

**CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA AL SISTEMA PÚBLICO DE
PENSIONES DE PANAMÁ EN EL PROYECTO DE LEY 163 DE 2024**
**Considerations Regarding the Reform of the Public Pension System in Panama in
Bill 163 of 2024**

Luis A. Pereira

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.
luis.pereiras@up.ac.pa, <https://orcid.org/0000-0003-2963-2936>

Fecha de recepción: 20/10/2024

Fecha de aceptación: 19/11/2024

DOI <https://doi.org/10.48204/J.cc.n1.a6783>

Resumen

El trabajo analiza la reforma al sistema público de pensiones de Panamá en el Proyecto de Ley 163 de 2024. Se utiliza información financiera de la Caja del Seguro Social (CSS) e información estadística y demográfica del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y Naciones Unidas. Se realiza un análisis documental de la propuesta, presentando un resumen de sus aspectos centrales y, posteriormente, se realizan críticas al mismo desde una perspectiva jurídica y técnica (económica y financiera).

La propuesta intenta implementar un sistema nocional de pensiones, como solución intermedia entre los dos Subsistemas (beneficio definido y cuentas de ahorro personal) en que se divide el régimen de pensiones de la CSS. Se observan inconvenientes fundamentales en la estructura del sistema, mezclando pensiones contributivas y no contributivas bajo un mismo fondo, se desconoce la propiedad privada de las cuentas de ahorro personal y se aplica una fórmula de cálculo radicalmente diferente a la actual de beneficio definido y a sistemas nacionales a nivel internacional. En general, la propuesta presenta múltiples inconvenientes y la aprobación de su texto implicaría un choque negativo de consideración sobre el poder adquisitivo de los pensionados en el corto y mediano plazo.

Palabras claves: Seguridad social, pensiones por retiro, pensiones nacionales nacionales de contribución definida, expectativa de vida.

Summary

The paper analyzes the reform of the public pension system of Panama in Bill 163 of 2024. Financial information from the Social Security Fund (CSS) and statistical and demographic information from the National Institute of Statistics and Census (INEC) and the United Nations are used. A documentary analysis of the proposal is carried out, presenting a summary of its central aspects and, subsequently, criticisms are made of it from a legal and technical perspective (economic and financial).

The proposal attempts to implement a notional pension system, as an intermediate solution between the two Subsystems (defined benefit and personal savings accounts) into which the CSS pension system is divided. Fundamental drawbacks are observed in the structure of the system, mixing contributory and non-contributory pensions under the same fund, the private ownership of personal savings accounts is unknown and a calculation formula radically different from the current defined benefit and notional systems at the international level is applied. Overall, the proposal has multiple drawbacks, and the approval of its text would imply a significant negative impact on the purchasing power of pensioners in the short and medium term.

Keywords: Social security, retirement pensions, notional defined-contribution pensions, life expectancy.

I. Introducción

El objetivo del presente artículo es presentar algunos aspectos centrales y consideraciones críticas relacionadas a la reforma del sistema de pensiones por vejez que propone el Proyecto de Ley 163 de 2024. En este caso, se presenta un resumen de los aspectos más relevantes del proyecto acompañado de comentarios, con información

estadística y financiera relevante al punto en discusión. El contenido del trabajo se divide en tres partes principales. En primer lugar, se presentan los antecedentes y situación actual del sistema de pensiones en Panamá, luego se presenta un resumen de los aspectos relevantes de la propuesta de ley relacionado a esta materia, haciendo referencia al tipo de sistema que pretende implantar la reforma y, por último, se realizan una serie de consideraciones críticas sobre el proyecto de ley.

II. Antecedentes y situación actual

La última reforma al Seguro Social se llevó a cabo en 2005. En principio, se aprobó la Ley 17 de 1 de junio de 2005, que establecía una serie de las denominadas medidas paramétricas, es decir, cambio en las condiciones para acceder a la pensión de retiro por vejez que implica un aumento en la edad tanto para hombres como para mujeres, la tasa de la cuota aportada al sistema por empleados, empleadores y trabajadores independientes, así como el número de cuotas. La medida resultó ser impopular y, ante la reacción de protesta, se aprobó la Ley 23 de 30 de junio de 2005, que suspendió la vigencia de la Ley 17 por 90 días y se convocó a un diálogo nacional para el mejoramiento de la Ley 17, de la cual debía emanar un acuerdo para ser presentado a la Asamblea en reemplazo de la ley suspendida.

El proceso se dilató más de lo previsto, pero el resultado fue la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, que es la que rige en la actualidad. La Ley 51 creó dos sistemas paralelos del riesgo de invalidez, vejez y muerte (IVM). Por una parte, un subsistema exclusivamente de beneficio definido (SEBD) y, por otra, un subsistema mixto, con componente de beneficio definido hasta 500 dólares y componente de ahorro individual por encima de 500 dólares, este último siguiendo el sistema chileno de contribución definida (Barr y Diamond, 2010). A partir de 2007, todos los trabajadores nuevos ingresan directamente al subsistema mixto, por lo que no hay nuevos trabajadores que coticen al SEBD, por lo que se denomina un sistema o población cerrada (OIT, 2022). Cabe decir, además, que, aunque se cambiaron algunos

criterios de acceso a la pensión, eran considerablemente menos gravosos que los planteados en la Ley 17, respecto de la edad, número de cuotas, manteniendo la misma tasa de reemplazo; apenas aumentan algunos elementos de la ley original, como fracciones porcentuales de las cuotas a empleados (0.25%) y trabajadores independientes (0.5%) y del salario base de cálculo de pensión, pasando de 7 mejores años a 10 mejores años.

Tabla 1.

Comparación de requisitos para la pensión de retiro por vejez en la Ley 17 y 51 de 2005 en el SEBD

Requisitos	Ley 17	Ley 51
Edad	60 mujeres 65 hombres	57 mujeres ↓ 62 hombres ↓
Tasa de cuotas	9% empleado 13.25% empleador 22.25 Total 13% independientes	9.25% empleado ↑ 4.25% empleador ↓ 13.5% Total ↓ 13.5% independientes ↑
Número de cuotas	300	240 ↓
Salario base	7 mejores años	10 mejores años ↑
Tasa de reemplazo	60% salario base	60% salario base –

Las diferencias entre el funcionamiento de los dos subsistemas son notables. Mientras que en el SEBD la pensión se calcula como un porcentaje (60%) del salario de los mejores 10 años de cotización, en el componente de ahorro personal, regulado en el Art. 199, el cálculo de la prestación corresponde al monto total ahorrado y capitalizado en la cuenta del solicitante al momento que deberá iniciar el pago de la pensión entre el valor actuarial de la expectativa de vida fijada por la Junta Directiva de la CSS.

Si el pensionado excede la expectativa de vida y agota los fondos de su cuenta personal, se garantiza el pago de la pensión hasta la muerte, a través de un seguro colectivo de renta vitalicia, cuyo costo será prorrateado entre los participantes en este componente y deducido de los aportes que se realicen al subsistema. (Art. 200). Además, el Art. 157 establece que los fondos del Subsistema Mixto y los del SEBD son distintos y no podrán ser usados para cubrir gastos del otro Subsistema, ni transferirse recursos. Más importante aún, el Art. 209, sobre la naturaleza de las cuentas de ahorro personal del subsistema mixto: “Las

sumas depositadas en la cuenta de ahorro personal de cada asegurado en el subsistema mixto y sus réditos son propiedad de este”.

Visto lo anterior, desde una perspectiva más general, se puede observar que la diferencia esencial entre un sistema de beneficio definido (BD) y uno de contribución definida (CD), que corresponde al componente de ahorro personal del subsistema mixto, es que en el primero son las contribuciones las que se ajustan para cumplir con las obligaciones esperadas; el riesgo de tasa de retorno variable cae sobre el fondo común; en tanto, en el segundo, es la pensión la que se ajusta a los fondos disponibles, por lo que es el individuo el que carga con el riesgo del portafolio. (Barr & Diamond, 2010; CEPAL, 2018).

Ahora bien, resulta oportuno comentar que la introducción de un sistema de contribución definida en Panamá no es totalmente nueva. De hecho, el antecedente más claro de esta reforma se encuentra en el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP) introducido en la Ley 8 de 1997. El Art. 114 señala que: “El Estado podrá crear fondos complementarios con el aporte y participación de los trabajadores de las empresas públicas y privadas a fin de mejorar los servicios de seguridad social en materia de jubilaciones. La Ley reglamentará esta materia”.

A raíz de este mandato constitucional se dicta la Ley 16 de 1975 de Panamá de fondo complementario de prestaciones sociales. El mismo se basaba en un sistema solidario de beneficio definido, calculado como una sobretasa sobre la pensión recibida de la seguridad social, que, en el caso de algunas leyes de jubilaciones especiales de servidores públicos, podía ser tal que la pensión era igual al 100% del último año de salario o del último salario del funcionario y sin necesidad de cumplir las edades de referencia establecidas en la Ley Orgánica de la CSS. Sin embargo, el sistema pronto comenzó a suponer una carga financiera importante, que fue la que motivó la expedición de la Ley 8 de 1997, que eliminó la mayor parte de las leyes de jubilación especial a favor de servidores públicos existentes

hasta ese momento (salvo miembros de la Fuerza Pública y miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá). Precisamente, si se contrasta el Art. 209 de la Ley 51 de 2005 con el Art. 3 de la Ley 8 de 1997, vemos que el primero es casi una transcripción literal del segundo:

Tabla 2.

