mundial.

C. Caja del Seguro Social

1. Evolución Institucional e Historia

La Caja del Seguro Social fue fundada por medio de la Ley 23 del 21 de marzo de 1941 que empezó a regir el 31 de marzo de ese mismo año. Con el transcurso de los años, la institución ha tenido un desarrollo por etapas:

²⁸ *Ibíd.* p.32.

²⁹ *Ibíd.* p. 33.

Período 1941-43: Durante este período se inicia el régimen de seguridad social. Se amparan a todos los trabajadores del sector privado y público, definiendo un sistema contributivo e igualitario. En esta etapa solo cubrió las ciudades de Panamá y Colón.

Período 1943-54: Se promulga la Ley 134 de 1943, la cual reorganiza el sistema sobre bases técnicas y doctrinarias.

Período 1954-1962: La cobertura de la seguridad social se extiende a los Distritos de David, Boquete, Barú, Bocas del Toro, Chitré, Santiago, Aguadulce y Natá.

Período 1962-1970: Es fundado el Hospital General de la C.S.S.; se extiende la cobertura del programa de enfermedad a los miembros de la familia del asegurado, la concesión de pensiones a los sobrevivientes, la creación de las asignaciones familiares y la mejora del subsidio de maternidad a 14 semanas, calculado a base del 100% del salario de la trabajadora.

Período 1970-72: Centralización de la cobertura obligatoria de los riesgos profesionales y la incorporación efectiva de las zonas bananeras en la C.S.S.

Período 1972-75: Se funda el sistema integrado de salud. Si bien significó una respuesta a las necesidades de salud en amplias zonas del país, no se repartió adecuadamente la carga financiera del programa entre la C.S.S. y el Ministerio de Salud, correspondiendo a la primera el mayor aporte.

Período 1975-79: Fundación de la policlínica especializada y creación del Fondo Complementario. Se aumenta el monto de las pensiones vigentes y mejora el cálculo de las prestaciones por conceder.

Período 1979-82: Como resultado de los Tratados del Canal de Panamá, se incorporan a la C.S.S. algunos sectores trabajadores de la antigua zona canalera.

Período 1982-89: Descalabro financiero del programa colectivo de vivienda. Las sumas por recuperar rebasan los 100 millones de balboas.

Período 1990-1991: Profunda crisis financiera que afecta a la Caja del Seguro Social a raíz de las conmociones que perjudicaron al país y a la institución durante la década de los 80's. La mayoría de los hospitales y policlínicas estaban en pésimas condiciones.

Las prestaciones del programa de Invalidez, Vejez y Muerte se vieron afectadas por un déficit actuarial que rebasó, en 1991, los 900 millones de dólares por las siguientes razones:

- Baja en los ingresos por cuotas a consecuencia de la contracción en la actividad económica del país y el desempleo.
- Aumento en el número de pensiones, principalmente de vejez anticipada.
- Eliminación de la segunda partida del Décimo Tercer Mes.

Los analistas financieros de la institución consideraron que el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte es un esquema costoso de prestaciones, que a la larga supondría cuotas insostenibles para empleadores y trabajadores; por lo que, se recomendó la revisión del mismo para frenar gastos y aumentar los ingresos, sin reducir la cobertura social que ofrece la institución.

Por todas estas razones, el gobierno de Guillermo Endara presentó una serie de reformas a la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social que fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa el 13 de diciembre de 1991 mediante las cuales se estableció lo siguiente:

- Se fijó el aumento de la edad de jubilación en dos años tanto para hombres como mujeres a partir del 1 de enero de 1995.
- Se eliminaron las jubilaciones anticipadas a partir de 1993
- Se mantuvo en 180 los meses de cotizaciones para tener derecho a la jubilación.
- Para el cómputo de pensiones se tomará el promedio de los siete mejores de cotizaciones acreditadas en la cuenta individual del asegurado.
- El asegurado que a la edad de jubilación tenga las cuotas requeridas y aún continúe trabajando, se le reconocerá dos por ciento adicional del salario base, por cada doce meses de cotizaciones pagadas, después de cumplir la edad de retiro.

Según los expertos, con estas reformas la situación financiera de la institución estará asegurada hasta el año 2020. A partir de la nueva administración de Ricardo Martinelli y recientemente de la Dra. Marianela Morales, la Institución está siendo sometida a un proceso de modernización para colocarla a tono con los avances del mundo actual”³⁰

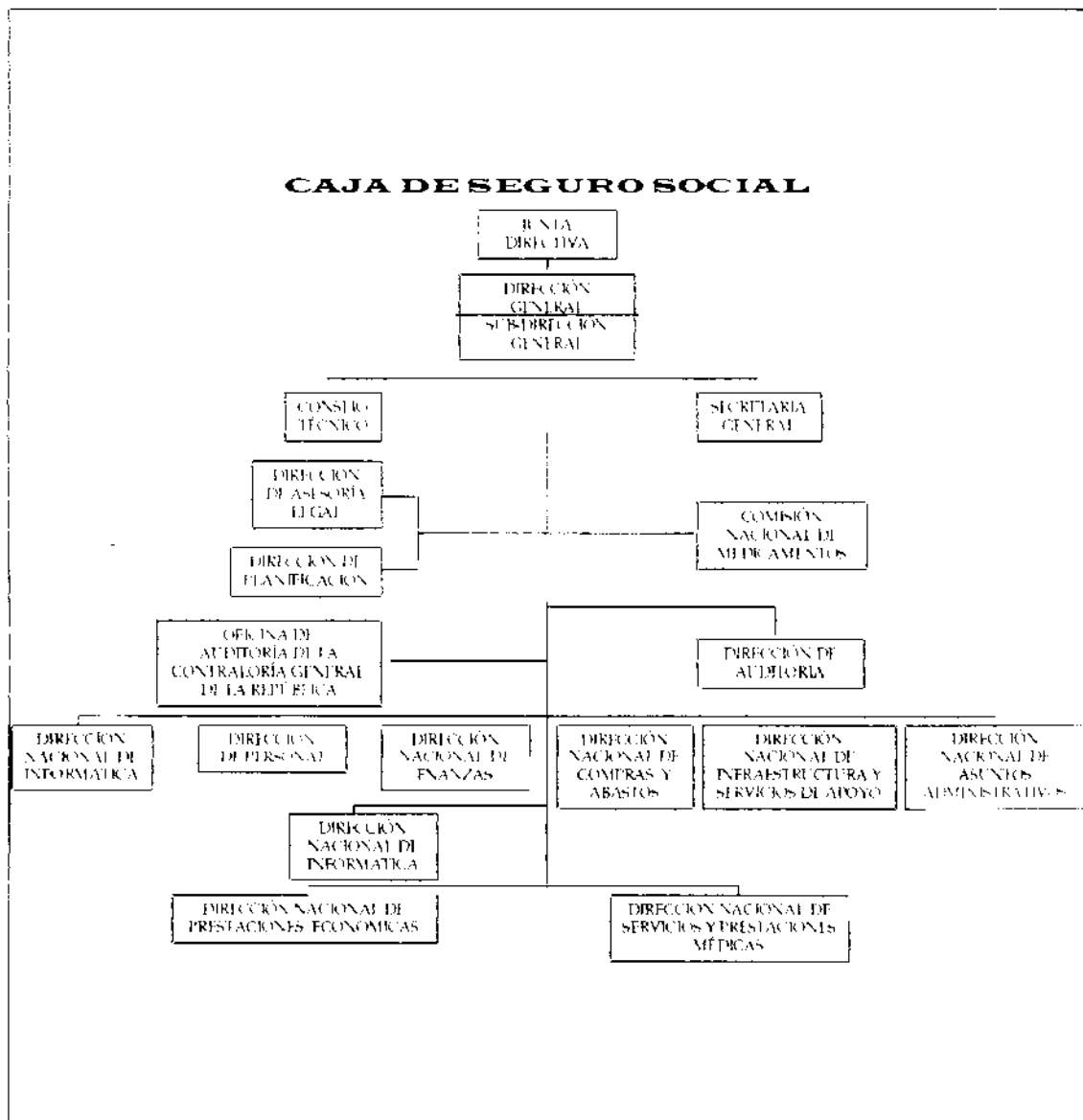
2. Estructura

La estructura de la Caja del Seguro Social está descrita en el organigrama de la institución que se despliega en la página siguiente:

En ese organigrama se refleja la estructura institucional de la Caja del Seguro Social. La función principal de la C.S.S. es tramitar las solicitudes de prestaciones en dinero de los asegurados para garantizar la seguridad de sus medios económicos en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido y brindar atención de salud a los asegurados y sus dependientes.

³⁰ Dirección de Relaciones Públicas de la Caja del Seguro Social. Boletín informativo p. 5

Mayores detalles referentes a la evolución y marco institucional de la Caja del Seguro Social están detallados en el Anexo N°1, págs: 83 y 84



3. Funcionamiento

La C.S.S. esta constituida por la Dirección Nacional de Asuntos Administrativos, la Dirección Nacional de Finanzas, la Dirección de Infraestructura y Servicios de Apoyo y la Dirección de Prestaciones Económicas.

La **Dirección de Asuntos Administrativos** dirige y presta servicios de personal, contabilidad, administrativos, compras, abastos y asesoría. A su vez, se encarga de supervisar y controlar la afiliación de los trabajadores y sus beneficiarios y promover los programas de prevención de accidentes y enfermedades profesionales. La **Dirección de Finanzas** planifica, organiza, dirige y controla la administración financiera e ingresos y los préstamos hipotecarios. La **Dirección de Infraestructura y Servicios de Apoyo**, planifica, ejecuta y controla los proyectos de infraestructura, los programas de mantenimiento institucional, además, administra los sistemas de seguridad, transporte y comunicación y la Dirección de Prestaciones Económicas brinda protección al trabajador mediante prestaciones en dinero para los programas de enfermedad común, maternidad, invalidez, vejez, muerte y accidentes o enfermedades profesionales.

Los trabajadores panameños que se han incorporado a la Comisión del Canal desde el 1º de octubre de 1979, pagan a la Caja de Seguro Social sobre la base de seis punto setenta y cinco por ciento (6.75%) para los trabajadores permanentes; y ocho punto cuarenta y cinco por ciento (8.45%), correspondiente al patrono y uno punto setenta por ciento (1.70%) para el programa de riesgos profesionales. A partir del 23 de marzo de 1980 se incorporan los trabajadores temporales.

A raíz de las modificaciones efectuadas en las Leyes del Seguro Social, aumentan los porcentajes a siete punto veinticinco por ciento (7.25%) para los

empleados y diez punto setenta y cinco por ciento (10.75%), correspondiente al patrono y se mantiene igual el porcentaje de riesgos profesionales.

4. Contribuyentes de la Seguridad Social

Uno de los contribuyentes es el asegurado, quien es la persona natural la cual presta servicios para un patrono o por su propia cuenta y es recompensado o remunerado en dinero. Para ser contribuyente de la C.S.S. es necesario que esté debidamente inscrito y devengue un salario mayor de cien balboas(B/ 100.00). Por lo tanto, el trabajador que genere menos de cien balboas mensuales (B/ 100.00) no paga la cuota del Seguro Social que le corresponde como asegurado.

El otro contribuyente es el patrono, quien es la persona natural o jurídica que utiliza los servicios de un trabajador mediante un contrato verbal o escrito. También es el agente intermediario entre el asegurado y la C.S.S., para el registro laboral del contribuyente y para la deducción y pago de las cuotas obrero patronales.

Es obligación del patrono inscribir al trabajador en la C.S.S dentro de los primeros seis días de ingreso a su servicio y que no haya sido inscrito con anterioridad. Si ha sido inscrito, deberá informar el número de identificación del asegurado.

