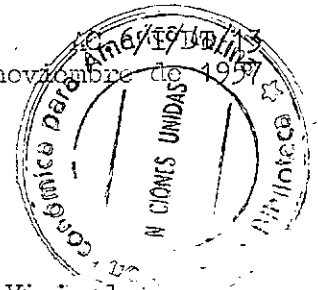


COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA  
DEL ISTMO CENTROAMERICANO

10 de noviembre de 1957



REUNION SOBRE PROBLEMAS DE VIVIENDA,  
INDUSTRIAS DE EDIFICACION Y DE MATERIALES  
DE CONSTRUCCION EN CENTROAMERICA Y PANAMA

Realizada conjuntamente por la CEPAL, la Subdirección de Vivienda,  
Construcción y Planeamiento de la Dirección de Asuntos Sociales de  
las Naciones Unidas, la AAT y la Unión Panamericana  
San José, Costa Rica, 10 de noviembre de 1957

CONTRIBUCION DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL DE PANAMA  
A LA SOLUCION DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

Documento presentado por la Delegación de Panamá

SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE VIVIENDA,  
INDUSTRIAS DE EDIFICACION Y MATERIALES DE CONSTRUCCION  
EN CENTROAMERICA Y PANAMA

PROBLEMAS DE FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA Y DEL  
MEJORAMIENTO DE LA COMUNIDAD

COMISION IV, PANAMA

PANAMA, OCTUBRE DE 1957

CONTRIBUCION DE LA CAJA DEL SEGURO SOCIAL  
DE PANAMA A  
SOLUCION DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA""

## INTRODUCCION.

El problema de la vivienda en Panamá es un problema modular, de gran importancia social y económica, ligado decisivamente al problema de la salud y, en general, a las bases fundamentales de la lucha por el mejoramiento integral de las condiciones de vida de los trabajadores.

Las oficinas del censo de 1950 muestran, en términos generales que la vivienda panameña ofrece pocas comodidades para el alojamiento de la familia, y es insuficiente a todas luces; dado el número reducido de unidades de que se dispone. Tanto en el área urbana como en el área rural, más del 50% de las viviendas ocupadas, sólo disponen de un cuarto para habitación; de estas viviendas, 25.4% son ocupadas por familias de seis ó más miembros.

Ahora bien, la relación estrecha entre ciertas enfermedades degenerativas y la insalubridad de las viviendas, es un hecho fuera de toda discusión. Con la mala alimentación, la mala vivienda es un factor determinante en el proceso de decadencia orgánica y de debilitamiento progresivo, **que** desemboca en la tuberculosis.

Por estas razones, desde el inicio de su gestión, la Caja de Seguro Social ha considerado que el problema de la vivienda familiar, es una cuestión fundamental que por su influencia determinante en la elevación del nivel de vida del trabajador, debe enfocarse no solamente como una inversión más o menos segura y rentable, sino además y en primer lugar, como una prestación; una prestación de bienes, de análoga ó mayor importancia para el núcleo familiar, que las otras prestaciones en dinero ó en especie

señaladas por la Ley.

Antecedentes de la Gestión.

Es evidente que la Caja de Seguro Social como máxima entidad de previsión social en nuestro país, no podía estar ajena a la solución de tan magno problema. En efecto, ya en 1943, emprende la Caja un programa de construcción de viviendas colectivas. Son casas de departamentos, enclavadas dentro del casco de la ciudad en barrios densamente poblados, que vienen a significar un tremendo alivio a la situación de vivienda. Con estos edificios de vivienda colectiva se inicia una nueva etapa en la política social del país.

Posteriormente, en 1945, se crea el Banco de Urbanización y Rehabilitación (hoy día Instituto de Fomento Económico), Institución autónoma del Estado con funciones específicas de urbanización y de rehabilitación de los sectores densamente poblados. La Caja de Seguro Social financia el amplio programa. Se construye la ciudad satélite de Betania, al mismo tiempo que en los barrios más pobres, grandes edificios de departamentos para personas de escasos recursos, hacen su aparición. Pero a pesar de estos logros, y debido al marcado crecimiento vegetativo en las ciudades terminales de la ruta interoceánica, así como a la intensa migración interna, el problema de la escasez de viviendas de tipo popular, no sólo disminuye sino que parece acentuarse.

