

SEGURIDAD SOCIAL

II
Revista
de la

Asociación
Internacional
de la
Seguridad
Social



Conferencia
Interamericana
de
Seguridad
Social



SECRETARIAS GENERALES DE LA AISS. Y DE LA C.I.S.S.
EDITADA EN MÉXICO. D. F.

Paseo de la Reforma 476 — 8º piso

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO IV.

SEPTIEMBRE-OCTUBRE DE 1955.

Nº 16.

INDICE:

Murió el Dr. Carlos Dávila	5
Consideraciones sobre el Seguro de Enfermedad en América Latina. <i>Por Luis Mijares Ulloa, Jefe del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales</i>	7
La Asociación Internacional de la Seguridad Social celebra su XII Asamblea General y reúne sus Comisiones Médico-Sociales	25
Las Jubilaciones del Estado y el Seguro Social en Panamá. <i>Por Augusto Vives Sandoval, Actuario de la Caja de Seguro Social de Panamá</i>	29
Actividades del Instituto Guatemalteco de Seguro Social Relativo al Año Financiero 1954-1955	37
El Seguro Social en el Reino Unido. <i>Por Harold Atkin, Agregado de trabajo, primer secretario de la Embajada Británica en México</i>	55
Noticias de Seguridad Social	61
(Información Internacional)	
Ratificación de Convenios de la Organización Internacional del Trabajo relativos a la Seguridad Social	63
Información Nacional.	
<i>Argentina.</i> —Creación de tres nuevas cajas de Previsión Social	65
<i>Estados Unidos.</i> —Enmienda a la Ley de Seguridad Social. Aniversario de la Ley Básica de Seguridad Social	69
<i>Haití.</i> —Asistencia a las víctimas de accidentes del trabajo.	
<i>Panamá.</i> —Inauguración de la Policlínica de la Caja de Seguro Social	71

Las Jubilaciones del Estado
y el Seguro Social en Panamá

POR AUGUSTO VIVES SANDOVAL.

Actuario de la Caja del Seguro Social de Panamá

*Charla dictada dentro del programa de los
Viernes Universitarios, el día 29 de julio de
1955, en el Auditorio de la Facultad de Derecho
en la Universidad Nacional de Panamá.*

Sean mis primeras palabras para expresar que llego aquí a esta tribuna prestigiosa —la de más alta jerarquía cultural en la República— consciente del honor que se me ha discernido al permitírseme dirigir desde ella, la palabra a tan selecto auditorio. Agradezco sinceramente esta oportunidad que se me brinda y sólo pido a Uds. benevolencia por mis fallas expositivas, confiando en poder enjugar el déficit de lenguaje con el crédito de mi buena voluntad.

Agradezco asimismo al decano profesor Vásquez sus amables frases que interpreto como una deferencia hacia mi persona, del viejo amigo y compañero de trabajo de otros días.

El tema que esta noche intento glosar, es de por sí tan interesante y presenta tantas facetas, que daría motivo para larga disertación. No es ése mi propósito. Deseo únicamente acotar lo fundamental del problema y si alguna dificultad he tenido en ello, ha sido precisamente la necesidad de condensar en pocas líneas todas las características sobresalientes del tema en cuestión.

Perdonen Uds. en aras de mi escasa experiencia en estos menesteres, si asiduamente, me guío en esta charla por la lectura de un artículo sobre el mismo tema escrito por mí hace varios meses.

A la vanguardia quiero exponer suscintamente algunos aspectos de los antecedentes de la previsión social en Panamá.

Antecedentes y Desarrollo Histórico

Cuando en Chile, en el año de 1924, se expedía la primera ley de Seguro Social del Continente, la Ley 4054, en Panamá empezábamos recién a legislar sobre previsión social en su forma estatal. En efecto, se aprobó en ese año la *Ley 9a. de 1924* que establece un sistema de jubilación por años de servicio a los empleados del ramo de Telégrafos. A ésta sigue: la *Ley 65 de 1926*, para empleados de la Agencia Postal de Panamá, del Banco Nacional y del Hospital Santo Tomás y la *Ley 78 de 1930* para maestros de Educación Pública.

Todas estas leyes contemplan regímenes de retiro no-contributivos, es decir, que son a cargo del Estado o de la respectiva entidad sin fijar descuentos a los sueldos de los futuros beneficiarios y por ende sin acumular reservas para la cobertura financiera del servicio.