Comparación del sistema de cuenta individuales en la Ley 8 de 1997 y la Ley 51 de 2005

Ley 8 de 1997 (SIACAP)	Ley 51 de 2005
Art. 3. Las sumas depositadas en la cuenta individual de cada afiliado y sus réditos son propiedad de este, pero están sujetos a las restricciones y modalidades que se establecen en esta Ley y su reglamento.	Art. 209. Naturaleza de las cuentas de ahorro personal del Subsistema Mixto [...]Las sumas depositadas en la cuenta de ahorro personal de cada asegurado en el Subsistema Mixto y sus réditos son propiedad de este, pero están sujetas a las condiciones, modalidades y términos que se establecen en esta Ley y en su reglamento.

En atención a que la Ley 51 de 2005 plantean dos Subsistemas totalmente separados entre sí, la cuestión más problemática era el financiamiento del SEBD para el que no había cotizantes nuevos. A raíz de esto, la Ley 51 de 2005 incluyó un Fideicomiso o Fondo Fiduciario que debía recibir un aporte anual del Estado. De acuerdo con el Art. 213 de la Ley, entre 2007 y 2060 el Fideicomiso debía recibir una suma acumulada de 7,245 millones de dólares. Como referencia, cabe observar que, de acuerdo con la estimación del Departamento Actuarial de la CSS, el valor presente de las obligaciones del SEBD al 31 de diciembre de 2008 era de 7,420.5 millones de dólares (Contraloría General de la República, 2009), un valor ligeramente mayor que el del Fideicomiso. Más aún, el valor presente del SEBD al 31 de diciembre de 2023 fue de 24,628.9 millones de dólares, es decir, se ha más que triplicado respecto de su valor hace 15 años. A vista de esto, es claro que la idea de que el Fideicomiso iba a solucionar el problema de falta de ingresos para el SEBD no era cierta y, en este sentido, se manifiesta la OIT (2022):

Las proyecciones de los gastos anuales del SEBD muestran que el cálculo de la reserva del fideicomiso y las transferencias anuales que debe aportar el Estado fueron subestimadas en niveles sorprendentemente elevados y críticos, como parte del diseño de la reforma de 2005 y, por tanto, resultaron insuficientes. En el caso

de las transferencias anuales, la reforma de 2005 estableció un flujo de transferencias hasta el año 2060, que, además de exiguuo, no toma en consideración los flujos de recursos o mecanismos de financiamiento más allá de ese año. (p. 115)

Más aún, si bien durante algunos años el SEBD mantuvo resultados financieros positivos, desde el año 2018 en adelante se han registrado resultados negativos de forma consistente y que muestran una tendencia al aumento, situación que es la que en buena medida motiva la discusión de la propuesta actual. Los efectos de este resultado negativo persistente del riesgo de IVM se traducen en una reducción de los fondos administrados por el sistema para sufragar los gastos.

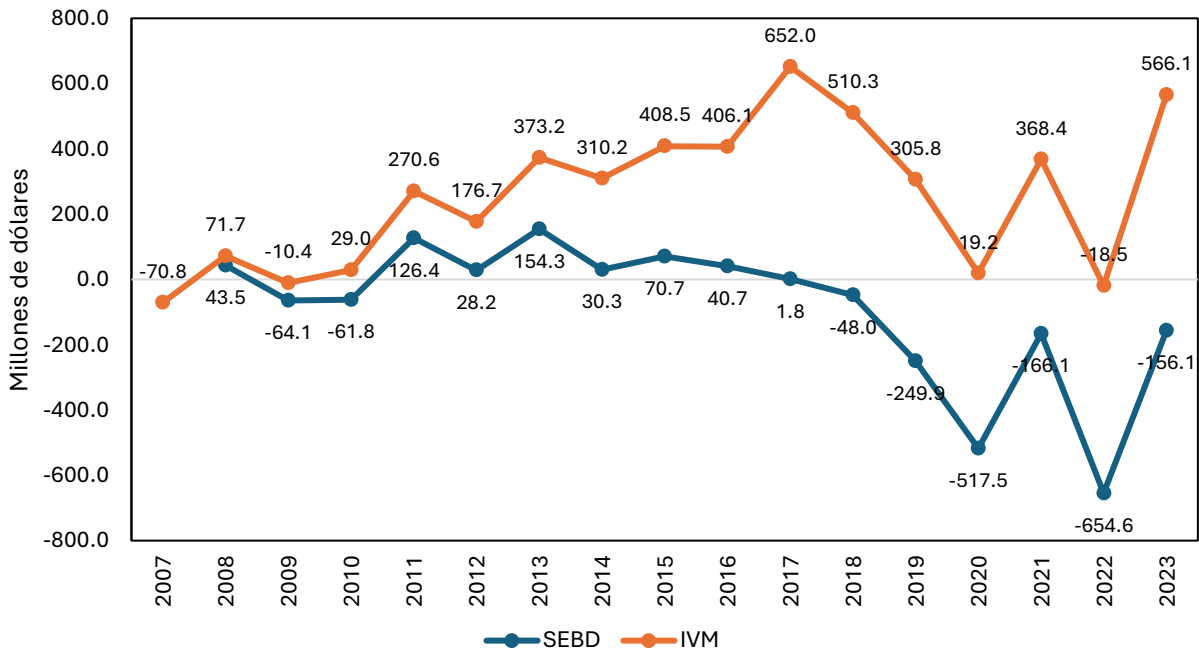
Por ejemplo, si se compara el fondo del SEBD, el mismo pasó de 1,001.4 millones de dólares en 2021 a 347.9 millones de dólares en 2022. Incluso, si se considera el monto acumulado del fideicomiso, se observa que en un solo año el monto de las reservas del IVM prácticamente se redujo a la mitad. Esta situación no se replicó en el año 2023, ya que el Estado realizó aportes al IVM por casi 670 millones de dólares. Con todo, si se compara el monto, antes indicado, del valor presente de las obligaciones contraídas del SEBD a 2023 (24,628.9 millones de dólares) con la reserva del IVM (SEBD y fideicomiso) para el mismo periodo (733.9 millones de dólares), la reserva representa apenas 3% del valor de las obligaciones futuras. Nuevamente, para tener una idea de magnitud, el monto de las obligaciones del SEBD representa aproximadamente el 52.4% de la deuda pública total del mismo periodo (47,025 millones de dólares). Más aún, desde la entrada en vigor de la Ley 51 de 2005, se han aprobado varios aumentos a las pensiones y bonificaciones:

- Ley 70 de 2011 (pagado por el gobierno mediante aportes adicionales)
- Ley 27 de 2015 (pagado por la CSS y reembolsado por el Estado)
- Ley 89 de 2019 (bonificaciones pagadas por el Gobierno)
- Ley 438 de 2024 (programa de beneficios permanentes pagados por el Gobierno)

Especialmente, estas últimas dos leyes, cabe preguntarse respecto de su pertinencia

en un contexto en que el programa de IVM mostraba un resultado negativo, es decir, tenía ya mayores egresos que ingresos desde el año 2018.

Figura 1.
Estado de resultados del programa de IVM y SEBD: 2007-2023



Fuente: Estados financieros de la CSS.

En definitiva, la estructura del IVM en la Ley 51 de 2005 presenta problemas desde dos frentes: desde la perspectiva legal y la técnica, que se retroalimentan entre sí. La estructura de dos subsistemas separados afecta seriamente la igualdad de trato entre los asegurados por el sistema, garantizado por el principio de equidad de la Ley 51 de 2005 (Art. 3, Num. 6), pues a las futuras generaciones se les impone un sistema mucho más restrictivo de protección del derecho a pensión que a las generaciones pasadas y actuales. En este sentido: La OIT considera que “la igualdad de trato es un principio guía de la seguridad social” (Mesa-Lago, 2004, pág. 16).

Esto, que evidentemente supone también una afectación del principio de solidaridad intergeneracional, lo es doble; no sólo supone colocar a las futuras generaciones en una situación de desventaja, pero, además, el principal problema del sistema es que hace que el

SEBD no tenga nuevos cotizantes que financien las pensiones de los trabajadores que solicitan ese beneficio, pues por defecto están pasando al subsistema mixto con componente de ahorro personal. Esta es la razón por la que poco menos de 20 años después de la reforma el problema vuelve a reaparecer, a raíz de la reaparición de un persistente déficit en el riesgo del IVM. Es decir, el gran defecto de la reforma fue crear dos subsistemas separados por generaciones, en lugar de que la reforma impusiera las mismas cargas del sistema a todos los asegurados por igual o, por lo menos, crear un régimen transitorio o intermedio entre el cambio de ambos sistemas.

III. Proyecto de Ley 163 de 2024

El 6 de noviembre de 2024 el Consejo de Gabinete autorizó al ministro de Salud a presentar un proyecto de Ley de reforma a la Ley Orgánica de la CSS, el cual fue a la Asamblea y se convirtió en el Proyecto de Ley 163. En la exposición de motivos, se indica la proyectada falta de ingresos para poder reconocer las pensiones futuras.