Entonces, en el año de 1947, y en su afán de buscar una mejor solución a este grave problema, la Caja de Seguro Social implanta los Préstamos Hipotecarios con Seguro de Desgravamen. Se adopta así una modalidad tomada del Seguro Alemán, que consiste

en combinar el Préstamo Hipotecario con la contratación de un seguro de vida, por considerar que la gran mayoría de los deudores hipotecarios pertenecían a la clase media que deriva del salario sus gastos de mantención; lo cual traería como consecuencia, en caso de muerte prematura del prestatario, la imposibilidad para el cónyuge y los hijos sobrevivientes, de seguir pagando la deuda.

Se buscaba además simultáneamente, aliviar la presión de un problema financiero que gravitaba ominosamente sobre los intereses de la Institución: hallar adecuado cauce a la inversión de cuatiosos fondos de Reserva, acumulados paulatinamente en años anteriores por dirigentes del Seguro que habían desconocido la inaplazable necesidad de la colocación de las Reservas Técnicas y el beneficio social y económico que de ellas podía ó debía esperarse. Para comprender la razón de la acumulación de fondos que se produce en el régimen de Seguro Social, así como la necesidad de la permanente colocación a largo plazo de dicho fondo, nos parece oportuno exponer muy brevemente los aspectos esenciales de la organización financiera de la Institución.

#### Organización Financiera de la Caja del Seguro Social.

La organización financiera de la Caja del Seguro Social de Panamá, está determinada por los preceptos consignados en el Título III de su Ley Orgánica.

##### a) Recursos

Los recursos se establecen en el Artículo 30 del Decreto-Ley No. 27 de 1954, y consisten en cotizaciones de asegurados y patro

nos, aportes del Estado, ciertos impuestos pignorados, utilidades de las Reservas acumuladas, recargos sobre cuotas en mora, multas y donaciones. Este conjunto de recursos se resume en el siguiente esquema:

Cuotas de Asegurados	4.0%	de los sueldos
Cuotas de Patronos	4.0%	" " "
Aportes del Estado	0.8%	" " "
Impuestos, multas y recargos	<u>0.3%</u>	" " "
T O T A L	9.1%	" " "

b) Mecanismo Financiero

En virtud de las normas legales que determinan la distribución de los recursos y su utilización, se estructura el mecanismo financiero de la Institución. En efecto, se crea el llamado Fondo Común de Pensiones, al cual se destina anualmente el 7.6% de los sueldos ó sea el 84% de los recursos legales. Los ingresos del Fondo Común de Pensiones fueron fijadas calculando actualmente el financiamiento de los riesgos de Invalidez y Vejez en base al sistema de "capitalización colectiva de grupo abierto" lo que significa calcular la prima media tomando en cuenta las generaciones actuales y futuras, solidariamente. Es esta la razón de por qué la Institución acumula cuantiosos fondos de Reserva, los cuales, para poder hacer frente a los compromisos futuros de pago de pensiones, deben ser invertidos a largo plazo y a la tasa de interés fijada originalmente en los cálculos de financiamiento.

Como ilustración, podemos mencionar que en base a la experiencia de seis meses reales de operación y seis meses estimados,

el total disponible para gastos e inversiones de la Caja del Seguro Social para el año 1957, es de B/ 12,096.889.96. Por otro lado, al 30 de Junio de 1957, el total de la Reserva real acumulada excede a la suma de B/ 53,373.664.00, y el total de las inversiones a B/ 41,294.433.71, correspondiendo B/ 10,097.977.19 ó sea el 24.5%, a Préstamos Hipotecarios.

#### Seguro de Desgravamen Hipotecario.

Las disposiciones acerca de la vivienda contenidas en la Ley Orgánica, fueron así desarrolladas por el Decreto Ejecutivo No. 101 de 21 de Mayo de 1947, que reglamentó el Seguro de Desgravamen Hipotecario. Cabe mencionar aquí, que la tasa de interés se fijó en un 5% anual y que la table de mortalidad adoptada fue la H.M. (Healthy-Males, experiencia de veinte compañías inglesas, Tasa de Interés, 4%).

El tipo de Seguro de Desgravamen adoptado -Seguro Dotal a plazo fijo- fué desde un principio objeto de crítica por parte de los asegurados, debido a las características del sistema, en el cual, al no existir amortización del capital, éste permanecía invariable durante todo el transcurso del plazo, y en consecuencia, las primas y mensualidades del préstamo eran uniformes.