En 1935, se aprueba la *Ley 7ª* que deroga las leyes vigentes en la materia y crea el derecho a pensión para todos los empleados públicos. La *Ley 7ª* de 1935 establece por primera vez la obligación de cotizar del futuro beneficiario.

En cuanto a los empleados del comercio y de la industria y los obreros, la *Ley 8ª* de 1931 establecía un plan de jubilaciones por edades y años de servicio.

Así las cosas, en 1941 se dictó la *Ley 23 de 21 de Marzo* que vino a significar un gran progreso en materia de Seguro Social, al crear una institución autónoma, la Caja de Seguro Social, encargada de administrarlo. Esta Ley instituyó la obligatoriedad para todos los empleados públicos y para los particulares en los distritos de Panamá y Colón, e inició el Seguro de Enfermedad-Maternidad.

Con la *Ley 134 de 1943*, el Seguro Social entró en la etapa adulta de su desarrollo. Se proporcionaron entonces a la institución, en base a cálculos actuariales, los medios técnicamente necesarios para su equilibrio financiero.

Estando el Seguro Social ya consolidado administrativamente y firmemente establecido sobre bases técnicas, se consideraba superada la etapa empírica, tradicional en América Latina antes de la implantación de los seguros sociales, de las jubilaciones a título gracioso o con nombre propio, incoasteables, sin estudios

de financiamiento y muchas veces dictadas por motivaciones ajenas a la finalidad misma de la previsión social.

Sin embargo, la realidad pronto demostró que quienes así pensaban estaban errados. Con posterioridad a la Ley 23 de 1941 y aun a la Ley 134 de 1943, se ha continuado la promoción de leyes y decretos jubilatorios para determinados grupos de empleados públicos.

Es así como a la fecha tenemos 6 leyes y 7 decretos expedidos con posterioridad a la Ley 134 de 1943 (1). El total de pensionados actuales es de 1,465 los cuales representan anualmente para el Estado, una erogación aproximada de B/s. 1.680,000.00.

Esta suma irá luego creciendo en forma paulatina pero sostenida, a medida que nuevos pensionados se acojan al régimen ya que en una larga etapa inicial las salidas no compensarán todavía los efectos de los nuevos ingresos. Para que se aprecie la gravedad del problema desde el ángulo económico, nos hemos permitido calcular el valor actuarial de los capitales constitutivos de todas las pensiones del Estado, es decir, el valor a la fecha de todos los pagos que deban hacerse a los pensionados vigentes hasta que muera el último sobreviviente del grupo. Este valor es de B/. 15.000,000.00 aproximadamente.

En otras palabras, es éste el valor actualizado de los compromisos adquiridos por el Estado respecto a las pensiones vigentes. Todo esto constituye una carga económica de consideración, que irá aumentando y demandando en consecuencia, mayores asignaciones presupuestarias en la medida que vayan ingresando al régimen nuevos pensionados.

Características de las Leyes de Jubilación

Todas, o casi todas, estas leyes jubilatorias presentan características más o menos similares que conviene enumerar para mayor claridad:

- 1) — Los beneficiarios son en su mayoría empleados públicos o de instituciones autónomas o semi-autónomas del Estado;
- 2) — Reciben la jubilación después de haber prestado servicio por un número determinado de años (20-25) y sin la exigencia de una edad mínima; y

(1). — Las leyes 61 de 1946, 15 de 1949, 14 de 1952, 44 de 1953, 1a. de 1954 y los Decretos Legislativos 3 de 1945, y 7 de 1945, 14 de 1945, 17 de 1946, 18 de 1946, 22 de 1946 y 23 de 1946.

3)—La cuantía de la jubilación es equivalente al 100% del último sueldo, o al 75% del último sueldo, y en algunos casos —cosa peregrina— hasta superior al último sueldo.

Analicemos estas características a la luz de los principios de la seguridad social.

El primer punto plantea una cuestión legal que corresponderá juzgar a quienes tengan competencia en esa materia, a saber: que todas estas jubilaciones crean grupos privilegiados de trabajadores, circunstancia que viola el principio fundamental de la igualdad ante la Ley, consagrado en el Art. 21 de la Constitución. Podrán esgrimirse sutiles argumentos jurídicos, es cierto, para rebatir esto, pero lo que no podrá evitarse es el descontento social de la gran masa de trabajadores preferidos ni la natural pugna de otros grupos por alcanzar iguales privilegios en posteriores legislaciones con el consiguiente agravamiento del problema.