Teniendo en cuenta lo dicho sobre el principal defecto de la Ley 51 de 2005, uno de los aspectos principales de esta propuesta de reforma es que convierte los Subsistemas del IVM en un Sistema Único, en el que participan todos los asegurados actuales, así como los que se afilien por primera vez a partir de la entrada en vigor de la ley. Sin embargo, dicho sistema también está dividido en dos componentes: uno solidario no contributivo y otro, contributivo. En este sentido, la pensión de retiro por vejez es dividida en 3 pensiones denominadas de forma distinta, lo cual complica su tratamiento.

IV. Componente Solidario No Contributivo

En el componente solidario no contributivo, existe una pensión básica universal (PBU) y una pensión de beneficio solidario (PBS). En tanto, en el componente contributivo, existe una pensión garantizada solidaria (PGS). Respecto de las condiciones para obtener la prestación por vejez, el proyecto de ley plantea un régimen transitorio de la entrada en vigor

de la Ley (1 de marzo de 2025) hasta 29 de febrero de 2032, que aplica para asegurados con al menos 50 años en el caso de mujeres y 55 años en el caso de hombres. A partir del 1 de marzo de 2032, la pensión de retiro por vejez se otorgará luego de la solicitud respectiva que el asegurado presente, independientemente de su edad, cuando el saldo de su cuenta contributiva de capitalización solidaria sea suficiente para financiar una pensión de retiro por vejez igual o superior a la PGS.

Con respecto al componente solidario no contributivo, la ley establece el requisito de edad de 65 años, ajustada automáticamente por la expectativa de vida de la población panameña. Además, se plantean otros requisitos que esencialmente son los mismos que existen en la actualidad para el programa 120 a los 65, que ahora pasa a convertirse en la PBU: nacionalidad panameña, no recibir ningún beneficio económico, como pensión y jubilación, ya sea público o privada, encontrarse en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Sin embargo, ahora se añade un requisito adicional de residir en el territorio panameño al menos 20 años continuos o discontinuos, durante los 25 años anteriores a la edad de referencia (es decir, desde los 40 años), común a nivel internacional (Barr y Diamond, 2010; OECD, 2023).

V. Componente Contributivo

Respecto del componente contributivo, como antes se dijo, no hay una edad requerida para jubilarse, aunque sí se exige un mínimo de 240 cuotas para acceder a la PGS, misma cantidad que la que plantea la ley actual para acceder a la pensión. Con respecto al monto de la pensión, esto se plantea en función del tipo de componente que se considere. En el componente no contributivo, la PBU se fija en 144 dólares, ajustados anualmente por el índice de precios al consumidor (IPC) o línea de pobreza moderada urbana del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la que resulte más favorable. Por su parte, en el componente contributivo la pensión de retiro se conceptúa como una renta vitalicia a favor del asegurado,

estando garantizada en su totalidad por el Fondo Único Solidario a cargo de la CSS.

Con respecto a su forma de cálculo, de modo general, el monto mensual de la pensión de retiro por vejez será calculado con base al saldo del asegurado multiplicado por el factor de pensionamiento Actuarial por cada 1000 balboas de ahorro en la edad del retiro. Dicho factor, aparece en una tabla por edad que inicia desde los 35 años con un factor de 3.84, aumentando de año en año adicional, hasta la categoría abierta de 80 y más, con un factor de 7.94. Sin embargo, la propuesta plantea un régimen transitorio, para los que no les aplique la Ley 51 de 2005, donde se recalculan todas las cuotas previas usando una fórmula que considera las cuotas del de salario registrado y no únicamente los mejores años. Las cuotas así calculadas se capitalizarán con un rendimiento anual de 4%. Más aún, antes de aplicar el factor de pensionamiento actuarial se aplican unos factores de descuento según la edad y sexo de la persona, lo cual resulta en una fórmula de cálculo más baja que la ley actual. En tanto, para los que ingresen por primera vez, las cuotas anuales se acumularán en una cuenta que se capitalizará utilizando el rendimiento anual efectivo que se obtenga de las inversiones del Fondo Único Solidario. Así, el monto mensual de la pensión de retiro por vejez será el resultante del saldo anterior del componente contributivo dividido entre mil (1000) y multiplicado por el factor de pensionamiento actuarial, igual para ambos sexos.

Dado que, en el componente contributivo, la pensión depende en buena medida de lo que la persona haya cotizado en su vida, se introduce un monto mínimo con la PGS que se establece como un factor de la PBU, concretamente 1.84. Es decir, 1.84×144 , lo que resulta en 264.96 dólares. Esta cantidad, es prácticamente idéntica al monto mínimo de la pensión de retiro por vejez vigente en la actualidad, a partir de la modificación de la Ley 70 de 2011 (265 dólares). Además, ya que su cálculo está vinculado a la PBU que se actualiza anualmente, se deduce que el monto de la PGS también se actualizará anualmente en la misma proporción. Si la pensión del componente contributivo es menor a la PGS, la

diferencia se cubre con el PBS que es parte del componente no contributivo. Con todo, el proyecto plantea que la Junta Directiva de la CSS podrá establecer criterios de elegibilidad para el acceso a la PBS previo estudio y presentación por parte de la Dirección General, es decir, dando un margen de discrecionalidad en el acceso a la PGS.

VI. Monto de las pensiones

Con respecto al monto máximo de la pensión, otra diferencia importante del proyecto es que establece el mismo tope de la Ley actual para todas las pensiones de retiro por vejez:

- 1500 balboas
- 2000 balboas, si cotizó mínimo 25 años y un salario promedio mensual no menor de 2000 balboas en los 15 mejores años.
- 2500 balboas si cotizó mínimo 30 años y un salario promedio mensual no menor de 2500 balboas en los 20 mejores años.

En la Ley 51 de 2005, estos máximos sólo aplicaban al caso de beneficio definido. Para el subsistema mixto no había un máximo, ya que esto dependía directamente del ahorro personal de cada cotizante, lo que buscaba servir de incentivo para aumentar la cotización en el sistema. Con respecto al aumento de las pensiones, el proyecto elimina la posibilidad de aumentar pensiones de más de 800 dólares que establece la ley actual luego de la modificación de la Ley 70 de 2011. Además, plantea que las pensiones se aumenten 10 dólares en 2027 y a partir del año 2029, las pensiones las pensiones del IVM serán ajustadas cada año calendario, el 1 de junio, de acuerdo con el porcentaje de variación anual del IPC del año anterior.

Respecto de la bonificación anual, el proyecto de ley pone fecha final a las bonificaciones adicionales de 100 balboas, introducidas por la Ley 70 de 2011, el 31 de diciembre de 2028. Se mantiene la bonificación anual uniforme de 60 balboas. Sobre el financiamiento del riesgo del IVM, entre los principales cambios a destacar respecto de la cuota, cotización o aporte se aumenta la del empleador en 3%, pasando de 4.25% a 7.25%

y la de los trabajadores independientes 4.5%, pasando de 13.5% a 18%. Además, se incluye el monto equivalente a intereses que ha dejado de percibir el empleado, durante el periodo en el cual el empleador ha incurrido en mora en el pago de sus cuotas.

En tanto, la participación del Gobierno incluye un aporte anual obligatorio para cubrir el déficit actuarial de 966 millones de dólares, monto que puede ser ajustado en función del rendimiento del Fondo Único Solidario, pero nunca mayor a 4%, en reemplazo del aporte anual que contemplaba el Fideicomiso o Fondo Fiduciario a favor de la CSS que deja de recibir aportes luego de 2025. En este sentido, vale observar que, en promedio, entre 2014 y 2023, el programa 120 a los 65 representó un gasto de poco más de 166 millones de dólares anuales. De igual manera, se incluye el rendimiento que se obtenga de la inversión de los fondos y reservas del Fondo Único Solidario, sin indicar un monto mínimo. Actualmente, la Ley 51 de 2005 plantea que este rendimiento debe ser no menor a 6.5%, cifra que resultó ambiciosa en atención a los rendimientos reales observados.

VII. Sistema Nacional

Llegado a este punto, en que se han descrito los aspectos más sobresalientes de la reforma respecto de la pensión de retiro por vejez, conviene elaborar con algo más de detalle el tipo de sistema que se propone. Y es que, en esencia, el proyecto se encuentra en un punto intermedio entre los dos subsistemas de la ley actual, que son diametralmente opuesto: SEBD por un lado y el componente de ahorro individual o de contribución definida, por otro. De tal suerte, que el proyecto de ley realmente propone un sistema nocional de contribución definida (Badilla Espinozsa, 2023; Barr y Diamond, 2010). Como le señala el primer autor antes citado, este sistema incorpora características tradicionales de los sistemas de contribución definida, no obstante, presenta algunas diferencias sustantivas con este.

Realmente es un sistema de reparto tratado como si fuese de cotización definida (Borsch-Supan, 2006) en el que cada trabajador activo ocupado se le asigna una cuenta (cuenta nocional) en la que se registran las cotizaciones y se asignan

rendimientos. Lo componen registros contables, donde no hay dinero real. Se definen cuentas ficticias a las que se asigna una rentabilidad a las cotizaciones... (De La Peña, 2019, pág. 58)

Con respecto al concepto mismo de la cuenta nocional, el mismo autor señala que:

Corresponde al cómputo individual y virtual formado por las cotizaciones del individuo junto con los respectivos rendimientos imputados a lo largo de su vida laboral con el fin de acumular un hipotético capital que, al alcanzar la edad de jubilación se transforma en una renta vitalicia. De esta forma, cuando el individuo accede a la jubilación recibe una prestación dependiente del fondo nocional — virtual— acumulado; del tanto de rendimiento (tanto nocional) aplicable a sus cotizaciones, de la revalorización estimada para las pensiones futuras y de la probabilidad de vida específica de la cohorte a la que pertenece el individuo que ese año se jubila. (De La Peña, 2019, pág. 57).