Esta circunstancia trajo como consecuencia malas interpretaciones y fué suscitando en el ánimo de los asegurados el deseo de un cambio en el sistema que había implantado la Caja, para la protección en caso de muerte, del prestatario. En consideración a este anhelo mayoritario de los asegurados, la Junta Directiva de la Caja contrató el día 1º de Abril de 1956 con la Compañía Pana-



meña de Seguros, S.A., un Seguro de Vida Colectivo para redimir los saldos hipotecarios insolutos en caso de fallecimiento del tenedor de la deuda hipotecaria.

Movimiento de las Inversiones en Vivienda.-

El resultado obtenido en el programa de financiamiento de viviendas realizado por la Institución, puede medirse por las cifras siguientes. Se han invertido B/ 3,894.378.76 en edificios colectivos para vivienda de los asegurados, con un total de 941 departamentos. Estas unidades constan de sala-comedor, cocina, cuarto de baño y según el caso, uno, dos ó tres dormitorios. Estos edificios fueron construídos en su totalidad, mediante licitación pública por contratistas privados. Son de varias plantas, paredes de bloques de arcilla ó de cemento, pisos de mosaicos y techo de concreto (azotea).

En adición a lo anterior, la Caja de Seguro Social compró Bonos y cédulas hipotecarias al Banco de Urbanización y Rehabilitación, por valor de B/ 4,670.000.00, mediante el cual, esa Institución del Estado ha desarrollado un amplio programa de construcción de viviendas económicas.

Con referencia a los Préstamos Hipotecarios de la Caja de Seguro Social, podemos señalar que al 30 de Junio de 1957, la Caja había concedido un total de 992 préstamos de construcción, por un monto de B/ 9,771.801.54.

Todas estas inversiones sumaban en la fecha indicada, B/ 18,336.180.30, representando ello un 36% de las Reservas reales de la Institución. En relación a la distribución anual de dichos

préstamos a partir del año 1947, fecha en la cual fueron implanta-  
dos, el cuadro siguiente muestra su desarrollo.

C U A D R O I.-

AÑO	Nº	MONTO
1947 (+)	82	797.883.11
1948	125	1,067.092.49
1949	123	1,004.566.66
1950	169	1,634.083.75
1951	62	636,444.00
1952	7	28.630.41
1953	36	411.877.34
1954	47	503.622.38
1955	135	1,424.325.40
1956	138	1,449.144.00
1957 (++)	68	814.132.00
	992	9,771.801.54

(+) Desde julio

(++) Hasta el 30 de junio.

Es oportuno destacar aquí, que estos préstamos han hecho po-  
sible la construcción de la moderna urbanización de Miraflores pa-  
ra maestros y profesores, y la del Panamá-América para empleados  
particulares, habiendo contribuido igualmente, a la urbanización  
de muchos sectores de las afueras. Asimismo ha contribuido la Ca-  
ja mediante numerosos préstamos, a mejorar el tipo de la vivienda  
en diversas ciudades del interior de la República.

Comentarios a las Inversiones de la Caja en  
el Renglón de la Vivienda.-

a) Bienes Raíces

El rendimiento neto obtenido por la Caja en este tipo de in-  
versiones, era al 30 de Junio de 1957, de 2.2%. Conviene explicar  
aquí en relación con el rendimiento neto, lo siguiente:

En los gastos incurridos que se deducen del rendimiento bruto, se incluyen partidas que corresponden a "Reservas para alquileres en mora" y "Reservas para depreciación de edificios". Tomando en cuenta que estas últimas partidas no representan desembolsos en efectivo, la tasa media de rendimiento teórico sería de 2.8%.

Es evidente que aún así, el aspecto de rendimiento no es satisfactorio en este tipo de inversiones. Sin embargo, la Caja de Seguro Social ha considerado siempre que esta desventaja se minimiza al lado de los beneficios sociales obtenidos con la construcción de estas viviendas. En efecto, son alrededor de 1000 familias que viven actualmente en condiciones muy superiores a aquellas en que anteriormente vivían, lo cual ha contribuido decisivamente al mejoramiento de la salud colectiva y a elevar el nivel de vida de un gran sector de la comunidad, ayudando a la vez al Estado en su política social. Estas viviendas constituyen una de nuestras armas más eficaces en la campaña contra el problema sanitario nacional número uno: la tuberculosis.