Veamos el segundo aspecto: La finalidad de una pensión de vejez es garantizar al trabajador envejecido, cuando por razón de su edad y la consiguiente decadencia de sus fuerzas físicas, ya no puede rendir su trabajo habitual en forma normal y eficiente, un sustento vitalicio que le permita un descanso merecido sin agobiantes preocupaciones económicas.

La concesión de una jubilación es inseparable de una *edad mínima*. Tal es el moderno concepto contenido en numerosas leyes de seguridad social de Europa y América y recogido en las siguientes recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo;

Recomend. N.º 43 de 1933—Sobre el Seguro de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, se recomienda una edad que no exceda de 65 años y se sugiere se reduzca a 60 años dicha edad, siempre y cuando la situación demográfica, económica y financiera del país lo permita, haciéndose esta reducción por etapas.

Recomend. N.º 67— Sobre Seguridad de los medios económicos de subsistencia adoptada en 1944, recomienda que las pensiones sean pagadas a la edad en la cual generalmente las personas se encuentran incapacitadas para realizar un trabajo eficiente, edad en la cual la incidencia de las enfermedades y de la invalidez se acrecienta y en que el desempleo al producirse, tiene mucha posibilidad de convertirse en permanente. La Recomendación sugiere, además, que la edad no exceda normalmente de 65 años para los hombres y de 60 para las mujeres. Finalmente, la Conferencia adoptó en 1952 un Convenio (N.º 102) relativo a la norma mínima de seguridad social, que dispone que la edad mínima

de pensión no debe sobrepasar de los 65 años, o de otra edad más alta que se haya fijado en un país, tomando en debida consideración la capacidad de trabajo de las personas mayores.

Se puede afirmar que ninguna legislación moderna de Seguro Social acepta la concesión de jubilación a un asegurado por el mero hecho de haber servido 25 ó 30 años de servicio. Los sistemas llamados de "Jubilación por Tiempo de Servicio" que aun existen en ciertos países de América Latina fueron creados cuando se desconocían los principios de los seguros sociales y constituyen muestra de una etapa ya superada, que no ha sido abolida por la presión de intereses creados y "derechos adquiridos".

Permítasenos citar unas palabras del doctor González Gale, eminente actuario español, con relación a estos sistemas de retiro en la República Argentina: "...y habrá que fijar sobre todo una edad límite. Será muy agradable, no lo dudo, pero es, a mi juicio, hasta inmoral que un hombre joven, de 50 años por ejemplo, se jubile y vaya luego a invertir esas energías que el Estado (o la institución que sea) desperdicia, en otras actividades. Porque naturalmente, la quietud absoluta será para él un suicidio".

Esto es evidente. El hombre alcanza la edad de 50 a 55 años y con ella el máximo rendimiento tanto por la experiencia y conocimientos adquiridos, como por su madurez intelectual. Entonces ocupa cargos de dirección y responsabilidad. ¿Cómo se le puede "por decreto" declarar "retirado" del trabajo, cuando más provecho debe esperar de su capacidad la institución a que ha servido y la comunidad? ¿Cómo puede la economía de un país soportar el que sus hombres después de haberse educado por 25 años o más, trabajen y produzcan durante otros 25 años ó 30, para luego descansar el resto de su vida? ¿Podrán esos 25 años de trabajo pagar el costo de la niñez, los años de aprendizaje y además costear 25 años de ocio con remuneración superior al sueldo promedio?

Se argumentará que los pensionados no permanecen inactivos, sino que se ocupan en otras actividades. Pero esto no hace sino agravar el aspecto social del problema pues crea una clase de ciudadanos con dos entradas que en el mercado de trabajo significan una competencia desleal.

Venimos ahora al último aspecto, el financiero, que podríamos señalar como el fundamental. Vimos ya el monto de las Reservas que deberían tenerse acumuladas para hacer frente a los compromisos de pago de los actuales pensionados. Pero hay más. Sin entrar en detalles de índole matemática, podemos asegurar que el costo de una jubilación típica, por 25 años de servicio más

o menos, sin fijación de edad límite y por el último sueldo de un asegurado es prohibitivo y se necesitará descontar mensualmente en promedio, alrededor del 25% (1) del sueldo del empleado para costear dicha jubilación. Esto, variación más o variación menos, es aplicable a casi todas las leyes y decretos de jubilación con excepción quizás de la Ley 7ª de 1935.