Es decir, más que una cuenta individual, se trata de una cuenta ficticia, virtual o hipotética que sólo existe como un registro contable, más no como un fondo acumulado efectivo. Es por ello, que Badilla Espinoza (2023), también agrega como características distintivas del sistema, además de que son administrados por entes públicos, que son “esquemas que no están totalmente capitalizados, por lo que parte de sus recursos pueden utilizarse para financiar prestaciones a través del reparto” (p. 28).

Uno de los ejemplos más paradigmáticos de este sistema es el implantado en Suecia a partir de 1995, uno de los países con mayor expectativa de vida y cobertura social a nivel mundial: son el quinto país con el mayor Índice de Desarrollo Humano del año 2022 (PNUD, 2024). Uno de los principales motivos que justificó la reforma del sistema de pensiones fue la acumulación de elevados déficits gubernamentales hacia la década de 1990, superando 10% del PIB en el año 1993. Los objetivos de la reforma del sistema de pensiones en Suecia que introdujo el sistema de reparto de cuentas ncionales y el complementario de capitalización fueron los siguientes:

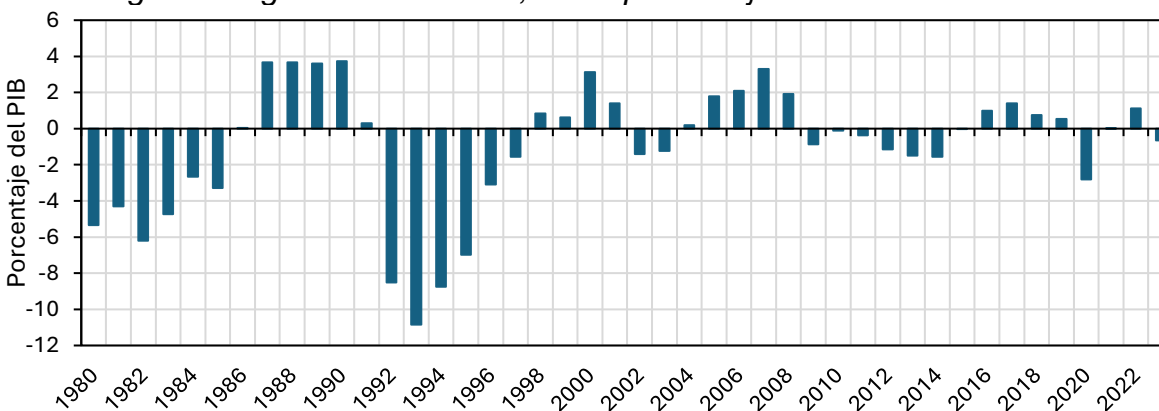
- Asegurar la sostenibilidad del sistema ante cambios demográficos y económicos.
- Aumentar la contributividad y garantizar el equilibrio actuarial del sistema.
- Aumentar la transparencia de la redistribución interpersonal del sistema.

- Incentivar el retraso en la edad de jubilación y el ahorro privado. (Doménech y Devesa, 2021, p. 236)

Como se observa en la figura 2, a partir de la reforma, se observa una importante reducción de los déficits acumulados y, en general, de una política fiscal menos volátil.

Figura 2.

Saldo del gobierno general de Suecia, como porcentaje del PIB: 1980-2023



Fuente: Fondo Monetario Internacional, Perspectivas de la Economía Mundial (octubre 2024).

Más aún, parece que más allá de este antecedente, realmente la propuesta se adapta a la realidad actual del sistema de pensiones de Panamá respecto del componente de ahorro individual. Al respecto, señala la OIT (2022):

El componente de cuentas individuales del Sistema Mixto parece operar en la práctica como un régimen de cuentas nocionales o virtuales, debido a que la CSS no lleva una contabilidad financiera individualizada y precisa de la conformación de la cuenta individual con un valor cuota visible, ni de su variación en el tiempo conforme cambian las condiciones del mercado de capitales que afecta el valor de las participaciones individuales. Este tema, si bien no se refiere a los componentes de beneficio definido presentados en este informe actuarial, sí afecta la operación, resultados y desempeño del sistema panameño de pensiones en su conjunto. (p. 114)

De hecho, es apenas a partir del año 2022, que la Junta Directiva de la CSS, mediante Resolución 56023-2022 J.D. de 22 de diciembre aprobó la creación del Departamento de Contabilidad del Subsistema Mixto de Pensiones, con el cual se segrega la función contable respectiva, esto es, 17 años después de la aprobación de la Ley 51 (CSS, 2023).

VIII. Críticas al proyecto de Ley

Ya que estamos tratando con un proyecto de ley concreto, presentado ante la Asamblea, consideramos conveniente plantear nuestras críticas al proyecto siguiendo la práctica jurídica corriente de clasificar las objeciones contra un proyecto en aquellas que supone un choque con los límites constitucionales impuestos al Órgano Legislativo y en aquellos casos donde, dentro de las opciones que tiene el cuerpo legislativo de dictar normas, se elige una opción que no resulta la más conveniente o, dicho de forma más técnica, se aleja del mandato de optimización (Lopera Mesa, 2004).

IX. Consideraciones constitucionales

a. Propiedad privada de las cuentas de ahorro personal.

Si bien el proyecto atiende el principal problema de la estructura dual del sistema de pensiones de la Ley 51 mediante el Fondo Único, el mismo se crea sin reconocer la naturaleza jurídica del componente de ahorro personal del subsistema mixto como propiedad que le da el Art. 209 de la ley actual, lo que supone una violación a la garantía expropiatoria prevista en el Art. 48 de la Constitución Política de Panamá, en virtud de la cual toda pérdida del derecho de propiedad por motivos de utilidad pública o interés social debe ir acompañado de una indemnización, así como la prohibición de confiscación de bienes del Art. 30, ambos considerados garantías fundamentales en la Constitución.

Aun cuando la propuesta, a diferencia de la propia Ley 51 no lo indica, es claro que estamos frente a un problema de interés social que autoriza la facultad extraordinaria de expropiación. Sin embargo, la misma implica como consecuencia necesaria una compensación económica a título de indemnización de la propiedad despojada. Muestra de esto son las demandas internacionales que ha sufrido Argentina luego de la estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones – AFJP en el año 2008. En junio de 2017, la empresa estadounidense Metlife presentó una reclamación ante el Centro

Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI o ICSID en inglés) del Banco Mundial en virtud de un tratado bilateral de inversiones entre Estados Unidos y Argentina, como consecuencia de tal acción y el 5 de abril de 2024 el tribunal de arbitraje condenó al Estado argentino al pago de 500 millones de dólares (Chaia De Bellis, 2023; CIAR Global, 2024; MetLife, Inc. and MetLife Servicios S.A. v. Argentine Republic, 2024). En abril de 2019, se conoció que otra de las empresas afectadas presentó otra demanda en el mismo sentido ante el CIADI, que a la fecha está pendiente de decisión (CIAR Global, 2019; Nationale-Nederlanden Holdinvest B.V. and others v. Argentine Republic, 2019).

Evidentemente, estas demandas se enfocan en el punto de vista del administrador privado anterior y no de los cotizantes, sin embargo, muchos de los tratados bilaterales de inversión contemplan una cláusula contra la expropiación que es la que en muchas ocasiones da fundamento a estas demandas (Jaime, 2019). De hecho, el caso comentado de la Minera Petaquilla, en efecto presentó demanda ante el CIADI contra Panamá el 16 de mayo de 2024 (Petaquilla Minerals Ltd. v. Republic of Panama, 2024), aunque al momento del presente trabajo, todavía se está constituyendo el tribunal arbitral.

Este principio, cuenta con aval constitucional en el caso de Panamá, en el Art. 286, en el Título X, La Economía Nacional, cuando señala entre las facultades del Estado asumir: “cuando así fuere al bienestar colectivo y mediante expropiación e indemnización, el dominio de las empresas de utilidad pública pertenecientes a particulares, si en cada caso lo autoriza la Ley”. De tal forma, nos encontramos, frente a dos caras de una misma moneda y, si bien, existen menos facilidades para que cotizantes individuales puedan realizar este tipo de reclamo, en principio, nada lo impide. Además, admitir esta estatización “de facto” del monto de las cuentas de ahorro individual del Subsistema Mixto dejaría un precedente respecto de los fondos del SIACAP o fondos privados para jubilados y pensionados regulados por la Ley 10 de 1993, que podrían ser dispuestos de igual forma en otra reforma, sin mayor

consecuencia jurídica para el Estado.

X. Distinción entre seguridad y asistencia sociales.

El Art. 113 regula de forma conjunta, aunque diferenciada, la seguridad y la asistencia sociales. El primer párrafo que tratar sobre la seguridad social procura dar cobertura de contingencias a los trabajadores, prestado o administrado por una entidad(es) autónoma(s). El segundo párrafo, señala como objeto de asistencia social a “sectores dependientes o carentes de recursos... inválidos indigentes y de los grupos que no hayan sido incorporados al sistema de seguridad social”, además de que se señala tal tarea corresponde “al Estado”.