5. Pensiones

La Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social y sus modificaciones establecen en el parágrafo del Artículo 50 lo siguiente: "A partir del primero de enero de 1995 la edad requerida para tener derechos a la pensión de vejez será de cincuenta y siete años(57) para las mujeres y sesenta y dos(62) para los

hombres. En ese mismo artículo se establece el haber acreditado ciento ochenta meses de cotizaciones, para tener derecho a la jubilación.³¹

El caso que examina esta investigación, pretende buscarle una solución al problema existente y que provoca a los trabajadores de la Comisión del Canal una disminución desproporcionada de su nivel de vida, el que las pensiones por jubilación se limite a la suma de mil quinientos balboas (B/ 1500.00.) lo que no compensa los excesos pagados por dichos trabajadores durante su vida laboral.

Según investigaciones hechas por la firma INDESA, en el sector formal de la economía constituido por el sector privado, el sector público y el área del Canal, cerca de 12,155 personas percibían salarios superiores a mil quinientos balboas (B/1.500.00) mensuales para 1994.³² Investigaciones realizadas por el autor de este trabajo de grado, en la Comisión del Canal indican que al 31 de agosto de 1996, cerca de 2215 empleados percibían salarios por encima de los mil quinientos (B/ 1.500.00) balboas mensuales.³³

Partiendo de las cifras que se dan a continuación, en la siguiente página, es lógico deducir que las contribuciones de este segmento de los asalariados panameños a la Caja del Seguro Social, si bien es importante cuantitativamente, es porcentualmente pequeño. En las cifras se indica claramente que apenas representan el 3.4% de la fuerza laboral del sector formal de la economía.

³¹ Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social, p. 64

³² Diario La Prensa, Sección Negocios, 8 de Septiembre de 1996, p. 33A.

³³ Oficina de Administración de Personal de la Comisión del Canal, 1 de octubre de 1996

A esto se suma el hecho conocido de que, un gran número de contribuyentes de la Caja del Seguro Social, no utilizan los servicios médicos que ofrece esta institución. Si bien no existe una investigación sobre, cuantos asegurados se privan de utilizar los servicios del C.S.S. por una serie de razones, que van desde el convencimiento de que la medicina privada ofrece mejor servicio, hasta aquellos que consideran que recibir atención médica privada simboliza status social. En términos reales, una parte importante de estos contribuyentes son aquellos sectores que reciben salarios altos.

CUADRO 1

NÚMERO DE CONTRIBUYENTES DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, SEGÚN SALARIO: AÑO 1995

Salario Mensual	TOTAL		PRIVADO		PÚBLICO	
	Empleo	%	Empleo	%	Empleo	%
0-99.99	1,128	0.3	481	0.2	647	0.5
100-199.99	61,001	15.4	57,700	23.5	3,301	1.5
200-299.99	102,236	26.3	69,661	28.4	32,575	22.8
300-399.99	69,353	17.9	38,357	15.6	30,996	21.7
400-599.99	81,237	20.9	38,224	15.6	43,013	30.1
600-799.99	31,879	8.2	15,733	6.4	16,146	11.3
800-999.99	13,518	3.5	8,045	3.3	5,473	3.8
1000-1499.99	15,720	4.1	9,718	4.0	6,002	4.2
1500-1999.99	7,816	2.0	3,954	1.6	3,862	2.7
2000 y más	5,239	1.4	3,375	1.4	1,864	1.3

Fuente: Elaborado por INDESA, en base a cifras oficiales, Panamá, agosto de 1996

Por lo anterior, podemos deducir que muchos contribuyentes de la Caja del Seguro Social, al no utilizar los servicios de la institución durante su vida laboral, de hecho subsidian los servicios médicos que ofrece la institución a sus usuarios,

lo que representa un ahorro aún no cuantificado. Por lo tanto, si durante su vida laboral un contribuyente con salario superior a mil quinientos balboas (B/. 1,500.00) ha subsidiado en términos prácticos a la institución, no existe justificación económica para limitar las pensiones a dicha cuantía, tomando en consideración que representan una fracción pequeña de los jubilados y pensionados. Si esta limitación a las pensiones se mantiene indefinidamente, la institución debería utilizar ese ahorro de recursos en algún tipo de inversión de beneficio social, o en la forma señalada en nuestra propuesta.

CAPITULO III

LAS PENSIONES Y JUBILACIONES EN LA LEY FEDERAL NORTEAMERICANA Y LA LEY ORGANICA DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL

A. Pensiones y Jubilaciones

Antes de la entrada en vigencia de los Tratados Torrijos-Carter, el primero de octubre de 1979, todos los trabajadores panameños contratados por la antigua Zona del Canal estaban cubiertos por el seguro social del Servicio Civil Federal de los Estados Unidos suscrita a la Compañía "Mutual de Omaha", que hoy, es administrada por la compañía "Panamerican Life Insurance" (Palic). A partir del primero de octubre de 1979, con la entrada en vigencia de los Tratados de 1977, y la ejecución del Capítulo III, en el artículo VIII, se establece que desde esa fecha todos los empleados que sean contratados, estarán cubiertos por el régimen del seguro social de la República de Panamá, Administrada y Controlada por La Caja de Seguro Social.³⁴

En ambos regímenes de seguridad se ofrecen a los asegurados servicios y prestaciones a través de los programas de enfermedad y maternidad, invalidez, vejez y muerte y riesgos profesionales.³⁵

En el siguiente cuadro se detalla la cantidad de trabajadores panameños cubiertos por La Caja del Seguro Social a partir del 1º de octubre de 1979:

³⁴ James, Cenaira. Situación Financiera de los trabajadores de La Comisión del Canal bajo La Caja del Seguro Social. p. 88.

³⁵ Ibid. p.88

CUADRO 2

Trabajadores de la Comisión del Canal incorporados a la Caja de Seguro Social a partir de la vigencia de los Tratados Torrijos Carter

Año	A Partir de 1980 Ley Federal	A Partir de 1980 C. S. S.	Total
1980	5302	170	5472
1981	5084	722	5806
1982	4656	1013	5669
1983	4637	1327	5964
1984	4381	1450	5831
1985	4083	1913	5986
1986	3916	2202	6118
1987	3733	2536	6269
1988	3395	2952	6347
1989	3081	3432	6513
1990	2605	3675	6280
1991	2330	3951	6281
1992	2298	4113	6411
1993	2195	4334	6529
1994	1936(a)	4747(a)	6683
1995	1718(a)	5101(a)	6819

Fuente: Situación Financiera de los trabajadores de La Comisión del Canal
Bajo La Caja del Seguro Social: p. 105

(a) Estimación en base al cálculo de la media de 1980-1993

En esta tabla se observa como se ha venido incrementando el número de cotizantes de la Caja del Seguro Social y disminuyendo los cubiertos bajo el Seguro del Servicio Civil de los Estados Unidos.

Al igual que el resto de los trabajadores del país, los funcionarios de la Comisión del Canal contribuyen con el siete punto veinticinco por ciento (7.25%) de su salario mensual a la Caja del Seguro Social. Como Patrono, la Comisión del Canal contribuye con doce punto cuarenta y cinco por ciento (12.45%) del salario

de los trabajadores; de este porcentaje uno punto setenta por ciento (1.70%) corresponde a riesgos profesionales.

En el caso de la contribución mensual al seguro del Servicio Civil, los trabajadores pagan el siete por ciento (7%) del salario base. En cuanto a los riesgos profesionales el patrono cubre el 100% de los costos aprobados.

1. Aspectos de la Ley del Servicio Civil de los Estados Unidos

Todos los empleados que trabajan para el Gobierno de los Estados Unidos están cubiertos por la Ley del Servicio Civil que regula las relaciones obrero-patronales en las agencias del gobierno federal. Según esta Ley, todos los empleados deben contribuir con un porcentaje de su salario base para financiar el fondo de retiro que cubrirá sus pensiones al momento de su jubilación. Estos porcentajes han variado a través de los años como se describe a continuación:

Periodo	Porcentaje
De agosto 1 de 1920 a junio 30 de 1926	2 1/2%
de julio 1 de 1926 a junio 30 de 1942	3 1/2%
de Julio 1 de 1942 a junio 30 de 1948	5%
de julio 1 de 1949 a octubre 31 de 1957	6%
de noviembre 1 de 1959 a dic. 31 de 1969	6 1/2%
Desde 1970 hasta la fecha	7% ³⁶

Para los empleados que trabajan en la Fuerza de Policía y el Cuerpo de Bomberos la cuota es de 7 1/2%. Desde el primero de julio de 1957, las agencias federales están obligadas a contribuir con una cuota igual a la pagada por cada empleado y debe estar incluida en el presupuesto anual de los mismos³⁷.

³⁶ Federal Personal Manual Administration and General Provision, p.2.

³⁷ Ibid. p. 2

Otros recursos que financian los fondos de retiro son las apropiaciones congresionales, transferencias realizadas de los ingresos del tesoro, intereses ganados, donaciones, y contribuciones voluntarias de los empleados que aspiran a un incremento de sus pensiones anuales.³⁸

Las contribuciones voluntarias son realizadas por cualquier empleado que desea obtener un incremento de su pensión al momento de su retiro. Las contribuciones voluntarias deben realizarse sobre cantidades de 25 dólares o en sus múltiplos y no debe rebasar el 10% del salario base del empleado.³⁹

En ciertas situaciones el empleado rebasa el período de años y meses que requiere para tener derecho al 80% de su salario base, que es el tope correspondiente a la pensión de retiro. Este periodo por lo general es de 40 años y 11 meses. En este caso, las cuotas de más o en exceso son notificados al pensionado. Si el pensionado devuelve estas cuotas, automáticamente se considera como contribución voluntaria y se vuelve a examinar el monto de la pensión. Las contribuciones voluntarias ganan un interés compuesto del 3% anual.

Por cada 100 dólares adicionales que el empleado haya aportado al fondo de retiro, al momento de su jubilación se le deberá sumar siete dólares con veinte centavos a su pensión, por cada año que el o ella esté por encima de los 55 años. Si los pensionados mueren y estaban recibiendo montos adicionales, la diferencia acumulada no cobrada, se le concede a los beneficiarios que el pensionado haya indicado.

³⁸ Ibid. p.2

³⁹ Ibid p 21

2. Requisitos para El Retiro

A continuación ofrecemos la tabla de retiro según la Ley del Servicio Civil:

Tipo de retiro	edad	Años de Servicio	Requisitos
Opción	62	5	ninguno
	60	20	ninguno
	55	30	ninguno
	50	20(1)	
	Cualquier edad(a)	25(2)	
	50(a)	20(2)	
	Cualquier edad(a)	25(3)	
Servicio discontinuado	50	20(3)	
Incapacitado	Cualquier edad	5(4)	

(a) Tendrá derecho a una pensión reducida

(1) Deberá retirarse en base a las provisiones especiales para la fuerza policial y el Cuerpo de Bomberos.

(2) Las condiciones de este retiro estarán determinados por la Oficina de Personal.

(3) La separación deberá ser involuntaria y no por faltas a la buena conducta o por actos delincuenciales.

(4) Deberá estar completamente incapacitado para ejercer eficientemente su posición o cualquier posición disponible del mismo grado o nivel salarial para el cual esta calificado.⁴⁰

⁴⁰ Basic Federal Personal Manual. Chapter 831 Retirement p. 831-4.

Según la Ley del Servicio Civil, para tener derecho a una pensión por retiro, el candidato deberá haber completado, por lo menos, 5 años de servicio. El cálculo de las pensiones se hace en base a los tres mejores años de cotizaciones con las siguientes formulas:

Paso 1: el 1.5% de los mejores tres años de cotizaciones multiplicado por todos los años de servicio después de 5 años.