A pesar de estas consideraciones de índole social, es lo cierto, que la bajísima tasa de rendimiento obtenido es efecto de la alta proporción de los gastos. Pareciera este resultado dar una vez más la razón a quien manifiestan que el Seguro Social no es buen administrador de bienes raíces; que su función debe ser la de financiar en empresas constructoras de viviendas, ya sean éstas públicas ó privadas, y de llevar a cabo un amplio programa de fomento de la vivienda propia para el asegurado y su familia, pero no transformarse en un empresario ni en casero.

Varias consideraciones dan margen a pensar que esta actitud

que comentamos es correcta. En efecto, como causa de la excesiva proporción de los gastos, podemos mencionar la ingerencia de factores extraños a los intereses mismos de la Institución, tanto en la concesión de los departamentos como en la exagerada tolerancia y condescendencia con los inquilinos morosos; exceso de personal nombrado por recomendaciones políticas; falta de cooperación de las autoridades respectivas, en lanzamientos y embargos; ausencia de responsabilidad de los asegurados, quienes, cuando se trata de inmuebles pertenecientes al Seguro, consideran erróneamente que no tienen obligación de cumplir su compromiso; deficiencias de control, etc. etc.

#### b) Préstamos Hipotecarios

La utilidad promedia obtenida en este renglón, es algo superior al 5%, lo que satisface la condición de rendimiento si se considera que los gastos de administración de estos préstamos son realmente insignificantes, y que la tasa actuarial es de 4%. Asimismo se cumple en estos préstamos, el requisito de la seguridad, al estipularse en los contratos de préstamos una garantía de primera hipoteca y anticresis, y al exigirse al solicitante poseer terrenos propios equivalentes por lo menos al 30% del valor total de la propiedad.

Por razones obvias, el beneficio social que se deriva de estos préstamos es evidente. En cuanto a la liquidabilidad, cabe decir, que en caso de mora por parte de algún tenedor de Préstamo Hipotecario, la Institución ha venido adoptando la política de traspaso de la obligación hipotecaria a otro asegurado que reúna

los requisitos exigidos en el reglamento de Préstamos Hipotecarios.

Monto de Inversiones en Relación con los Presupuestos.-

Para apreciar la creciente importancia que la Institución ha concedido en los últimos años a la inversión en viviendas, se muestra a continuación un cuadro con los presupuestos anuales destinados a Préstamos Hipotecarios de construcción en los últimos 5 años y el porcentaje de dichos préstamos en comparación con los presupuestos de inversiones en esos mismos años, de la Caja del Seguro Social.

C U A D R O    II.-    INVERSIONES HECHAS POR LA CAJA DEL SEGURO SOCIAL DURANTES LOS PERIODOS INDICADOS

AÑO	Inversiones de la Caja.	Préstamos Hipotecarios	% de los Préstamos en relación con las Inversiones.
1953	6,256.210.71	411.877.34	6.6%
1954	2,711.502.79	503.622.38	18.6%
1955	2,924.723.05	1,424.325.40	48.7%
1956	2,008.630.39	1,449.144.00	72.1%
1957 (+)	1,151.527.42	814,132.00	70.7%

(+) Hasta el 31 de agosto.

Resumen.-

Por lo dicho hasta aquí se desprende, que la Caja del Seguro Social reconoce que existe en Panamá una notoria deficiencia de habitaciones higiénicas para los sectores económicamente débiles,

y advierte asimismo de una manera categórica, que la necesidad de viviendas adecuadas, constituye uno de los problemas económicos y sociales que demandan su preferente atención, y que el factor vivienda, por su íntima vinculación con la salud pública, por su influencia en la conservación del capital humano, y en el afianzamiento moral y material de la familia, es uno de los más importantes en la economía del país, en la producción nacional, y por lo tanto, en el financiamiento de los Institutos de Previsión Social.

Reconoce asimismo el Seguro Social, que antes que construir y administrar directamente edificios para vivienda colectiva, debe prestar su concurso financiero para la solución del problema de la vivienda, a través de un organismo autónomo del Estado como pudiera ser en Panamá el Instituto de la Vivienda, ó mediante la inversión en cédulas hipotecarias de sociedades inmobiliarias y de construcción.