Existe todavía otro aspecto en el caso de los proyectos de jubilaciones a cargo de entidades autónomas y semi-autónomas. En estos casos las respectivas entidades se convertirían en aseguradores de sus propios empleados en cuanto al sistema de retiro, en contra del espíritu del Art., 93 de la Constitución que, según mi entender, establece que los servicios de Seguro Social sean prestados y administrados por entidades especiales y autónomas que no pueden ser otras que la Caja de Seguro Social o instituciones técnicas similares que se crearen. Además, téngase en cuenta que para mantener un sistema propio de jubilación, cada una de las entidades deberá acumular reservas suficientes, determinadas actuarialmente, administrar tales fondos especiales, invertirlos a intereses y mantener un servicio especial de estadística y de control actuarial.

Consideremos también, en una forma más general, las arbitrariedades y favoritismos que podrían originarse, cuando una jubilación vitalicia, pagadera durante 20, 30 o más años dependa de un "último" sueldo fijado libremente por la entidad.

Es claro que a los autores de dichas leyes, les ha guiado el laudable propósito de contribuir al mejoramiento social y económico de ciertos grupos de trabajadores, pero lo cierto es que se ha desconocido, al confeccionar esas leyes, los principios básicos, sociales y técnicos en que descansan los regímenes de Seguridad Social.

Se ha hablado, por quienes han percibido la gravedad del problema y advertido el peligro que representa su continuidad, de dictar una ley general de jubilaciones para todos los empleados públicos, para así acabar con la anarquía y con la desaprensiva expedición de nuevas leyes en cada legislatura.

Pero esa Ley existe ya. Es la Ley Orgánica del Seguro Social. Y existe además la institución creada para realizar con unidad de planes y centralización administrativa y bases técnicas, los ob-

(1) *Suponiendo sueldos constantes, edad de ingreso 20 años, promedio de mortalidad U.S.A. (1939-41) "White Males y Hunter Tropical" al 4%.*

jetivos de la protección al trabajador dentro de las normas y principios de la seguridad social.

Todos estamos de acuerdo que el régimen actual del Seguro Social, tiene muchas deficiencias y vacíos; y estas lagunas son, para decirlo de una vez, falta de un verdadero Seguro de Enfermedad y Maternidad, con Subsidios por Incapacidad, Subsidios de Lactancia y prestaciones amplias en especie, y por otro lado, falta de un Seguro de Sobrevivencia con Rentas a las Viudas y a los Huérfanos, y un Seguro de Cesantía Involuntaria. Además el Seguro Social necesita que se le transfiera la cobertura obligatoria de los Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Pero no es dictando nuevas leyes de jubilaciones como podremos ir superando etapas y marcando hitos en el progreso evolutivo de nuestro régimen de seguridad social.

Para quienes desean prestaciones más amplias en las jubilaciones, existe en la Ley actual la completa posibilidad de hacerlo, a través del Seguro Facultativo o Adicional previsto por el legislador, que no rompe la unidad del sistema y es más bien un complemento al régimen general del Seguro Social.

Así toda jubilación se producirá a través del Seguro Social bajo los requisitos y condiciones de su Ley Orgánica.

Y qué más? Pues romper con decisión el cerco de los intereses creados, declarar inconstitucionales, si hay pie para ello, las leyes actuales de jubilación, o traspasar a la Caja de Seguro Social la carga constituida por el valor actuarial de las pensiones, como si se tratara de un préstamo forzoso que puede ser amortizado por el Estado en número prudencial de años; y liquidar de una vez por todas, la práctica demagógica que da pábulo a los decretos jubilatorios.

Y nada más, pero nada menos. Que nadie pretenda canongías, ni privilegios injustos, anti-económicos y antisociales.

Si algo ha de hacerse es ir hacia la reforma integral del Seguro Social para estructurar un verdadero y completo sistema que, como dice don Mario Arteaga, autor de los cálculos de financiamiento del Seguro Social, debe estar basado “no en simples buenos deseos ni menos bajo las influencias de grupos, que por lo general se contraponen a los intereses colectivos, sino en la consideración del bien general y el estudio sereno y técnico de lo que debe y puede realizarse”.



ASPECTO DEL CAMPO DE
APLICACIÓN DE LA SEGU-
RIDAD SOCIAL EN LA RE-
PÚBLICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE BRASIL.

Año de creación del sistema,
1929.

Total promedio de la pobla-
ción del país en el año de
1952 según el Anuario Es-
tadístico de las Naciones
Unidas (1954) 55.752.000 ha-
bitantes.

Total de personas protegidas
por el Régimen en el año de
1954 (Artículo en la Revista
Iberoamericana de Seguri-
dad Social Año 3 No. 2),
14.000.000 de personas.

Porcentaje de personas pro-
tegidas en relación a la po-
blación total del país, 25.19%