Paso 2: el 1.75% de los 3 mejores años de cotización multiplicado por el numero de años de servicio de 5 a 10 años.

Paso 3: el 2% de los mejores 3 años de cotización multiplicado por los años de servicio después de 10 años.

Una fórmula mas simple es el 1% de los mejores 3 años de cotizaciones más 25 dólares para todos los montos, si la substitución produce una pensión alta.

Si un trabajador de La Comisión del Canal percibe B/ 30,000.00 o B/40,000.00 por año y se jubila a los 60 años con 25 años de servicio la pensión de retiro se calcula de la siguiente manera:

Primeros 5 años	7.5%
Próximos 5 años	7.5%
2.5% por cada año	
después del 1/10/79	<u>37.5%</u>
	52.5%

Pensión anual:

$$B/ 30,000.00 * 52.5\% = B/15,750.00$$

$$B/ 40,000.00 * 52.5\% = B/ 21,000.00$$

Parte de los trabajadores de La Comisión se jubilarán una vez que el Canal pase a Panamá y deje de ser agencia de los Estados Unidos. Si el trabajador

tiene 48 años con 18 años de servicios, o 23 años de servicio con cualquier edad se calcula de la siguiente manera:

1.5% primeros tres años	4.5%
2.5% por cada año	
después del 1/10/79	<u>37.5%</u>
total	42.0%

Pensión Anual:

B/ 30,000.00 * 42% =	12,600.00
B/ 40,000.00 * 42% =	16,800.00

El segundo caso presenta una jubilación anticipada para aquellos empleados que perciben un salario de B/ 1500.00 en adelante.

3. Pensión por Invalidez y Muerte

Para otorgar una pensión por incapacidad total y permanente, tiene que ser certificado médicamente y la misma debe ser por un monto que no podrá ser menor al 40% de los tres mejores años de cotizaciones, o una pensión obtenida en base a la fórmula general ya expuesta, incrementando sus servicios por el período comprendido entre la fecha de su separación hasta la edad de 60 años.

Cuando un funcionario(a) muere, el viudo o viuda recibe un monto equivalente al 55% de la pensión correspondiente a los tres mejores años de cotización. Si el sobreviviente es un niño, este tendrá derecho a una pensión hasta los 18 años y si es estudiante universitario hasta los 22 años.

4. Otros Beneficios

Otros beneficios que incluye la Ley son los ajustes periódicos al monto de las pensiones, de acuerdo al índice de precios al consumidor que mide el costo de la vida. Por cada punto porcentual que se eleve el índice de precios al consumidor, las pensiones serán elevadas 1/10 del 1%. La Ley del Servicio Civil de los Estados Unidos no establece límites al monto de la pensión de retiro.

B. Aspectos de la Ley Orgánica del Seguro Social

La pensión de retiro se calcula en base a los siete mejores años de cotizaciones. El asegurado contribuye con el siete punto veinticinco (7.25%) de su salario base y el patrono con el diez punto setenta y cinco por ciento (10.75). Como ya se ha establecido, la máxima pensión por retiro es de B/ 1500.00.

Para tener derecho a recibir una pensión por vejez se requiere haber acreditado 180 cotizaciones mensuales, equivalentes a 15 años y haber cumplido 62 años los hombres y 57 años las mujeres.⁴¹ El monto de la pensión se calcula de la siguiente manera:

1. Al sesenta por ciento (60%) del salario promedio más;
2. El uno punto veinticinco por ciento (1.25%) por cada doce meses adicionales a las 180 cotizaciones, antes de cumplir el requisito de la edad para la pensión de vejez;
3. Más el dos por ciento (2%) adicional por cada doce meses adicionales después de cumplir los requisitos de la cuota mínima y la edad.⁴²

⁴¹ Ley Orgánica de La Caja de Seguro Social Op. Cit. p 64.

⁴² Ibid p 66.

Esto significa que si una persona gana B/ 30,000.00 al año y cumple la edad de retiro con 25 años de servicios el cálculo es el siguiente:

B/ 30,000.00 * 60% =	B/ 18,000.00
B/ 30,000.00 * 1.25% =	B/ <u>3,750.00</u>
Total	B/ 21,750.00

Como la Ley Orgánica de La Caja de Seguro Social establece que el monto máximo de la pensión de retiro es de B/ 1500.00, el pensionado pierde la suma B/ 3.750.00 cada año. El pensionado también pierde la asignación familiar cuyo monto máximo es de B/ 100 00. La asignación familiar se distribuye de la siguiente manera:

1. Veinte balboas (B/20.00) por la esposa o compañera.
2. Diez balboas(B/10.00) por cada hijo menor de 14 años o de 18 si es estudiante o de cualquier edad si es inválido que dependiera económicamente del pensionado.⁴²

Si una persona a los 50 años con 25 años de servicios, con un salario anual de B/ 30,000.00, queda invalida(o), de acuerdo con la Ley Orgánica sólo tiene derecho a una pensión por invalidez de B/1500.00. Esto fue corroborado en una consulta que se hizo al Departamento de Pensiones y Jubilaciones de La Caja de Seguro Social, el 22 de noviembre de 1996.

Otro aspecto previsto por la Ley es la parte referente a los beneficiarios elegibles en caso de muerte del pensionado. Un caso a destacar es la pensión por viudez que equivale al cincuenta por ciento del monto de la pensión correspondiente y se paga por un período de 5 años. Pero si la viuda estuviese inválida o tuviera cincuenta y siete años o más, la pensión es vitalicia. Las pensiones para los beneficiarios se distribuyen de la siguiente manera:

⁴² Ibid p. 67.

Beneficiarios	Porcentajes
Viuda o viuda inválido	50
Hijos	20 c/u
Madre (si depende económicamente)	30
Padre incapacitado o sexagenario	30
Hermanos menores de 14 (si depende económicamente)	20 ⁴⁴

Si el menor es estudiante en colegios reconocidos por el Estado, la pensión se extenderá hasta los 18 años.

C. Riesgos Profesionales

1. Amparados por la Ley Federal de los Estados Unidos

La Ley del Servicio Civil establece que las agencias federales deben cubrir el 100 por ciento de los costos inherentes al programa de riesgos profesionales; y por lo tanto, el trabajador no contribuye con cuotas descontadas de su salario. El programa de riesgos profesionales cubre todos los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales ocurridas al trabajador. Ofrece prestaciones médicas, prótesis y ortopedia, subsidio por incapacidad temporal, por incapacidad permanente parcial y por incapacidad permanente absoluta. Además, al fallecer el asegurado, ofrece una pensión a los sobrevivientes.

En caso de incapacidad temporal el trabajador recibe su salario durante 45 días. Al rebasar este tiempo, el trabajador casado recibe el 75% de su salario y el trabajador sin dependiente recibe el 66.6% de su salario. Si la incapacidad temporal se prolonga esta continúa hasta que la comisión médica lo determine. Se ofrece una indemnización por la pérdida o deficiencia de los miembros.

⁴⁴ *Ibid.* p. 72, 73

Si la incapacidad es parcial, lo que reduce su capacidad para ejercer sus labores habituales, tiene derecho a otra posición acorde a su capacidad laboral, generalmente de trabajos livianos. Si La Comisión médica lo determina el trabajador casado recibe una pensión permanente equivalente al 75% del salario mensual y de 66.66% si es soltero.

Si la incapacidad es absoluta para ejercer sus funciones, el trabajador casado recibe una pensión permanente igual al 75% de su salario y 66.66% si es soltero.

La Ley del servicio civil no establece topes máximos en cuanto al monto de las pensiones por riesgos profesionales.

2. Amparados por la Caja de Seguro Social

El programa de riesgos profesionales fue establecido por el Decreto de Gabinete N° 68 del 31 de marzo de 1970, y que entró en vigencia en julio de ese año, con la finalidad de cubrir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Se ofrece atención médica, prótesis y ortopedia además de subsidio de incapacidad temporal, pensión de incapacidad temporal, pensión de incapacidad permanente parcial y absoluta e indemnización por incapacidad permanente, prestaciones en caso de muerte y auxilio de funerales a trabajadores.

a) Accidentes de Trabajo

Según la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, los accidentes de trabajo son las lesiones corporales o perturbaciones funcionales que sufra el trabajador en el desempeño de sus funciones y todas las lesiones producidas:

- "1. En la ejecución de órdenes del patrono o en la prestación de un servicio bajo la autoridad de este, aun fuera de lugar y horas de trabajo;
2. En el curso de interrupciones del trabajo, así como antes y después del mismo, si el trabajador se hallare por razón de sus obligaciones laborales en el lugar de trabajo o en locales de la empresa, establecimiento o explotación.
3. Por acción de tercera persona o por acción intencional del patrono o compañero de trabajo.
4. El que ocurra al trabajador al trasladarse de su domicilio al lugar que se desempeñe su trabajo o viceversa."⁴⁵

b) Enfermedades Profesionales

Las enfermedades profesionales incluyen todo estado patológico que se manifiesta de manera súbita o por evolución lenta a consecuencia del proceso de trabajo. Para proteger al trabajador contra los desequilibrios económicos generados por las enfermedades profesionales se establecieron: el subsidio por la incapacidad temporal, la incapacidad parcial permanente y la incapacidad absoluta.

En caso de incapacidad temporal, el trabajador recibe durante dos meses un subsidio diario de dinero equivalente al salario promedio de los dos últimos meses de cotizaciones. Pasado los dos meses, recibe un subsidio equivalente al 60% del salario durante dos años. La incapacidad parcial es aquella que disminuye la capacidad laboral del trabajador. La pensión que recibe es

⁴⁵ Ibid. p. 141

proporcional al grado de incapacidad generada. La incapacidad absoluta es aquella que le impide al trabajador realizar cualquier tipo de trabajo. En este caso recibe un subsidio por incapacidad equivalente al 60% del salario promedio.

El monto mínimo de la cobertura es de 175 balboas y el máximo es de 1500 balboas. En ninguno de los casos, tanto el monto mínimo o máximo puede exceder los montos establecidos para la pensión de invalidez y muerte.

Cuando un riesgo profesional es la causal de muerte del trabajador se otorga a los beneficiarios o dependientes un subsidio que no puede exceder el 75% del salario promedio de los dos últimos meses.

c) De los Recursos y Financiamiento

Los recursos y financiamiento de los riesgos profesionales están constituidos por:

1. Las primas que paguen exclusivamente los patronos.
2. Las multas y recargo que recaude.
3. Las utilidades que se obtengan de la inversión de sus fondos y reservas.
4. Las heredadas, liquidaciones y donaciones que se le hicieren.⁴⁵

Para la fijación de las primas se distribuirán en las siguientes clases de riesgos y el grado de riesgo se fija una escala que va de 6 a 100:

Clase I Riesgo ordinario de vida(6 al 10)

⁴⁵ Ibid. p. 152.

Clase II	Riesgo bajo(14 al 19)
Clase III	Riesgo medio(17 al 43)
Clase IV	Riesgo alto(37 al 67)
Clase V	Riesgo máximo(62 a 100)

El Departamento de Riesgos Profesionales de la C.S.S., clasifica La Comisión del Canal en la Clase V o de riesgo máximo. El aporte de los trabajadores es de 1.70% sobre el salario de los trabajadores y se fija a base del tipo de trabajo que realizan los trabajadores.