La Constitución delega en la ley los detalles del sistema de seguridad social; en este caso, la entidad autónoma a creada para atender este servicio es la CSS y la característica esencial que distingue entre quien pertenece o no al sistema de seguridad social es el pago de una cuota, cotización o aporte, como lo define el Num. 8 del Art. 1 de la Ley 51 de 2005 (que se mantiene en el Num. 9 del Art. 1 del Proyecto de Ley) que señala que esta “debe pagarse para tener derecho a los beneficios que otorga la CSS”, ya que además es la que permite costear el sistema. Por su parte, aquellos que no realizan el pago de esta cuota, cotización o aporte quedan bajo la cobertura general del Estado sufragado con cargo al Presupuesto General del Estado. Esto es lo que ha ocurrido hasta ahora con el Programa 120 a los 65, administrado y pagado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Sin embargo, al convertir el Programa en la PBU con cargo al Fondo Único Solidario de la CSS, supone que serán los cotizantes del sistema de seguridad social quienes deberán sufragar, al menos en parte, el pago de la asistencia económica, ahora PBU, a aquellas personas que no forman parte de la seguridad social. Claramente esto se contrapone al esquema previsto en el Art. 113 de la Constitución e, incluso, pudiera considerar un tratamiento desigual ante la Ley, contrario al Art. 19 de la Constitución.

XI. Gratuidad de la justicia.

El Proyecto introduce un Art. a la Ley 135 de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que establece una caución para todas las acciones contencioso-administrativas de plena jurisdicción interpuestas contra la CSS en materia de adquisición de medicamentos y dispositivos médicos equivalente al 15% del precio de referencia del acto público. Incluso, antes de referirnos al concepto constitucional en concreto, debe observarse que la utilización del concepto de caución en este concepto resulta inapropiada. En este sentido, el uso más común del concepto es el contexto de medidas cautelares de un proceso judicial como secuestro o una diligencia de allanamiento. Al efecto, puede verse el Art. 334 de la Ley 402 de 2023 que adopta el Código Procesal Civil de la República de Panamá.

Art. 334. Caución. Toda medida cautelar decretada requerirá la consignación de caución suficiente, previa a su otorgamiento y ejecución. Para que sea decretada una medida cautelar, el demandante deberá prestar caución que responda por las costas, daños y perjuicios derivados de su práctica, equivalente al valor de las pretensiones estimadas en la demanda y el valor del bien objeto de la medida.

Más allá de este uso inapropiado del término, tal requisito parece chocar frontalmente con el principio de gratuidad de la administración de justicia según lo dispone el Art. 201 de la Constitución: “La administración de justicia es gratuita, expedita e ininterrumpida. La gestión y actuación de todo proceso se surtirá en papel simple y no estarán sujetas a impuesto alguno”. Además, debe tenerse en cuenta que la jurisdicción contencioso-administrativa es una de las atribuciones exclusivas de la Corte Suprema de Justicia, según lo dispone el Art. 206, Num. 2 de la Constitución. En consecuencia y, como lo dispone el Art. 214 de la norma superior, esta instancia superior de la justicia panameña se sufraga con cargo al Presupuesto General, por vía de impuestos al tratarse de un servicio público general.

En este sentido, el propio Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha dicho, en sentencia de 12 de agosto de 1994 con ponencia de la Magistrada Mirtza Angélica Franceschi de

Aguilera, al evaluar el carácter de servicio público de la administración de justicia, que encuentra los elementos constitutivos de la noción conceptual de servicio público, entre ellos el de generalidad que consiste “en el reconocimiento de que todos los habitantes tienen derecho a utilizarlo”. Esta característica “es inherente, directamente, al carácter ‘público’ del servicio”, así como la obligatoriedad debido a la cual quien lo presta debe cumplirlo “respecto de cualquiera que lo requiera”. Todo ello parece contraponerse a la caución planteada en la propuesta como requisito para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Semejante debate existe en el derecho comparado, por ejemplo, en el caso de las tasas judiciales en España. En este sentido, en el contexto de la crisis económica española, se dictó la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. Dicha ley, aumentaba e imponía tasas en las jurisdicciones civil, contencioso-administrativo y social, tanto en una cantidad fija, como en un porcentaje de la base imponible (Art. 7), entendido como la cuantía del procedimiento judicial o recurso. La ley fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad, resuelto mediante sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 140/2016, de 21 de julio. En dicha sentencia, se declaró la inconstitucionalidad de los dos apartados del Art. 7. Si bien, los recurrentes alegaban la violación del principio de gratuidad de la justicia contenido en el Art. 119 de la Constitución española, dado que la misma se deja a la decisión de la Ley, en términos muchos más amplios que los previstos en la Constitución Política de Panamá, no fue este el argumento de la decisión. Más bien, la sentencia argumentaba que el criterio del valor del litigio como base imponible no guarda relación con el coste del ejercicio de la función jurisdiccional... lo que da lugar una desigualdad de trato entre justiciables carente de justificación objetiva y razonable, operando un efecto disuasorio del derecho de interposición de la demanda o recurso correspondiente.

Cabe concluir de modo más general, que, en nuestro Estado social y democrático de

Derecho, el cual propugna entre otros valores superiores de su ordenamiento jurídico la justicia y la igualdad (Art. 1.1 CE), el pago de un tributo no puede obstaculizar el ejercicio de un derecho fundamental. Se declara por tanto que la cuota variable prevista en el Art. 7.2 de la Ley 10/2012, resulta inconstitucional por infringir el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción y al recurso (Art. 24.1 CE). (Sentencia 140, 2016)

Vale la pena destacar que el Art. 24.1 de la Constitución española es el que plantea el derecho de toda persona a la tutela judicial efectiva. Nos parece que este análisis es perfectamente aplicable al caso de la caución de la propuesta de ley. Si bien la Constitución de Panamá no cuenta con un concepto semejante al de la tutela judicial efectiva, el mismo ha sido utilizado por la jurisprudencia constitucional. Por ejemplo, en la sentencia de 13 de diciembre de 2000, con ponencia del Magistrado José Troyano, en que se declaró inconstitucional una frase del Art. 23 de la derogada Ley 56 de 1995 de contratación pública. En este contexto, señaló el Pleno que:

Este derecho a la tutela judicial efectiva se materializa en el cumplimiento del Num. segundo del Art. 203 de la Constitución Nacional, toda vez que la facultad legal que ésta le otorga a la Corte Suprema de Justicia, es precisamente, la de proteger los intereses legítimos de los ciudadanos cuando están involucrados en un proceso —o procedimiento— desarrollado por el Estado, cuando quienes se consideran perjudicados acuden a la vía jurisdiccional para obtener dicha protección, de las actuaciones de las entidades públicas.

El referido Num. segundo del Art. 203 trata de la jurisdicción contencioso-administrativa, que se encuentra actualmente en el Art. 206 luego de la reforma constitucional de 2004, posterior a la sentencia citada arriba. Si bien es cierto, el artículo en cuestión establecía como irrecurrible la recomendación de la comisión de precalificación de proponentes en una licitación, parece aplicable en la medida del razonamiento del Tribunal Constitucional español. Incluso, la propia Corte Suprema de Justicia de Panamá ha esbozado que este principio de tutela judicial efectiva puede encontrar otro fundamento en la Constitución de Panamá, en sentencia de 4 de abril de 2003, con ponencia del Magistrado Rogelio Fábrega

que al efecto señala: “La tutela judicial efectiva, en su faceta de acceso a la justicia, en cuanto a principio integrante del ordenamiento patrio, habría más bien que fundarla en las normas constitucionales sobre gratuidad de la justicia -que proclama el Art. 198” (hoy 201, pre citado).

XII. Consideraciones sobre las inconveniencias del proyecto

a. Mecanismos de ajuste de pensiones por expectativa de vida e índice de precios.

El proyecto plantea el ajuste de pensiones por expectativa de vida e índices de precios, además del ajuste automático de la edad para el componente no contributivo (65 años para PBU y PBS) según expectativa de vida del INEC. Antes que nada, conviene indicar que la expectativa o esperanza de vida se trata de un cálculo estadístico a partir de una herramienta denominada tabla de mortalidad (o tabla de vida por su traducción literal de la denominación en inglés) que “en sentido estricto, consiste en una serie de probabilidades de morir observadas para las diferentes edades en un cierto conjunto de individuos” (Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, 2019), que puede ser definido como una “estimación del número promedio de años de vida adicionales que una persona podría esperar vivir si las tasas de mortalidad por edad específica para un año determinado permanecieran durante el resto de su vida” (Centro Centroamericano de Población. Universidad de Costa Rica).

En el caso de Panamá, la información demográfica para construir la tabla y los cálculos de expectativa de vida son competencia del INEC, en virtud de la Ley 10 de 2009, que pone esta función en cabeza de este instituto, dependencia adscrita a la Contraloría General, organismo estatal que constitucionalmente es el encargado de dirigir y formar la estadística nacional (Art. 280, Num. 10 de la Constitución). Sin embargo, el inconveniente de vincular criterios relacionados al cálculo de la pensión con la expectativa de vida calculada por el INEC es que los cálculos es cuestión están desactualizados desde hace más de 10 años (INEC, 2014) Incluso, la última publicación realizada relacionada a estimaciones y

proyecciones demográficas fue a finales del año 2016, es decir, hace casi 8 años al momento de este trabajo. Este retraso se observa, incluso, en las valoraciones actuariales del IVM junto con los estados financieros de la CSS. Por ejemplo, los estados financieros del año 2023 indican que para dichos cálculos están basados en la tabla de mortalidad de Panamá, periodo 2015-2020, es decir, de un quinquenio previo al que se está estimando, lo que supone usar una expectativa de vida subestimada (Caja de Seguro Social, 2024). Es evidente que durante el tiempo en que no se ha actualizado este cálculo, los patrones de mortalidad de la población han variado por distintos factores, solo por mencionar uno relevante, la pandemia de COVID-19. Por tanto, estos resultados no reflejan adecuadamente los patrones de vida de la población panameña.