D. Análisis Comparativo

Existen claras diferencias entre la Ley del Servicio Civil y de La Caja del Seguro Social que han sido expuestas en los puntos precedentes. Veamos:

Ley del Servicio Civil:

1. La pensión se basa en el salario promedio de los 3 mejores años de cotizaciones.
2. El asegurado y el patrono contribuyen con 7% de su salario anual. Los policías y los bomberos contribuyen con 7 1/2%.
3. Para tener derecho a la pensión de retiro se requiere 5 años de servicio.
4. Se tiene derecho a la jubilación anticipada con una pensión reducida según los años de servicio.
5. Se puede aportar una contribución adicional para elevar el monto de las pensiones de retiro.
6. Si el empleado tiene completa todas sus cuotas, la pensión de retiro equivale al 80% del salario base calculado según los tres mejores años de cotización.
7. Se incrementan las pensiones según el índice de costo de la vida, cada año.

8. Si la capacidad del trabajador se reduce para ejercer sus labores habituales, tiene derecho a ejercer otra posición con el mismo salario acorde a su capacidad laboral.
9. Por incapacidad parcial el empleado tiene derecho a una pensión equivalente al 75% de su salario si es casado o 66.66% si es soltero.
10. Por incapacidad total el trabajador tiene derecho a una pensión equivalente al 75% de su salario base.
11. Los costos de los riesgos profesionales son asumidos por el patrono.

Ley Orgánica del Seguro Social:

1. La pensión de retiro se calcula en base a los 7 mejores años de cotizaciones.
2. El asegurado contribuye con el 7.25% de su salario base y el patrono con el 10.75% por cada trabajador.
3. Para tener derecho a la pensión de retiro se requiere haber completado 180 cotizaciones mensuales y cumplir la edad de 62 años para los hombres y 57 para las mujeres. Las 180 cotizaciones dan derecho a una pensión equivalente al 60% del salario base. Cada 12 cuotas adicionales dan derecho a un incremento de 1.25% del salario base.
4. A partir del primero de enero de 1995 se eliminó la jubilación anticipada.
5. El mínimo monto de la pensión de retiro es 175.00 balboas y el máximo es de 1500 balboas.
6. Si el trabajador es declarado parcialmente incapacitado se le paga una pensión mensual equivalente al 60% de su salario base por 2 años.
7. Si el trabajador es declarado totalmente incapacitado, se le otorga una pensión vitalicia equivalente al 60% del salario de los últimos 12 meses antes del accidente. Si el trabajador no tiene 7 años de cotizaciones, se le hace un promedio de los salarios que tuviese siempre y cuando cumpla con el requisito mínimo de 36 cotizaciones mensuales.

8. La cuota por riesgos profesionales es asumida por el patrono y equivale a 1.70% del salario base de cada trabajador.

En este análisis comparativo La Caja de Seguro Social tiene definidas tres desventajas con relación a la Ley del Servicio Civil. La primera, es la eliminación de la jubilación anticipada. La segunda, es la limitación del monto de jubilación a 1500 balboas y la tercera, es que no obliga que el trabajador tenga derecho a otra posición acorde a su capacidad laboral, si es declarado parcialmente incapacitado. Esta situación equivale a una reducción de los derechos adquiridos por los trabajadores de La Comisión del Canal, en relación a la situación que estuvo vigente antes del primero de octubre de 1979.

CAPITULO IV

LOS TRABAJADORES DE LA COMISIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ

A. Aspectos Generales

Los trabajadores de la Comisión del Canal de Panamá forman parte del sector marítimo de la economía panameña. Este sector no es solo vital para la economía nacional, sino para la internacional. Por el Canal de Panamá transita entre el cuatro y el cinco por ciento del comercio mundial. Este porcentaje parece poco significativo, y en términos de dólares si lo es, porque a través del Canal se traslada de un océano a otro granos, materias primas y minerales estratégicos vitales para la economía de muchos países.

Al estar reguladas las relaciones laborales acorde con las normas del gobierno de los Estados Unidos, los trabajadores gozan de una carrera administrativa que les otorga una prolongada estabilidad laboral, gracias al sistema de mérito. La escala salarial corresponde a la que está vigente en los Estados Unidos. El salario mínimo en los Estados Unidos es de B/ 5.35 la hora. Esto significa que el nivel salarial de los trabajadores de la Comisión esta muy por encima de la media nacional que es de B/ 0.96 por hora. Ya se había señalado en el Capítulo I, que el promedio salarial de los trabajadores de la Comisión, en función del monto de los salarios totales pagados era de B/ 2520.10 por mes. Siendo esto así, es obvio que los trabajadores de la Comisión del Canal son el segmento laboral mejor pagado del país.

B. Problemática de los Trabajadores ante el Sistema de Jubilaciones y Pensiones de la Caja de Seguro Social.

En el Capítulo III ya se indicaron las diferencias existentes entre los sistemas de jubilaciones y pensiones contenidas tanto en la Ley federal norteamericana como de la C.S.S. y al respecto, es necesario destacar que en la Ley federal norteamericana no se establecen limitaciones en cuanto al monto de las pensiones y las mismas dependen del número de años de servicios prestados por el trabajador, lo que incluso ofrece la oportunidad de la jubilación anticipada, eliminada a partir del primero de enero de 1995 en la República de Panamá.

Si una persona durante gran parte de su vida laboral recibió salarios por encima de los B/ 1500.00 le resulta poco atractivo estar incluido dentro del sistema de la Caja de Seguro Social. En el sistema norteamericano, si un trabajador ha pagado todas las cuotas exigidas tendrá derecho al 80% de su salario en base a los tres mejores años de cotizaciones. Esto significa que los empleados de la Comisión, incorporados al sistema de pensiones de la Caja de Seguro Social, se ven forzados a comprar planes de jubilación privados, ofrecidos por las diferentes compañías de seguros existentes en la República de Panamá, lo que le obliga a pagar una cantidad extra de dinero para garantizar una jubilación más remunerativa.

Esto último podría obviarse si la Ley de la C.S.S. previera la posibilidad de que por contribuciones adicionales de los trabajadores de la Comisión del Canal, los mismos pudieran incrementar sus pensiones de retiro. Lo anterior dispuesto por la Constitución en su Artículo 110, el cual prevee la formación del Fondo Complementario, que en la actualidad se encuentra en déficit debido a que el

precedente, los trabajadores de la Comisión del Canal difícilmente estarían dispuestos a apoyar un proyecto parecido.

Según investigación realizada por la Licda. Cenaira James, a partir del primero de octubre de 1979 se incorporan al régimen de pensiones de la C.S.S. los siguientes trabajadores:

CUADRO 3
TRABAJADORES INCORPORADOS AL REGIMEN DE LA
CAJA DE SEGURO SOCIAL

Año	A partir de 1979	Aumento	Años de Servicio	Cuotas Pagadas
1980	170		15	180
1981	722	552	14	168
1982	1013	291	13	156
1983	1327	314	12	144
1984	1450	123	11	132
1985	1913	463	10	120
1986	2206	289	9	108
1987	2536	334	8	96
1988	2952	416	7	84
1989	3432	480	6	72
1990	3675	243	5	60
1991	3951	276	4	48
1992	4113	162	3	36
1993	4334	221	2	24
1994	4747	313	1	12

Fuente. Cenaira James Op. cit p. 106, 108.

Los datos anteriores nos indican que solo a partir de 1995 los trabajadores incorporados al régimen del Seguro Social podrían empezar a jubilarse y ni siquiera por el monto máximo de B/1500.00, por no tener 25 años de cotizaciones ininterrumpidas.

Según datos facilitados por la Dirección de Ingresos de la C.S.S., los ingresos por cuotas de todos los asegurados cotizantes sumó las siguientes cifras:

CUADRO 4
CAJA DE SEGURO SOCIAL
INGRESOS RECAUDADOS EN CONCEPTO DE CUOTAS DE SEGURO SOCIAL
AÑOS 1990 A 1995 (EN MILLONES DE BALBOAS)

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Cuotas totales	326,804	331,771	359,881	426,189	421,744	460,400
Trabajadores	130,376	124,849	135,432	162,430	160,496	175,688
Patronos	175,050	183,973	199,505	236,408	232,537	254,288
Jubilados y Pensionados	20,309	21,935	23,907	26,220	27,571	29,212
Voluntario	1,069	1,014	1,037	1,131	1,140	1,212

Fuente: Dirección de ingresos

Fecha: 08 de noviembre de 1996

Es evidente, según las cifras, un crecimiento notable de los ingresos por concepto de cuotas obrero patronales a pesar de la desaceleración económica del país. Esto significa que el Seguro ha mejorado su eficacia en la administración de las cuentas por cobrar.

CUADRO 6
EGRESOS ESTIMADOS POR JUBILACIONES Y PENSIONES
 (En millones de balboas)

AÑO	PENSIONES
1992	288.3
1993	301.9
1994	311.4
1995	321.8
1996	325.2

Fuente: Departamento Actuarial de la Caja de Seguro Social

Partiendo de los datos anteriormente expuestos, los egresos por pagos de jubilaciones y pensiones por parte de la Caja de Seguro Social, están muy por debajo de los ingresos recibidos por la institución en concepto de cuotas obreros patronales. Los pensionados que cobran B/1500.00 no representan ni siquiera el 5% del total de los pensionados, si tomamos en consideración que los asalariados del sector formal de la economía con ingresos superiores a los B/1500.00 alcanzan el 4% de la fuerza laboral como ya se detalló en cuadro expuesto en el Capítulo II.

Según la edición de Panamá en Cifras, el número de cotizantes activos de la Caja del Seguro Social entre 1990 a 1995 fue el siguiente:

CUADRO 7
COTIZANTES ACTIVOS DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL
AÑOS 1990 A 1994

Año	Cotizantes
1990	398,300
1991	417,600
1992	439,300
1993	453,105
1994	500,037
1995	522,698

Fuente: Panamá en Cifras. Años 1990-1994 p. 212
Panamá en Cifras. Años 1991-1995 p.173

El Departamento de Informática de la Caja del Seguro Social, facilitó al autor de esta investigación el número de cotizantes con salarios superiores a B/ 1500.00 de la República de Panamá y del sector de la Comisión del Canal de 1990 a 1995.

CUADRO 8
Numero de cotizantes con salarios superiores a B/1500.00 en
Panamá y el Sector de la Comisión del Canal

Año	de 1500 a 7000	Mayor de 7000	Salario Anual Promedio	Aportación al Seguro
1990	8550	29	B/68,940.00	B/42,879,128.85
1991	9809	56	B/83,424.00	B/59,665,887.60
1992	7550	33	B/65,640.00	B/36,086,738.70
1993	10941	92	B/98,184.00	B/78,536,452.20
1994	12797	110	B/113,772.00	B/106,463,002.29
1995	13266	148	B/113,592.00	B/110,469,923.88

Fuente: Comisión del Canal de Panamá.

CUADRO 9
Numero de cotizantes con salarios superiores a B/1500.00
y el Sector de la Comisión del Canal

Año	de 1500 a 7000	Mayor de 7000	Salario anual Promedio	Aportación al Seguro
1990	1252	10	B/68,940.00	B/6,307,665.00
1991	1480	29	B/83,424.00	B/9,126,794.16
1992	N/A	43	B/65,640.00	-----
1993	1923	53	B/98,184.00	B/14,065,839.84
1994	2208	64	B/113,772.00	B/18,740,523.84
1995	2699	102	B/113,592.00	B/23,067,411.42

Fuente: Departamento de Informática de la Caja del Seguro Social

Los salarios promedios indicados corresponden a la suma de los salarios efectivamente pagados cada año, a la totalidad de los cotizantes del cuadro. Lo anterior significa que este segmento de la población económicamente activa recibe salarios elevadísimos. Los datos señalan que el número de cotizantes con salarios superiores a B/1500.00 no alcanzan ni el 3% del total de los cotizantes activos de la Caja de Seguro Social. Y los de la Comisión del Canal, no suman ni el 1% del total de los cotizantes. Sin embargo, los trabajadores de la Comisión aportaron en 1990 poco menos del 2% de las cuotas totales y cerca del 5% del total en 1995. A nivel de todos los contribuyentes detallados en el cuadro anteriormente expuesto, en 1990 aportaban el 13% de las cuotas totales, incrementándose al 24% en 1995. Esto significa que los contribuyentes con salarios elevados están subsidiando las jubilaciones y pensiones de montos bajos, lo que en cierta forma explica el límite impuesto de B/1500.00. Esto también indica que el modelo económico que se está implementando concentra el ingreso y puede llevar a la

C.S.S. a la quiebra, si las contribuciones de los asalariados que reciben ingresos de menos de B/1500.00 continúa disminuyendo.

La tendencia anterior también revela la situación general de la economía de los últimos años: evolución recesiva que ha provocado un pronunciado incremento del desempleo y del sector informal de la economía, que conjugado con los bajos salarios recibidos por la gran masa de la fuerza laboral, provoca la inevitable disminución de las contribuciones de la población activa cuyos salarios son menores de B/1500.00.

Las aportaciones globales en concepto de cuotas obreros patronales de los empleados de la Comisión del Canal a la Caja de Seguro Social son mínimas en relación con las aportaciones totales ya descritas en el Cuadro 1. Por lo tanto, es lógico concluir en base a los datos, que si la C.S.S. pagara jubilaciones y pensiones por montos superiores a los B/ 1500.00 a los pensionados de la Comisión del Canal, el incremento porcentual de los egresos por el mismo concepto sería mínimo. Entonces, sería inexacto afirmar que el Seguro Social sufriría una crisis financiera si se tomara la medida de eliminar el límite actual de monto de pensiones de B/ 1500.00 a los pensionados de la Comisión.

El problema se generaría con el resto de los pensionados que están en la misma condición, que podrían alegar discriminación porque tienen el mismo derecho. Por lo tanto, si se plantea una reforma al sistema de pensiones, para los pensionados de la Comisión, tendría que estructurarse una solución que sirviera de modelo al resto de los contribuyentes con salarios elevados.

El sistema que funciona en la Caja de Seguro Social, es el llamado sistema de solidaridad, en donde los contribuyentes de altos ingresos financian las pensiones de menor ingreso. Sin embargo, el incremento de los recursos depende

de dos factores: la situación general del empleo y la rentabilidad anual de las reservas. En la medida que aumente el desempleo, se dependerá cada vez más de las aportaciones de los contribuyentes de altos ingresos. Si la rentabilidad anual de las reservas es baja, se tenderá a igual situación. Como la economía panameña tiene un desarrollo cíclico de altas y bajas, lo lógico es proponer iniciativas que eleven el rendimiento de las inversiones de la Caja de Seguro Seguro.

Según el Artículo 37 de la Ley Orgánica, las inversiones de la C.S.S. deben ser en los siguientes rubros:

- a) Bienes muebles o inmuebles para sus propios servicios;
- b) Préstamos de garantía hipotecaria y anticrética a los asegurados para la construcción o adquisición de vivienda propia con seguro colectivo de vida. Para los efectos de los préstamos a que se refiere este inciso, la Caja de Seguro Social podrá acogerse al régimen de intereses preferenciales que se establezca de acuerdo a las Leyes vigentes;
- c) Bonos y cédulas hipotecarias del Estado o de entidades autónomas oficiales, siempre que estén garantizadas por el Estado. El valor total invertido no podrá ser mayor del 60% del monto de las reservas de la C.S.S.;
- 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 que rijan en el mercado financiero local.
- e) Bonos, Pagarés y otros títulos de deuda emitidos por empresas nacionales, cuya emisión haya sido debidamente presentada, tramitada y aprobada por la Comisión Nacional de Valores.⁴⁷

⁴⁷ Ley Orgánica de la C.S.S. Op cit. p. 50.

Se establece que tales valores deberán estar totalmente garantizados por efectivo o por avales bancarios o por compañías de seguro, siempre y cuando estén autorizadas para operar en la República de Panamá.

Como ya se indicó, el rendimiento anual de las reservas es bastante bajo. En primer lugar, la tasa de interés a plazo fijo pagada por el Banco Nacional a la Caja del Seguro Social es del 5.25%, por debajo de la tasa de interés de mercado. La Caja de Ahorros sí paga la tasa de interés de mercado, pero los depósitos en el Banco Nacional se acercan a los 800 millones de dólares, mientras que los depósitos en la Caja de Ahorros son muchísimo menores⁴⁸. Por otro lado, el marco institucional del mercado de valores en Panamá no es aún lo suficientemente sólido. La Bolsa de Valores de Panamá se fundó apenas en 1990 y las entidades del Estado no emiten cantidades importantes de Bonos ni de otros documentos negociables. Por lo tanto, las condiciones impuestas al Seguro Social no garantizan un mayor rendimiento de las inversiones de la institución.

Sería deseable que la Caja del Seguro Social contemplara la posibilidad de fundar su propio banco o entidad financiera que le diera mayores libertades para administrar las reservas de la institución, lo que le generaría un mayor rendimiento. Si esto no se ha realizado ha sido por motivos políticos e intereses creados lo cual no es el propósito de esta investigación examinar. Es necesario apuntar que la proposición de cualquier iniciativa legal que elimine el actual límite de las pensiones de retiro a B/1500.00, pasa inevitablemente como una reorientación de la administración de los fondos de la institución y es precisamente lo que vamos a proponer.

⁴⁸ Fuente: Banco Nacional de Panamá.

C. Una Opinión Autorizada sobre el Tema

El Dr. Humberto Ricord, conocido abogado panameño, que ha sido asesor legal de la Asociación de Pilotos de la Comisión del Canal ofreció las siguientes opiniones a nuestras interrogantes sobre el referido tema:

¿Cuál es su opinión en torno a que la Caja del Seguro Social, limite las pensiones y jubilaciones a la cantidad de B/ 1500.00?

R. En términos generales, es normal que las jubilaciones o pensiones, ya que se usan indistintamente los dos términos, deben tener un tope cuando se trata de un sistema basado en el principio de la solidaridad, porque con las cuotas altas se constituye un fondo común que sirve para pagar las pensiones y jubilaciones de los que menos ganan y que tal vez, su aporte a la caja sea deficitario en comparación con lo que va recibir durante 5, 10 o 15 años, nadie sabe cuanto tiempo. Ahora bien, como a veces ocurre déficit en los fondos que financian las jubilaciones y pensiones, ya sea porque gastan mucho administrativamente o por la razón que sea, parece conveniente que la Ley del Seguro Social sea un poco más flexible, en el sentido de permitirle a los empleados que devengan altos salarios, que se destine parte de sus cuotas para constituir un fondo especial de pensiones de cotizantes con altos salarios, pero dentro de la C.S.S., sin vulnerar el principio de la solidaridad a que anteriormente me había referido.

¿Entonces, usted sería partidario de una reforma a la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, en ese aspecto?

R. Soy partidario de una revisión total al problema de la Caja de Seguro Social; de una Ley que actualice el funcionamiento de la institución; porque tal y como está la Ley vigente es un verdadero caos, un permanente desequilibrio, y existen muchas situaciones realmente desventajosas para los asegurados que

serán posteriormente jubilados y pensionados, como es mi propio caso, ya que me jubilé hace 10 años con B/ 1500.00 y mi pensión continúa siendo la misma. En ese mismo período, esta pensión se ha reducido posiblemente, en un 20 a 25% por razón del costo de la vida siempre en aumento.

¿ Usted que ha sido asesor de Asociaciones de Empleados de la Comisión del Canal, éstas le han expresado alguna opinión en torno a este tema?

R. Si, he escuchado a trabajadores del Canal que desde hace cierto tiempo y por razón de los Tratados de 1977, comenzaron a pagar cuotas a la Caja de Seguro Social que son descontadas por su condición de asegurados. Ellos están muy descontentos del Seguro Social en cuanto a las prestaciones médicas y los demás servicios, al igual que el resto de los asegurados del país. Como en la Comisión del Canal hay otros sistemas de seguridad social, todavía vigentes, en donde los Estados Unidos tiene el papel principal, entonces esa situación debe ser reformada, modificada según ellos lo dicen, y tienen razón, como todos los jubilados y pensionados de este país.

El Dr. Ricord señala la inflexibilidad de la norma, pues en diez años no ha recibido ningún ajuste en función del alto costo de la vida siempre en aumento. La situación de este profesional del derecho, en la práctica no lo afecta tanto, porque aún continúa ejerciendo su carrera, lo que representa un complemento a su jubilación. Pero, para los casos de muchos futuros jubilados del área del Canal, ese monto puede representar el único ingreso que tendrán y es ampliamente conocido que la C.S.S. no ajusta las pensiones acorde al aumento del costo de la vida, porque la Ley Orgánica de la C.S.S. no la obliga.

Recientemente, en el transcurso de 1996, los jubilados de todo el país tuvieron que realizar un amplio movimiento de presión social para que el Seguro

Social les otorgara un ajuste de B/ 25.00 por mes. Los jubilados solicitaban B/ 40.00. Por lo tanto, las condiciones de la Ley actual son claramente desventajosas para todos los pensionados y jubilados y, en particular, para los empleados de la Comisión del Canal.

CAPÍTULO V

PROPUESTA JURÍDICA DE PENSIÓN Y JUBILACIÓN PARA LOS EMPLEADOS DE LA COMISIÓN DEL CANAL INCORPORADOS A LA CAJA DE SEGURO SOCIAL DESDE 1979

A. Proyecto de Ley

Considerando que los trabajadores de la Comisión del Canal de Panamá integran un sector vital en el desenvolvimiento económico presente y futuro de la República, y que el monto a B/ 1500.00, dispuesto por la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, afecta negativamente el nivel de vida de los trabajadores de la Comisión, una vez se retiren de la vida laboral, se proponen las siguientes reformas a la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social:

- 1 Créase el Fondo Especial de Cotizaciones Excedentes para todos los trabajadores de la Comisión del Canal cuyos sueldos y salarios rebasen los B/ 1500.00 mensuales.

- 2 El Fondo estará constituido con el monto de las cotizaciones excedentes que rebasen la cuantía de B/ 108.75 por mes, que corresponde a la cotización de un asegurado que recibe un salario de B/ 1500.00 cada mes.

- 3 La Caja del Seguro Social determinará, previo estudio económico y actuarial, que porcentaje del excedente deberá destinarse a la constitución de este Fondo para garantizar la permanencia del actual sistema basado en la solidaridad.

4. Para garantizar el rendimiento de las inversiones de dicho Fondo, se fundará la Administradora del Fondo Especial de Cotizaciones Excedentes de la Caja del Seguro Social, que contará con autonomía administrativa y patrimonio propio.

5 La Administradora del Fondo Especial de Cotizaciones Excedentes podrá realizar las siguientes inversiones:

- a) Bienes muebles e inmuebles para sus propios servicios;
- b) Préstamos con garantía hipotecaria y anticrética a los asegurados para la construcción o adquisición de viviendas propia con seguro colectivo de vida y podrá acogerse al régimen de intereses preferenciales que se establezca en las Leyes vigentes;
- c) Depósitos a plazo fijo en el sistema bancario privado, pero solo en aquellas instituciones de reconocida solidez y solvencia que garanticen su existencia a largo plazo.
- d) Depósitos a plazo fijo en el Banco Nacional y en la Caja de Ahorros, siempre que los intereses no estén por debajo de la tasa de interés de mercado.
- e) Bonos y Acciones de sociedades nacionales.
- f) Préstamos personales a los asegurados y pensionados.
- g) Bonos y Títulos del Estado.
- h) Préstamos sobre proyectos de inversión, cuya rentabilidad esté plenamente garantizada.
- i) Bonos y Títulos de gobiernos extranjeros de garantizado rendimiento
- j) Cualquier otra inversión que se determine en una Ley posterior o que sea análogo a los anteriores.