Este rezago en la publicación de un cálculo actualizado de la expectativa o esperanza de vida contrasta con la situación de otros organismos demográficos. Por ejemplo, la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, publica las Perspectivas de la Población Mundial que contiene estimaciones y proyecciones demográficas a nivel mundial en forma bianual, el 11 de julio (Día Mundial de la Población). De hecho, la última revisión, que corresponde a la 28ª edición, fue publicada en 2024. Esto nos permite comparar los resultados disponibles entre ambas fuentes para el país a nivel nacional. A los efectos, haremos la comparación de la expectativa de vida de las personas de 65 años a nivel nacional.

En primer lugar, llama la atención que el INEC sólo hace la proyección de forma quinquenal, es decir, para los años 2015, 2020, 2025, etc.; mientras que la información de Naciones Unidas está disponible para todos los años. Como se puede observar de los datos de la tabla 3, la proyección de expectativa de vida del INEC es mayor que la de Naciones Unidas para todos los años considerados, lo cual es preocupante, considerando que este último organismo se trata de datos revisados con datos ya publicados para los años 2015 y,

particularmente, 2020 con la pandemia de COVID-19.

Tabla 3.

Expectativa de vida para mayores de 65 años en Panamá: 2015, 2020 y 2025

Año	INEC	Naciones Unidas
2015	20.19	19.10
2020	20.69	17.96
2025	21.17	20.35

Fuente: INEC (2014) y Naciones Unidas (2024).

Nota: La expectativa de vida proviene de tabla abreviadas de mortalidad, es decir, calculada para grupos de edad quinquenal.

Manteniendo lo demás constante, adoptar una cifra mayor de expectativa de vida sería perjudicial para las personas que solicitan la pensión ya que disminuye el monto. Por su parte, es posible que la valoración actuarial de las obligaciones del IVM estén sobreestimadas en atención al uso de un cálculo de expectativa superior al obtenido con cifras revisadas con posterioridad. También relacionado al fenómeno de la mortalidad, en general, y el cálculo de expectativa o esperanza de vida, en particular, es un patrón bastante conocido que existen diferencias en la mortalidad o mortalidad diferencial de la población por características, como sexo y edad (Weeks, 2021), así como por región geográfica o grupos ocupacionales (Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, 2019), por mencionar algunos. En este sentido, tanto el INEC como Naciones Unidas publican las expectativas de vida de hombre y mujeres, observándose en ambos que las mujeres tienen una expectativa de vida mayor que los hombres, que ronda entre los 2 y 3 años adicionales (Tabla 4). Más aún, el INEC también publica esta proyección por provincia, en donde también existen diferencias.

Tabla 4.

Expectativa de vida para mayores de 65 años en Panamá, por sexo: 2015, 2020 y 2025

Años	Hombres		Mujeres	
	INEC	Naciones Unidas	INEC	Naciones Unidas
2015	19.02	17.38	21.43	20.67
2020	19.51	15.79	21.92	20.16
2025	19.95	18.50	22.45	22.05

Fuente: INEC (2014) y Naciones Unidas (2024).

Nota: La expectativa de vida proviene de tabla abreviadas de mortalidad, es decir, calculada para grupos de edad quinquenal.

Teniendo lo anterior en cuenta, la Ley en algunas ocasiones considera estos diferenciales, al menos para el sexo de la persona, en el caso de las tablas de descuento (Art. 170), pero en el resto de los casos, como los factores de pensionamiento del mismo Art. o la expectativa de vida, parece que la referencia a un resultado global para toda la población. Obviamente, lo preferible sería un tratamiento uniforme en toda la ley, ya sea que se use una única expectativa de vida o se consideren estos diferenciales.

Nuevamente, esta aparente discrepancia en el uso de la esperanza de vida también aparece en la valoración actuarial del IVM, ya que se indica que los valores están basados en la tabla de mortalidad de la población urbana. Igual que ocurre con el área geográfica o región de la persona, existen diferencias en la expectativa de vida entre las áreas urbana y rural, por lo que no es congruente que luego se use el valor de un área en particular para todo el país. O bien, se usa un valor global o considerando el diferencial, pero este uso de la información resulta en una estimación sesgada. Semejante apreciación merece la indicación del Art. 170 respecto de la actualización de factores de pensionamiento por lo menos cada 10 años por la Dirección General de la CSS, considerando la evolución demográfica y expectativa de vida a la edad de referencia y cuyo cumplimiento debe ser fiscalizado por la Junta Directiva.

Como antes se dijo, la propuesta de ley presenta un factor de pensionamiento único sin consideración de diferenciales. Esto parece cónsono con la práctica más general de los sistemas nocionales (De La Peña, 2019), lo que ayuda a evitar el uso de factores que reproducen las desigualdades sociales y contribuyen con un objetivo de redistribución entre los miembros del sistema (Badilla Espinosa, 2023). Sin embargo, un periodo de 10 años resultado muy dilatado para la actualización, dado que durante este tiempo pueden desarrollarse cambios en los factores demográficos considerados por el proyecto y siendo que este es uno de los mecanismos de los sistemas nocionales para garantizar la

sostenibilidad financiera del sistema (Badilla Espinosa, 2023; Doménech y Devesa, 2021), un atraso importante en su actualización puede afectar al sistema en su conjunto, haciendo que los pensionados futuros sufran un impacto mucho mayor, comparado con los de cohortes previas al ajuste.

Por su parte, otra de las novedades del proyecto es la actualización o indexación anual de las pensiones mediante el IPC, que se enmarca en las recomendaciones realizadas por la OIT (2022). Si bien, esto es una práctica común en países desarrollados para proteger el poder adquisitivo de los pensionistas —22 de los 38 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) cuenta con indexación por inflación de precios de las pensiones (OECD, 2023)—, nuevamente surge el detalle de cuál es el índice de referencia a usar. En el caso de Panamá, como es práctica común, la medición del IPC se realiza a nivel del consumidor urbano, sin embargo, cabría preguntarse qué tan representativo puede ser esta cifra del valor a nivel nacional si, de acuerdo con información del Censo de Población y Vivienda de 2023 (Contraloría General de la República, s.f.) o Naciones Unidas (2018) para ese año, la población rural del país representa alrededor del 31% de la población del país. Una vez más, no se consideran este tipo de diferencias y al aplicarlo a toda la población habrá algunas zonas beneficiadas y otras perjudicadas por la aplicación de este valor en la actualización de las pensiones.

De igual manera, el proyecto de ley contempla la posibilidad de que tal actualización sea con respecto a la línea de pobreza moderada urbana publicado por el MEF, siempre que sea más favorable. Más allá del tema de la diferencia entre el área urbana o rural, cabe comentar que la publicación de la línea de pobreza por parte de esta entidad también ha sufrido retrasos esporádicos —por ejemplo, la línea de pobreza de los años 2022 y 2023 se publicó en octubre del año 2024 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024)—, así como años donde no se ha publicado como en 2018 o en 2020.

XIII. Fórmula de cálculo de las pensiones

Definitivamente, el principal problema técnico de la ley es la fórmula de cálculo, tanto respecto de la tasa de rendimiento utilizada para el cálculo de las pensiones, como el régimen de transición previsto para aquellos que ya forman parte del sistema. Con respecto al primero elemento, el Art. 170 de la propuesta de ley señala las cuotas anuales se capitalizarán usando el rendimiento anual efectivo que se obtenga de las inversiones del Fondo Único Solidario. Esta forma de considerar la capitalización de las cuotas se aleja completamente de la práctica común de los sistemas nocionales implementados a nivel internacional. Precisamente, Badilla Espinosa (2023) señala el tratamiento de este elemento como una de las diferencias sustantivas con los sistemas de capitalización individual con cuentas individuales nocionales:

La rentabilidad se determina bajo una regla y no es equivalente a una rentabilidad financiera o de mercado. Es decir, en vez de variar los saldos individuales según las rentabilidades de los instrumentos en que se invierten los ahorros, se establece una fórmula de cálculo que puede definirse por ley...

Al estar definidas las rentabilidades nocionales a través de fórmulas, se minimiza la transferencia de los riesgos financieros a nivel individual. Esto es un factor determinante del diseño del sistema y que rige su funcionamiento, ya que establece un equilibrio entre los beneficios de generar rentabilidad y la certidumbre de los resultados en contraste con los esquemas tradicionales de capitalización individual privados (p. 28). Por su parte, sobre este mismo punto señala De La Peña (2019):

Los países que tienen sistemas de cuentas nocionales toman como referente del tanto de rendimiento el crecimiento del PIB (Italia), el crecimiento del salario per cápita (Suecia) o el crecimiento de la masa salarial de la población (Letonia, Noruega y Polonia) (Holzmann, 2019). (p. 65).

Más aún, la propuesta recalcula todas las pensiones sobre las nuevas reglas del sistema, sin considerar un régimen que permita suavizar los efectos sobre las pensiones de los que están más próximos a retirarse, que obviamente se verán disminuidos. Esto, debido

a que ahora se usa el salario promedio y no de los mejores años; además, se impone una tasa de rendimiento de 4% sobre los aportes realizados previo a la vigencia de la ley, cifra que coincide con el rendimiento de inversiones real en el largo plazo reportado por la OIT (2022, p. 111, Tabla 5.4.1), lo que demuestra la equiparación de la tasa de rendimiento de cálculo con la rentabilidad financiera, como si se tratara de un sistema de capitalización individual y no de un sistema nacional.

XIV. Gobernanza y gestión institucional.

El título de este apartado es tomado directamente de uno de los puntos que mereció particular comentario en el informe de la OIT (2022). Y es que, vinculado a las críticas de los temas técnicos antes reseñados, desde la Ley 51 de 2005 se pretendía establecer un mayor control sobre la administración de la CSS en la gestión del IVM al incluir una serie de criterios técnicos objetivos que debían guiar la actuación de las autoridades.

En este sentido, los artículos 156 y 219 de la Ley 51 plantean un indicador de equilibrio actuarial de 2.25 de la relación entre las reservas contables y el egreso o gasto anual del IVM. Si la Junta Técnica Actuarial (JTA) verifica un valor de la relación inferior a 2.25, debe proponer a la Junta Directiva recomendaciones para garantizar el equilibrio financiero del Sistema. Más aún, el Art. 219 indica: “La Junta Directiva deberá, en un plazo no mayor de noventa días calendario, contado a partir de la presentación del informe de la JTA, ejecutar las medidas correctivas requeridas, proponer los cambios legales pertinentes o ambos”.

Sin embargo, como lo refleja el informe de la OIT (2022), desde el año 2008 este indicador se encuentra por debajo del valor de referencia 2.25 y ha mostrado una tendencia descendente desde entonces, sin que se hayan tomado las medidas correctivas exigidas por la Ley. Más aún, el propio informe de la OIT (2022) deja constancia de este incumplimiento en los siguientes términos:

En ese sentido la JTA ha realizado propuestas que no fueron aceptadas por la Junta

Directiva, generando un problema sin solución efectiva, que debe ser atendido en conjunto con la situación urgente de corto plazo que se proyectó para la reserva del SEBD. (p. 82)

Es decir, de lo que se trata en este caso no es de un problema de la Ley, sino de la inobservancia de la misma por parte de las autoridades competentes, lo cual resulta más preocupante al tratarse de una actuación administrativa reglada: "...el órgano administrativo está obligado a actuar (actuación administrativa reglada) si la norma en cuestión utiliza expresiones del tipo "debe", "ha de ser (otorgado)", "no puede (ser denegado)", etcétera" (Maurer, 2012, pág. 134).

De los artículos antes referidos es claro que se plantea una obligación de la administración de la CSS de actuar cuando el indicador de equilibrio actuarial está por debajo de 2.25, además con un plazo de tiempo específico y, sin embargo, casi 20 años después de la aprobación de esta Ley todavía se está evaluando la solución al problema. Esto demuestra no sólo el incumplimiento por parte de la administración, sino además la falta de responsabilidades por parte de las autoridades ante este incumplimiento. Teniendo este antecedente en cuenta, aun cuando el Proyecto de Ley mantiene el indicador de 2.25 y la obligación de la Junta Directiva de actuar en 90 días en el Art. 156 de la Ley, resulta preocupante que la propuesta, más que introducir controles adicionales que efectivamente garanticen una gestión eficiente de la CSS, plantea mayor discrecionalidad en la administración del sistema de pensiones.

En concreto, el Art. 168-H plantea la posibilidad de la Junta Directiva de establecer criterios socioeconómicos de elegibilidad para el acceso a la PBS. Como antes se explicó, la idea de la PBS es cubrir la diferencia respecto de la PGS, que en principio sería de 264.96 dólares, para aquellos miembros del componente contributivo que, al aplicarse la fórmula de cálculo, no alcance este valor mínimo. Entonces, esta facultad otorgada a la Junta Directiva es una contradicción con el propio concepto de pensión de retiro por vejez dada en el Art.

170 que señala que la misma siempre será igual o superior a la PGS, si luego la Junta Directiva puede luego establecer, a su discreción (ya que la propuesta no los especifica), criterios adicionales a los exigidos en la Ley para cubrir esta diferencia, removiendo todo carácter de garantía solidaria que podía tener este componente.

Igualmente, preocupante es la modificación que se pretende introducir al Art. 102 de la Ley sobre el empleo de los fondos. Se parte del principio de que los fondos no pueden cubrir riesgos distintos de aquel para el que se constituyeron, salvo el de Administración al IVM, hasta 75% excedente. Sin embargo, el Proyecto añade una excepción adicional de traslado de excedentes con carácter general entre cualquiera de los riesgos administrados por la CSS... “previa evaluación de la Dirección General con base en un análisis actuarial contratado de forma independiente”. Se incluye la facultad del director general de suspender las medidas en caso de detectar violación a tal requisito y la obligación de informar a la Junta Directiva “quienes tomarán las medidas que correspondan”.

Lo primero que llama la atención es la referencia a un análisis actuarial contratado de forma independiente. Sin embargo, esto se entiende mejor cuando se verifica que, ya que la propuesta pone término a los aportes adicionales al Fideicomiso o Fondo Fiduciario a favor de la CSS, a la vez elimina la JTA que fue creada justamente a raíz del establecimiento de este Fideicomiso. En este sentido, la JTA fue creado como una instancia externa e independiente con el fin de realizar auditorías actuariales periódicas del régimen de IVM de la CSS. Ciertamente, el informe de la OIT (2022), planteó críticas respecto del mecanismo de uso de los fondos del Fideicomiso, ya que el Art. 214 de la Ley 51 sujeta estos a la presentación de un informe anual de la JTA, lo que dificulta una respuesta rápida ante el desequilibrio financiero del programa.

Pese a ello, en ningún momento el organismo internacional recomendó la eliminación de la JTA, sino su reforma y mejoras en el mecanismo de desembolso de fondos del

Fideicomiso, puesto que esta instancia permite un control técnico sobre la administración de los fondos de la CSS. Nuevamente, su eliminación por parte de la propuesta sugiere una mayor discrecionalidad por parte las autoridades, que no resulta cónsono con los resultados obtenidos hasta este momento. La obligación del director de informar a la Junta Directiva para que esta tome las medidas que correspondan, sin especificar siquiera de cuáles se trata, no haría más que reiterar los problemas ya comentados sobre el mecanismo del Art. 156 respecto del indicador de equilibrio financiero, que a la fecha ha sido incumplido de forma injustificada y nada en la presente norma impide que semejante situación se reproduzca.

Por otra parte, pero no menos importante, tanto la gestión actual como el proyecto evidencian la inobservancia de normas relacionadas a materia fiscal, como la Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF) y su correspondiente reglamento, actualmente, el Decreto Ejecutivo 52 de 2019. Esta ley, aunque posterior, fue dictada en el mismo periodo en que fue aprobada la Ley 51 de 2005, como un conjunto de medidas que buscaba consolidar la disciplina fiscal en la gestión financiera del Sector Público. En su Art. 19 señala la obligación de la CSS de publicar anualmente un estimado de su déficit actuarial tomando en consideración dos métodos:

- Las reservas necesarias para el pago de las jubilaciones de los ya jubilados.
- Las reservas necesarias para el pago de las jubilaciones de toda la población asegurada.

Sin embargo, se observa que, en las valuaciones actuariales anexadas a los estados financieros de la CSS, solamente se hace referencia a los Art. 155 y 157 de la Ley 51 que se refiere únicamente a las pensiones vigentes (o los ya jubilados en términos de la LRSF), mas no a la de toda la población asegurada, como también mandata esta norma, que por motivos obvios debería ser de un monto considerablemente mayor. Además, no deja de ser demostrativo del punto en discusión, que el Proyecto también flexibiliza el plazo de

publicación de esta valuación ya que la Ley 51 de 2005 planteaban que la misma debían hacerse semestralmente (o incluso, de ser posible, con menor frecuencia para el SEBD), dado que tal exigencia no se cumplió en la práctica.

Por su parte, el Art. 10 del reglamento de la LRSF (Art. 9 del derogado reglamento anterior de 2009) sobre pasivos contingentes, garantías e indemnizaciones judiciales señala que: “Todas las entidades públicas que sean sujetas de pasivos contingentes, fallos o laudos judiciales estarán obligadas a comunicarlos oportunamente al MEF para su correspondiente registro en el PGE [Presupuesto General del Estado]”. Aunque el artículo sigue indicando que es el MEF el responsable de efectuar tales estimaciones de pasivos contingentes a fin de considerar los riesgos fiscales en el proyecto de ley de Presupuesto General del Estado e incorporar la partida correspondiente para hacer frente a su pago, añade en el último párrafo: “La CSS suministrará al MEF lo concerniente a los pasivos actuariales del régimen de pensiones juntamente con la metodología de cálculo”.