El producto de los rendimientos de las inversiones realizadas se destinarán al incremento del monto de las pensiones. La administración de la institución, previo estudio económico y actuarial, determinará el monto de mínimo incremento y los mecanismos a ejecutar para aumentar estas pensiones con el transcurso del tiempo hasta la muerte del pensionado.

6. La Administradora del Fondo Especial de Cotizaciones Excedentes y la Caja de Seguro Social acordarán, previo estudio económico, qué porcentaje de sus

beneficios brutos deberá aportar la primera a la segunda. Parte de estas aportaciones tendrá que destinarse al incremento de las pensiones de aquellos asegurados que reciben montos bajos. La Caja del Seguro Social decidirá, previo estudio, el rango salarial de los asegurados que obtendrán este beneficio de manera permanente hasta su muerte.

7. En caso de muerte del asegurado, antes o después de su jubilación, los beneficiarios que el asegurado haya señalado, tendrán derecho a recibir las rentas acumuladas por él en dicho Fondo. Este derecho de los beneficiarios no prescribirá.

8. La Caja del Seguro Social se responsabilizará por la supervisión de las actividades de la Administradora del Fondo Especial de Cotizaciones Excedentes para garantizar su correcto funcionamiento. La Caja del Seguro Social deberá configurar los mecanismos que contenga la estructura y funcionamiento de dicha entidad supervisora.

9. La Junta Directiva de la Administradora del Fondo Especial de pensiones estará integrada por 5 personas: un representante de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social y un representante de los trabajadores de la Comisión del Canal de Panamá, un representante del Órgano Ejecutivo y un representante del Órgano Judicial. El período de ambos funcionarios será de cinco años. Ambos nombramientos deberán ser ratificados por la Asamblea Legislativa.

10. La Junta Directiva nombrará un comité consultivo asesor que coadyuvará en la administración de la institución. Estos asesores deberán tener reconocida idoneidad en el manejo de administración de inversiones, ya sea por estudios superiores en la materia o por experiencia adquirida en un período no menor de cinco años.

11. La Administradora estará obligada a publicar los Estados Financieros (de Situación y de Ganancias y Pérdidas) en todos los periódicos del país, a más tardar la tercera semana del mes de enero de cada año, detallando la evolución de sus actividades del año anterior.

12) La Junta Directiva determinará, previo estudio, si la Administradora funcionará como Fondo de pensiones, como Fondo mutuo o de la manera más conveniente para los cotizantes.

B. Análisis del Proyecto de Ley y de otras Alternativas

El paquete de inversiones que se ha recomendado es muy parecido al de las compañías de seguros establecidas en Panamá, pues por la naturaleza de su actividad las compañías de seguro son caracterizadas como inversionistas institucionales. Se pudo investigar en la Asociación Panameña de Aseguradores (APADEA) que en 1995, las compañías de seguros ejecutaron inversiones por B/ 274,589, 152.00; las ganancias ese mismo año sumaron B/ 23, 546, 870.00 y los impuestos pagados sumaron poco más de 27 millones de balboas.⁴⁹

Los beneficios o ganancias que obtendría la Administradora del Fondo Especial de Cotizaciones Excedentes sería mucho mayor, puesto que no pagaría impuestos pero si tendría que aportar un porcentaje de sus ganancias brutas a la Caja del Seguro Social que podría oscilar entre el 10 y el 15%. El proyecto de Ley le otorgaría a la Administradora del Fondo mayor capacidad y maniobra para diversificar las inversiones a fin de incrementar el rendimiento de las mismas. Las operaciones de esta entidad deberán tener la vigilancia estricta de la Caja del Seguro Social o de cualquier otra entidad que la Ley determine.

⁴⁹ Asociación Panameña de Aseguradores.

Sería necesario estudiar con más detalle el funcionamiento del Fondo de Cotizaciones Adicionales que contiene la Ley de Servicio Civil de los Estados Unidos o cualquier otro sistema que tenga un propósito similar.

A diferencia de los fondos de pensiones privados y de los fondos mutuos, el marco institucional para regular el Fondo Especial de Cotizaciones Excedentes ya existe. La Caja de Seguro Social. A nivel privado, no existe una entidad que regule o supervise los fondos, de pensiones privados a pesar de estar autorizados por Ley a partir de 1993. Además, estos dependen mucho del grado de desarrollo del mercado de valores que, en Panamá es apenas incipiente. Es posible que la fundación del Fondo Especial de Cotizaciones Excedentes coadyuve a impulsar los fondos de pensiones privados, como mecanismo complementario al actual sistema estatal de jubilaciones.

Por otro lado, el Seguro Facultativo Adicional previsto en el Artículo 5 de la Ley Orgánica de la C.S.S. para jubilaciones, pensiones y otros beneficios, se implementa por iniciativa de las empresas privadas que le presentan a la C.S.S. un estudio actuarial para mejorar las pensiones de sus empleados cuando se retiran de la vida laboral. La empresa destina un fondo de fideicomiso extraído de su patrimonio propio y que es deducible del impuesto sobre la renta. El Seguro Social no interviene para nada en la administración de dicho fondo. Según

información que facilitó una funcionaria del Departamento de Planificación de la C.S.S., desde la aprobación de la Ley 10 del 16 de abril de 1993, la cual permite el funcionamiento de los fondos de pensiones privados, los abogados de las empresas que deciden implementar un sistema de pensiones para sus empleados, han interpretado que las empresas no están en la necesidad de presentar estudios actuariales a la C.S.S.

En la Cervecería Nacional el Departamento de Recursos Humanos informó al autor de esta investigación, que la empresa abandonó este sistema de seguro facultativo adicional en 1991, por razones de reestructuración empresarial. Este sistema le permitía a los empleados jubilarse con su sueldo completo y en la práctica era un fondo complementario, pero de la empresa. También se señaló que hasta 1991 no más de 12 empresas tenían ese plan.

La experiencia de la Cervecería Nacional nos indica que los fondos complementarios privados carecen de un horizonte a largo plazo. Las empresas instrumentan un plan de esta clase, si sus costos de administración son bajos y si implica un beneficio, aún a través de mecanismos indirectos para la empresa.

La Ley que autoriza el funcionamiento de los fondos de pensiones pretende en su espíritu que sea un mecanismo alternativo para que sus contribuyentes incrementen las pensiones de retiro. Pero este mecanismo no resuelve el caso ya estudiado en esta investigación referente al exceso no retribuido por la Caja del Seguro Social a sus cotizantes. Al contrario, los contribuyentes del sistema de pensiones privados incrementan sus gastos para una pensión futura.

El Fondo Complementario estatal tampoco tienen un horizonte temporal de largo plazo, a raíz de la experiencia práctica que ha tenido el mismo, creado

por la Ley N°16 del 31 de marzo de 1975. El gobierno tenía que depositar la cantidad de B/ 168,000,000.00 como capital inicial del fondo, y no lo hizo. Veintiún años después, el Fondo Complementario se encuentra en déficit y el Gobierno actual tiene la intención de eliminarlo. El sistema de Jubilaciones Especiales tampoco parece ser una alternativa. Al igual que el Fondo Complementario, el gobierno ha expresado su intención de eliminarlo. Con estas experiencias, difícilmente los trabajadores de la Comisión del Canal estarían de acuerdo con instrumentar planes parecidos administrados por el Estado.

No parece razonable que una persona que durante su vida laboral ha recibido salarios extraordinariamente altos reciba una pensión extraordinariamente elevada, por ejemplo de B/ 5000.00, ya que mermaría considerablemente los recursos del Seguro Social. Pero desde el punto de vista de los incentivos que perciben los trabajadores, la C.S.S. pierde dinero. Muchos asalariados de la empresa privada con altos sueldos declaran montos hasta B/ 1500.00 por mes y el resto de sus ingresos lo reciben en forma de incentivos, premios, bonificaciones, etc, evadiendo así, el pago de las cotizaciones. Por lo tanto, es desde todo punto de vista considerable que la C.S.S. realice algún cambio en el actual sistema y que de cierta manera, aunque sea en un porcentaje razonable, retribuya a sus cotizantes de altos salarios, parte del excedente que han pagado durante su vida laboral.

Cualquier iniciativa de los trabajadores del Canal en torno a este problema, tendrán que presentarla como gremio ante la Caja de Seguro Social. Esta iniciativa sería de enorme utilidad no sólo para los trabajadores del Canal, sino como una salida de solución para todos los jubilados del país que se encuentran en la misma situación y que suman cerca de 14 mil personas.

CONCLUSIONES

En el desarrollo de esta investigación se ha examinado con bastante detalle el problema que enfrentan los empleados de la Comisión del Canal, cuyos salarios rebasan los B/ 1500.00. Estos empleados durante el transcurso de su vida laboral contribuyen a la Caja de Seguro Social con cotizaciones excedentes, que no son retribuidas en la pensión de retiro bajo ninguna figura, ni siquiera con ajustes acordes al aumento del costo de la vida.

Se procedió a examinar aspectos esenciales del marco institucional de la Comisión del Canal y de la Caja del Seguro Social, por ser las dos instituciones involucradas en el problema planteado. Se realizó una comparación entre el sistema de pensiones contemplado en la Ley de Servicio Civil de los Estados Unidos y el de la Caja de Seguro Social, pudiéndose constatar las diferencias existentes que colocan a los empleados en situación de desventaja al adoptar éstos el sistema panameño de pensiones a partir de 1979. Además, se presentó una comparación en cuanto a riesgos profesionales.

El punto más interesante de la investigación fue al examinar el nivel de las cotizaciones excedentes aportadas. Según el promedio suministrado por el Departamento de Informática de la Caja de Seguro Social, los empleados de la Comisión del Canal aportaron el 5% de las cuotas totales en 1995, considerable

si se estima que sólo eran 2699 trabajadores en 1995. Los datos revelados en el Capítulo IV demuestran que las posibles dificultades financieras de la Caja del Seguro Social, no es producto de los egresos generados por el pago de pensiones y jubilaciones, sino del poco rendimiento de las reservas, de los bajos salarios que recibe la gran masa de la población económicamente activa y de la situación económica recesiva con su secuela de desempleo e informalidad.

Por lo anterior es injusta la limitación de las pensiones a B/ 1500.00, porque las cifras comprueban que la situación financiera de la C.S.S. es el resultado de la gestión gerencial y administrativa de la institución, que no ha sido hasta el presente la más óptima. La propuesta que realizamos para empezar a resolver este problema es viable y requiere dos elementos básicos: la capacidad de presión social por parte de los sectores afectados y la honesta voluntad política del gobierno para resolver el mismo.

El Seguro Social recibe otros ingresos en concepto de los rendimientos generados por las inversiones que realiza la institución en el mercado hipotecario, depósitos a plazo fijo en el Banco Nacional y la Caja de Ahorros y por intereses ganados en Bonos del Estado y de la empresa privada. En la siguiente tabla se observa el rendimiento generado por las inversiones del Seguro Social entre 1987 y 1991.

CUADRO 5

INVERSIONES TASA DE RENDIMIENTO DE LAS RESERVAS DEL PROGRAMA DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE AÑOS 1987 A 1991

AÑO TASA	R. INICIAL	R. FINAL	INGRESO
1987 8.00	1,055,496,000	1,122,517,000	83,231,000
1988 7.40	1,122,517,000	1,150,398,000	80,625,000
1989 8.70	1,150,398,000	1,175,317,000	97,293,000
1990 8.00	1,175,317,000	1,197,579,000	91,639,000
1991 9.20	1,197,579,000	1,297,449,000	99,870,000

Fuente: Mastellari, Juan Carlos. Importancia del desarrollo de un sistema privado de pensiones como un medio complementario a la seguridad social. USMA. 1994. p.45.

En 1991, el Departamento Actuarial de la Caja de Seguro Social realizó una estimación de los egresos que tendría la institución por concepto de jubilaciones y pensiones entre 1992 y 1996:

RECOMENDACIONES

Se propone crear el Fondo Especial de Cotizaciones Excedentes que en principio puede estar integrado por los cotizantes, cuyo salario exceda los mil quinientos balboas (B/.1,500.00) en la Comisión del Canal de Panamá; pero que eventualmente puedan incorporarse cotizantes del sector Público y Privado del resto del país que estén en la misma situación.

Se recomienda que la cuota patronal de los Excedentes y la cuota de los jubilados y pensionados que siguen cotizando a la Caja de Seguro Social, sean invertidas por esta institución en la extensión de beneficios a sus dependientes que reciben menos auxilios pecuniarios. Por ejemplo, aumento de la pensiones mínimas y la eliminación de todo tipo de prescripción para reclamar derechos de los asegurados y beneficiarios pero, con la condición de que el beneficio se otorgue solamente a partir de la presentación de la solicitud.

Que la Caja de Seguro Social, otorgue, con los excedentes de la cuota patronal y el fondo de jubilados o pensionados que siguen cotizando a la Caja de Seguro Social, el derecho a incapacidad parcial o total permanente desde el primer día de labores, siempre que se trate de un accidente y no de otra enfermedad.

El Fondo Especial de cotizaciones excedentes debe devolver un porcentaje, que será debatido en el momento oportuno, a sus cotizantes o beneficiarios una vez se cumpla la edad regular de retiro; situación que evitará que los trabajadores activos cuyos salarios sean superiores a B/ 1.500.00 no se acojan a la edad regular de jubilación por visualizar mermados sus ingresos

Si se aceptara esta recomendación evitaríamos que muchos trabajadores faliezcán en sus puestos de trabajo por la falta de motivación para el debido retiro, ya que el temor a la reducción en sus ingresos es preocupante. Por otro lado, si se dieran los retiros en forma regular, dejarían esas plazas de trabajo a nuevos cotizantes que desean ingresar en el mercado laboral.

Anexo N° 1

Caja del Seguro Social

Evolución Institucional según Base Legal

Según la Dirección de Desarrollo Institucional de la Caja del Seguro Social, la evolución y marco institucional de esta institución es la siguiente:

"El desarrollo institucional de la Caja del Seguro Social ha estado fijado por una serie de iniciativas legislativas adoptadas por el gobierno nacional desde 1941, año de su creación:

- Ley No. 23 de 21 de marzo de 1941, por la cual se crea la Caja de Seguro Social. (Gaceta Oficial No. 8.481 de 31 de marzo de 1941)
- Ley No 134 de 27 de abril de 1943, Orgánica de la Caja de Seguro Social (Gaceta Oficial No. 9.099 de 12 de mayo de 1943)
- Decreto Ley No. 14 de 27 de agosto de 1954, por el cual se modifica la Ley No. 134 de 27 de abril de 1943, Orgánica de la Caja de Seguro Social (Gaceta Oficial No. 12.467 de 10 de septiembre de 1954).
- Ley No. 19 de 20 de enero de 1958, por la cual se modifica y adiciona el Decreto No. 14 de 1954 de la Caja de Seguro Social (Gaceta Oficial No. 13.470 del 17 de febrero de 1958).
- Decreto Ley No. 9 del 1o. de agosto de 1962, por el cual se modifica y adiciona el Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954. Orgánica de la Caja de Seguro Social, reformado por la Ley 19 del 20 de enero de 1958)
- Ley No. 81 de 29 de noviembre de 1963, por la cual se modifica y adiciona el Decreto Ley No. 14 de 1954, modificado y adicionado por la Ley 19 de 1958, y el Decreto Ley No. 9 del 1o. de agosto de 1962, y se dictan otras medidas (Gaceta Oficial No. 15.016 de 10 de diciembre de 1963).
- Decreto de Gabinete No. 68 de 31 de marzo de 1970, por el cual se centraliza en la Caja de Seguro Social la cobertura obligatoria de los riesgos profesionales para todos los trabajadores del Estado y de las

- Empresas Particulares que operan en la República. (Gaceta Oficial No. 16.576 de 3 de abril de 1970).
- Ley No. 15 de 31 de marzo de 1975, por la cual se modifica la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social (Gaceta Oficial No. 17.830 de 30 de abril de 1975).
 - Ley No. 16 de 31 de marzo de 1975, por la cual se reglamenta el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales obligatorio para todos los servidores públicos. (Gaceta Oficial No. 17.852 de 2 de junio de 1975).
 - Ley No. 17 de 31 de marzo de 1975, por la cual se autoriza a la Caja de Seguro Social, para que administre el Fideicomiso de la Prima de Antigüedad, que señala el Artículo No. 224 del Código de Trabajo, para aquellos trabajadores que mantengan servicios continuos por diez años con un empleador (Gaceta Oficial No. 17.847 de 26 de marzo de 1975).
 - Ley No. 72 de 15 de diciembre de 1975, por la cual se crea el Fondo de Cesantía de los empleados de la construcción (Gaceta Oficial No. 17.996 de 29 de diciembre de 1975).
 - Ley No. 43 de 5 de agosto de 1976, por la cual se modifica el Decreto Ley No. 14 de 27 de agosto de 1954, Orgánica de la Caja de Seguro Social (Gaceta Oficial No. 18.148 de 10 de agosto de 1976).
 - Ley No. 2 de 23 de febrero de 1980, por la cual se modifica el Decreto Ley No. 14 de 27 de agosto de 1954, Orgánica de la Caja de Seguro Social, se aumentan las prestaciones vigentes y se toman otras medidas relativas a las jubilaciones especiales del Estado y a la Seguridad Social.
 - Ley 30 de 26 de diciembre de 1991, por el cual se modifica el Decreto Ley N° 14 de 27 de agosto de 1954, Orgánica de la C.S.S.
 - Ley 30 de 26 de diciembre de 1991, por la cual se modifica el Decreto Ley N°14 de 29 de agosto de 1954, Orgánica de la Caja del Seguro Social.

El objetivo de la Caja de Seguro Social es administrar y dirigir el Régimen de Seguro Social, mediante la protección al trabajador y sus dependientes de los riesgos de enfermedad común, maternidad, invalidez, vejez, orfandad, auxilios funerales y riesgos profesionales, dentro de la disposición que establece la legislación vigente de la Caja de Seguro Social.

Las funciones principales son las tramitaciones de las solicitudes de prestaciones en dinero de los asegurados para garantizar la seguridad de sus medios económicos, en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido y la de brindar atención de salud a los asegurados y sus dependientes.

Funcionamiento

Nivel Político y Directivo

Junta Directiva

Velar por la buena marcha de la administración, recomendar, formular y aprobar programas, reglamentos y cualquier otro acuerdo requerido para el normal funcionamiento de la entidad. (Véase Organigrama)

Miembros

- El Ministro de Salud
- El Gerente General del Banco Nacional.
- Tres Representantes Patronales de las Asociaciones siguientes: Cámara de Comercio, Sindicato de Industriales y Asociación de Ejecutivos de Empresas.
- Cinco Representantes de los Asegurados así:
Un Representante de los Empleados Públicos, dos Representantes de los Obreros, un Representante de los Sindicatos de Empleados del Comercio y un Representante de los Pensionados y Jubilados.
- El Contralor General de la República, con derecho a voz.

Dirección General

Definir, actualizar y hacer cumplir los objetivos generales y específicos que a corto, mediano y largo plazo consignan las leyes y reglamentos que respaldan los diferentes programas a cargo del sistema de seguridad social panameño. Instituir políticas que aseguren la existencia de una estructura organizativa institucional autorrenovable que viabilice al mínimo costo, el crecimiento de los recursos humanos, físicos, financieros y organizativos en consonancia con el aumento de la cobertura de servicios a la población protegida. Mantener una comunicación y coordinación permanente con las altas dirigencias del Gobierno, así como con las organizaciones internacionales, con énfasis en aquellas áreas que tengan relación directa con los programas y actividades bajo la responsabilidad inmediata de la Caja de Seguro Social.

Sub-Dirección General

Asistir al Director General, en el ejercicio de sus funciones y sustituirlo en sus faltas temporales; ejercer además las funciones que el Director General le encomiende o delegue.

Nivel Coordinador**Consejo Técnico**

Formular los proyectos de reglamentos y sus reformas; y los planes generales anuales de inversiones, ingresos y egresos de la institución.

Miembros

- El Director General, quien lo preside.
- El Sub-Director General.
- El Director Nacional de Prestaciones Médicas.
- El Director Nacional de Asuntos Administrativos.

- El Director de Planificación.
- El Director Nacional de Infraestructura y Servicios de Apoyo.
- El Director Nacional de Finanzas.
- El Director Nacional de Informática.
- El Director de Asesoría Legal.
- Cualquier otro funcionario que designe la Dirección General.

Secretaría General

Servir de enlace entre el Director General, los Directores Nacionales, los Directores, altos funcionarios de la Administración e igualmente con las diversas comisiones y los organismos internacionales e institucionales de Seguridad Social de los países hermanos. Dar fe pública ante terceros, de las decisiones y acuerdos tomados por este órgano de deliberación de la Institución. Para el desarrollo de sus funciones cuenta con las siguientes unidades administrativas: Departamento de Relaciones Públicas, Asuntos Internacionales, Orientación al Asegurado, Archivos Generales, Taquígrafas Parlamentarias, Cultura, Relaciones con el Usuario y el Centro de Desarrollo Infantil.

Nivel Asesor

Dirección de Asesoría Legal

Ajustar dentro del marco legal la actuación de la Institución para lo cual debe asesorar y absolver consultas; confeccionar contratos, resoluciones y demás documentos de índole legal; preparar informes de carácter jurídico, entablar juicios y demandas en nombre de la institución y asistir a la Dirección General en todos los aspectos que incluyen una acción legal.

Comisión Nacional de Medicamentos

Preparar, evaluar y renovar el Cuadro Básico de medicamentos para instituciones del Sector Salud; analizar cualitativamente y cuantitativamente los medicamentos en uso o nuevos, a objeto de llevar un control constante de los mismos: incluir o excluir del Cuadro Básico los medicamentos que serán utilizados o dejados de utilizar por las instituciones del sector.

Miembros

- Un Representante del Director General de la Caja de Seguro Social.
- Un Representante del Presidente de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.
- Un Representante de la Asociación Panameña de Medicina General.
- El Director de Farmacia y Drogas del Ministerio de Salud.
- Un Representante de la Asociación Médica Nacional
- Un Representante del Departamento de Farmacología de la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá.
- Un Representante del Colegio Nacional de Farmacéuticos.
- Cuatro (4) médicos funcionarios de las siguientes especialidades: Gineco-Obstetricia, Cirugía, Pediatría y Medicina Interna.

Dirección de Planificación

Tiene entre sus atribuciones preparar, discutir, divulgar y promover la aplicación eficaz de una coherente estrategia para el desarrollo de la seguridad social que sirva de marco a planes generales, específicos y regionales orientadores de programas y proyectos, los cuales permitan integrar eficazmente la seguridad social en los planes nacionales de desarrollo: asesorar a la Dirección General en materia de planificación a corto, mediano y largo plazo que aseguren el cumplimiento de los objetivos de la Institución en las áreas de salud, seguridad social e inversiones. Preparar y participar en la determinación de tasas e

indicadores demográficos, económico-financieros y seguridad social, que permitan orientar el proceso de planificación de las finanzas y la formulación del presupuesto de la institución.

Para el desarrollo de sus funciones cuenta con las siguientes unidades administrativas: Departamentos de Formulación, y Evaluación de Programas.

Nivel Fiscalizador

Oficina de Control Fiscal de la Contraloría General de la República⁵⁰

Mantener actualizados los programas de Auditoría y Sistemas de Control asegurando que los actos financieros y administrativos llevados a cabo en las Unidades Ejecutoras de la Caja de Seguro Social, se realicen dentro de las normas legales, reglamentaciones vigentes de la institución y procedimientos establecidos.

Para el desarrollo de sus funciones cuenta con las siguientes unidades administrativas: Departamentos de Auditoría Interna, Auditoría de Inventarios, Auditoría de Empresas, Auditoría de Ingresos, Auditoría de Prestaciones Económicas, Auditoría de Inversiones y Auditoría del Complejo Hospitalario Metropolitano.

⁵⁰ Ver Contraloría General de la República.

Nivel Auxiliar de Apoyo**Dirección Nacional de Informática**

Elaborar el plan general de cómputo y sistematización de información en la Caja de Seguro Social, según las necesidades de la institución y acorde al Plan de Desarrollo Integral. Coordinar con las diferentes unidades administrativas superiores las funciones de estudio, desarrollo o adquisición, implantación y operación de sistemas de información, tanto de índole administrativo como técnico.

Para el desarrollo de sus funciones cuenta con las siguientes unidades administrativas: Departamentos de Desarrollo de Sistemas, Producción, Soporte Técnico y Coordinación de Unidades Descentralizadas.

Dirección de Personal

Desarrollar las políticas de personal emanadas de la Dirección General; planificar y dirigir el programa de administración de personal de la Institución.

Para el desarrollo de sus funciones cuenta con las siguientes unidades administrativas: Departamentos de Normas y Procedimientos, Ingresos, Cambios y Separaciones, Clasificación, Retribución y Presupuesto, Atracción y Selección, Bienestar de Empleado, Desarrollo de Carrera.

Dirección Nacional de Finanzas

Planificar, dirigir y controlar la gestión administrativa en las áreas de Préstamos Hipotecarios, Administración Financiera, Ingresos y en las Agencias Administrativas de cada provincia; formular, evaluar y controlar el presupuesto de la institución y administrar la Cartera de Bienes Raíces.

Para el desarrollo de sus funciones cuenta con las siguientes unidades administrativas: Departamentos de Actualización, Préstamos Hipotecarios, y Estadísticas; Direcciones de Administración Financiera: Ingresos; y las Agencias Administrativas.

Dirección Nacional de Compras y Abastos

Coordinar y supervisar las ejecutorias de las Direcciones de Compras y Abastos en lo relativo a la planificación, adquisición, almacenamiento, control y distribución de los insumos institucionales, de acuerdo a los objetivos organizacionales y de servicios.

Para el desarrollo de sus funciones cuenta con las siguientes unidades administrativas: Direcciones de Compras; y Abastos.

Dirección Nacional de Infraestructura y Servicios de Apoyo

Establecer los criterios técnicos de ingeniería y arquitectura requeridos para la planificación, ejecución, supervisión y control de los proyectos de inversiones en instalaciones existentes o por realizarse; evaluar, inspeccionar y certificar la aceptación de los inmuebles adquiridos o construidos; diseñar los planos y efectuar la construcción de las instalaciones físicas que le sean asignadas por la Dirección General.

Para el desarrollo de sus funciones cuenta con las siguientes unidades administrativas: Direcciones de Ingeniería y Arquitectura, y Mantenimiento.

Dirección Nacional de Asuntos Administrativos

Racionalizar las estructuras organizacionales y mantener una revisión permanente de los sistemas administrativos para hacer los ajustes necesarios y

mantenerlos en niveles de eficiencia; definir las estrategias y políticas en materia de Sistemas de Contabilidad Institucional.

Para el desarrollo de sus funciones cuenta con las siguientes unidades administrativas: Imprenta, Direcciones de Desarrollo Institucional, y Contabilidad.

Departamento de Seguridad y Comunicaciones

Velar por la seguridad de todos los bienes de la Caja de Seguro Social.

Nivel Operativo

Dirección Nacional de Prestaciones Económicas

Brindar protección al trabajador mediante prestaciones en dinero, por las contingencias de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales; supervisar y controlar la afiliación al régimen de seguridad social de todos los trabajadores y sus beneficiarios que cumplan con los requisitos de las leyes y reglamentos vigentes.

Para el desarrollo de sus funciones cuenta con las siguientes unidades administrativas: Departamentos de Afiliación, Cuentas Individuales, Contabilidad de Riesgos Profesionales, Pensiones y Subsidios, Fondo Complementario, Fideicomiso, y Cálculo.

Dirección Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas

Participar en el desarrollo y ejecución de todas aquellas disposiciones que en materia de salud señalan las leyes y reglamentos que rigen en la institución; dirigir, coordinar, supervisar y evaluar las acciones de salud que se desarrollen a

nivel provincial de acuerdo con las políticas, normas y directrices emanadas del nivel central.

Como unidades asesoras le han sido adscritas a esta Dirección Nacional, la Asesoría Administrativa y de Planificación, la Junta Asesora Médica, la Comisión de Auditoría Médica y el Laboratorio de Análisis.

Para el desarrollo de sus funciones cuenta con las siguientes unidades administrativas: Direcciones de Programas de Salud, y Áreas de Servicios.

Sistema Integrado de Salud

Ejecutar el proceso de integración en la provincia, según lo ordena el mandato constitucional, las leyes y reglamentos establecidos de manera que le brinde iguales oportunidades de atención médica a toda la población residente en su respectiva provincia; lograr a través de una atención médica preventiva, curativa y rehabilitadora, que mejore el nivel de salud de la población cubierta, utilizando racionalmente todos los recursos humanos , físicos, financieros y operativos que tenga el sistema.

Sector a que pertenece la Institución

Sector Salud

Relaciones Intersectoriales

Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, Ministerio de Planificación y Política Económica, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Hacienda y Tesoro,

Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos.
Universidad de Panamá, Contraloría General de la República".⁵¹

⁵¹ Caja del Seguro Social. Departamento de Sistemas y Procedimientos. Dirección de Desarrollo Institucional. p. 1-9.

BIBLIOGRAFÍA

TEXTOS

1. **CASTILLO**, Damián. La Caja No está en Quiebra. Panamá, Publicación CELA, 1991. 126 págs.
2. **DIAZ**, Rafael y **PERRY**, Franklin. Sistema de Pago de Planillas en la Comisión del Canal de Panamá. Universidad de Panamá, 1993. 273 págs.
3. **ESCALA**, Virginia. Asegurado: ¿Qué te Trajeron las Reformas?, Panamá, Editorial Sibauste, 1992. 87 págs.
4. **LORENTE**, Miguel. Técnicas de Gestión Bancaria. Madrid: Editorial Hispano-Europea, 1981
5. **MANFREDO**, Fernando. Propuesta para la Creación de una Entidad Gubernamental Panameña para la Administración, Operación y Mantenimiento del Canal, Panamá: Facultad de Administración Pública de la Universidad de Panamá, 1981.

OTROS TEXTOS

1. **GOLCHER**, Ileana. Metodología para la Investigación Social. Panamá, CELA, 1992.
2. **LOPEZ**, Luis. El Proceso de Sustentación o Defensa del Trabajo de Graduación, Panamá, Editorial Sibauste, 1997. 122 págs.
3. **LOPEZ**, Luis. Trabajos de Graduación e Informes, Panamá, Editorial Sibauste, 1994. 197 págs.

4. **SANCHEZ** Clavijo, Eusebio. Investigación Jurídica: Fundamentos, Métodos y Técnicas. Bogotá, Fondo de Publicaciones, Universidad Autónoma de Colombia, 1994. 160 págs.

5. **ZORRILLA**, Arena, Santiago. Introducción a la Metodología de la Investigación. México. Editorial Aguilar León, 1987.

TESIS

1. **JAMES**, Cenania, Situación Financiera de los Trabajadores de la Comisión del Canal bajo La Caja de Seguro Social, Panamá. Tesis USMA. 1995. 153 págs.

2. **MARTINEZ**, Luis Gilberto. Problemas Derivados de la Administración del Servicio Civil de la Comisión del Canal de Panamá en el Proceso de Transición Generado por el Tratado Torrijos-Carter. Panamá, 1987. Universidad de Panamá, Tesis, 1987.

3. **MASTELLARI**, Juan Carlos. Importancia del Desarrollo de un Sistema Privado de Pensiones como medio complementario a la Seguridad Social. Panamá. Tesis USMA, 1994.

LEYES

1. Constitución de la República de Panamá. 1972 y sus Reformas 1978, 1983 y 1994.
2. Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social. 1991, Decreto Ley N° 14 de 27 de agosto de 1954. Panamá 26 de diciembre de 1991.
3. Tratado del Canal de Panamá Torrijos-Carter de 1977. Panamá: Imprenta Universitaria.
4. United States Law. Panamá Canal Act of 1979. Public Law 96-70. U.S. Printing Office. Washington, september 27, 1979.
5. Basic Federal Personal Manual. 1981.

PUBLICACIONES**A. REVISTAS**

1. **Revista Tareas N° 85**, (1995), "Las Modificaciones a la Ley 96-70 por el Congreso de los Estados Unidos" Autor: Oyden Ortega. Panamá, CELA 1995.
2. **Revista Convergencia**. "Crisis en la Seguridad Social" Panamá: Universidad de Panamá, 1987.
3. **Cosmoseguros**. "Una Solución a la Problemática de la Caja de Seguro Social". Autor: Alberto Rojas. Págs 15-19"

4. **Cosmoseguros.** "Parámetros para la Privatización de la Caja de Seguro".

Autor: Alberto Rojas, págs. 28-31.

5. **Cosmoseguros.** "La Privatización del plan de Pensiones en Panamá".

Autor: Carlos A. Voloj, págs. 7-10.

B. ARTÍCULOS

1. Diario La Prensa, Sección Negocios. 8 de septiembre de 1996.

C. DOCUMENTOS OFICIALES

1. Dirección de Relaciones Públicas de la Caja de Seguro Social. **Boletín Informativo**. 1996.

2. Contraloría General de la República. **Panamá en Cifras 1990-1994**.

3. Contraloría General de la República. **Panamá en Cifras 1991-1995**.

4. Personal Statistic Office of Personnel Administration. **Reporte Anual**. 30 de septiembre de 1993. 147 págs.

5. Comisión del Canal de Panamá. **Reporte Anual**.

30 de septiembre de 1981.

30 de septiembre de 1982.

30 de septiembre de 1983.

30 de septiembre de 1984.

30 de septiembre de 1985.

30 de septiembre de 1986.

30 de septiembre de 1987.

30 de septiembre de 1988.

30 de septiembre de 1989.

30 de septiembre de 1990.

30 de septiembre de 1991.

30 de septiembre de 1992.

30 de septiembre de 1993.

30 de septiembre de 1994.

30 de septiembre de 1995.

E. INSTITUCIONES CON INFORMACIÓN CLASIFICADA

1. Oficina de Administración de Personal de la Comisión del Canal.
2. Banco Nacional de Panamá.
3. Asociación Panameña de Asegurados.
4. Caja de Seguro Social. Departamento de Informática.