Conviene aclarar que los conceptos de pasivo contingente y riesgo fiscal son definidos en los Num.es 32 y 36 del Art. 7 de la Ley 34 de 2008, según fue reformado por la Ley 445 de 2024. En el caso del primero, se definen como obligaciones que tienen su origen en hechos específicos e independientes que pueden ocurrir o no en el futuro y el segundo como un factor que puede generar desviaciones en los ingresos, gastos y resultados fiscales respecto a lo proyectado, lo cual puede comprometer la sostenibilidad fiscal a mediano o largo plazo. Es evidente a la luz de lo discutido que el pago de pensiones representa un compromiso importante capaz de afectar la sostenibilidad fiscal a mediano o largo plazo, por lo que es vital contar con la información completa y clara de los costos que representa a fin de canalizar los recursos requeridos para atenderlos.

Como último punto sobre esta arista, vale la pena comentar que si se toman los balances generales de la CSS se observa que dentro de los pasivos se incluye como pasivo

de largo plazo el componente de ahorro personal del Subsistema Mixto. En este sentido, no se trata de un pasivo contingente, sino de un pasivo real que corresponde a las cotizaciones de cada asegurado del Subsistema. Es por ello que surgen dos grandes dudas respecto de este último punto. El primero, ya previamente referido indirectamente por el informe de la OIT (2022) e indicado a detalle en las notas correspondientes a este componente donde señala:

Es importante indicar, que debido a las inconsistencias de los procesos que realiza el Sistema de Ingresos y Prestaciones Económicas (SIPE) y la inadecuada implementación de este sistema, no contamos con elementos que nos permitan tener certeza de que la base de datos usada para procesar la información destinada a las cargas que afectan los componentes del Subsistema Mixto sea correcta; por lo cual, es nuestra responsabilidad manifestar que al momento que los sistemas tecnológicos sean adecuados a las necesidades de la Institución, en relación a la distribución de la cuota empleado-empleador a los riesgos de manera efectiva y sin la intervención de procesos manuales, estaremos en capacidad para verificar lo actuado con elementos confiables y la información mostrada podrá estar sujeta a ajustes y/o correcciones (Caja de Seguro Social, 2024, pág. 46).

Aunque la declaración anterior es preocupante en cualquier escenario de reforma, es especialmente problemático si se pretende implementar un sistema basado en una cuenta nocial o ficticia, ya que la institución reconoce que no es capaz de contar con información precisa de los montos recibidos y que las cifras reportadas son, en el mejor de los casos, una estimación del valor real adeudado. Por ello, resulta sumamente alarmante que la propuesta pretenda ipso facto, desconociendo el derecho de propiedad, transformar estos pasivos de las cuentas de ahorro personal del Subsistema Mixto en fondos patrimoniales a disposición de una institución que no es capaz de llevar el adecuado registro de estos montos y con tantos problemas administrativos como los tiene hoy la CSS, incluso con menos controles legales y administrativos que en la Ley 51 de 2005, sin emprender antes una reforma estructural en su funcionamiento, más considerando el monto de que se trata: para el año 2023 este pasivo representaba 3,187.7 millones de dólares. Esto representa más de una quinta parte de los fondos de que para ese mismo año disponía la CSS y un 43.5% del

presupuesto aprobado para el año 2025, que súbitamente entraría a su disposición. Esto podría representar un incentivo para el Estado para seguir endeudándose vía emisión de deuda, en alguna medida, como ocurrió con el rescate administrativo de los corredores por un valor superior a los 1,000 millones de dólares (Alvarado, 2016; Chandiramani, 2018), en momentos en que el Sector Público No Financiero presenta un elevado déficit, considerablemente superior al permitido en la LRSF.

Por último, un punto adicional de preocupación es la aparente coadministración de la PBU entre la CSS y el MIDES, quien era quien administraba el Programa 120 a los 65 de donde sale. Como ya se ha dicho antes, no sólo existe cuestionamientos desde el punto de vista constitucional, también administrativo sobre la conveniencia de tener dos entidades con duplicidad de funciones, lo que dificulta la imposición de responsabilidad. Esto también se ha visto respecto del Departamento Actuarial de la CSS y la JTA (OIT, 2022).

XV. Conclusiones

El análisis realizado permite concluir que la propuesta intenta implementar un sistema nacional de pensiones, como solución intermedia entre los dos Subsistemas (beneficio definido y cuentas de ahorro personal) en que se divide actualmente el régimen de pensiones del Seguro Social.

Se observan inconvenientes fundamentales en la estructura del sistema, mezclando pensiones contributivas y no contributivas bajo un mismo fondo, se desconoce la propiedad privada de las cuentas de ahorro personal y se aplica una fórmula de cálculo radicalmente diferente a la actual de beneficio definido y a sistemas nacionales a nivel internacional.

En general, la propuesta presenta múltiples inconvenientes y la aprobación de su texto implicaría un choque negativo de consideración sobre el poder adquisitivo de los pensionados en el corto y mediano plazo, por lo que convendría realizar una revisión profunda de la propuesta que permita suavizar los efectos de la transición sobre los pensionados,

garantizando igualmente la sostenibilidad financiera del sistema, así como buscar mayores controles y mecanismos que mejoran la eficiencia en la administración de los fondos.

XVI. Bibliografías

- Alvarado, N. (5 de septiembre de 2016). La crónica de una falsa nacionalización de los corredores. *TVN Noticias*. https://www.tvn-2.com/nacionales/cronica-falsa-nacionalizacion-corredores-norte-sur-este-video_1_1605245.html
- Badilla Espinosa, J. M. (2023). *Fortalecimiento de los sistemas de pensiones con la seguridad social y la sostenibilidad en el centro: elementos para la discusión de reformas previsionales en América Latina a partir de la experiencia comparada*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/9493c74d-f56f-4b28-a662-00f7c70a90fd/content>
- Barr, N., & Diamond, P. (2010). Reforming Pensions: Lessons from Economic Theory and Some Policy Directions. *Economía*, 11(1), 1-14. <https://doi.org/10.1353/eco.2010.0012>
- Caja de Seguro Social. (2023). *Estados Financieros al 31 de diciembre de 2022 y 2021*. <https://transparencia.css.gob.pa/wp-content/uploads/2024/04/Estados-Financieros-2022.pdf>
- Caja de Seguro Social. (2024). *Estados financieros al 31 de diciembre de 2023 y 2022*. <https://transparencia.css.gob.pa/wp-content/uploads/2024/09/ESTADOS-FINANCIEROS-2023-2022.pdf>
- Centro Centroamericano de Población. Universidad de Costa Rica. (s.f.). *Glosario*. Curso Análisis Demográfico. http://ccp.ucr.ac.cr/cursos/demografia_03/
- Chaia De Bellis, J. (2023). Más Estado Y más Mercado: Las Estatizaciones Kirchneristas En El Programa Neo-Desarrollista (2003-2015). *Ciencia Política*, 17(34). <https://doi.org/10.15446/cp.v17n34.102051>
- Chandiramani, R. (11 de septiembre de 2018). Los corredores y el negocio de la deuda. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/economia/deuda-negocio-corredores-ACLE19736>
- CIAR Global. (6 de junio de 2019). *Argentina: Segundo arbitraje de inversiones relacionado con la reestatización de pensiones*. <https://ciarglobal.com/argentina-segundo-arbitraje-de-inversiones-relacionado-con-la-reestatizacion-de-pensiones/>
- CIAR Global. (12 de abril de 2024). *Argentina pierde arbitraje con MetLife que consigue pequeña indemnización*. <https://ciarglobal.com/argentina-pierde-arbitraje-con-metlife-que-consigue-pequena-indemnizacion/>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *Panorama Social de América Latina, 2017*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/fedd619e-4202-40f7-a1cb-0ad8556723d0/content>
- Contraloría General de la República. (2009). *Estados financieros presentados por la Caja de Seguro Social, al 31 de diciembre de 2008*. <https://w3.css.gob.pa/wp-content/wdocs/ESTADOS%20FINANCIEROS%20AL%2031%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202008%20AUDITADOS.pdf>
- Contraloría General de la República. (s.f.). *Sistema de Consulta de los Censos de Población y Vivienda 1980, 1990, 2000, 2010 y 2023*. https://www.inec.gob.pa/redpan/index_censospma.html
- De La Peña, J. I. (2019). Luces y sombras del sistema de cuentas nacionales. *Anales del Instituto de Actuarios Españoles, 4a. época(25)*, 55-76. https://doi.org/10.26360/2019_3
- Doménech, R., & Devesa, E. (2021). Las cuentas nacionales individuales: elemento central de la reforma del sistema de pensiones en España. En J. I. Conde-Ruiz, *El futuro de la pensiones en España* (Vol. 34, págs. 235-249). <https://publicacionescajamar.es/wp-content/uploads/2021/06/el-futuro-de-las-pensiones-en-espana-me34.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2 de junio de 2014). *Boletín 17. Estimaciones y Proyecciones. Tablas abreviadas de Vida de la población en la República, Provincia y Comarca Indígena, por Sexo: años 2000-30*. Proyecciones de la Población del País. https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default2.aspx?ID_CATEGORIA=3&ID_SUBCATEGORIA=10
- Jaime, M.-L. (24 de mayo de 2019). La saga de Minera Petaquilla: ¿frente a una posible demanda internacional en contra de la República de Panamá? *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/saga-minera-frente-posible-petaquilla-KOLE14518>
- Lopera Mesa, G. P. (2004). Los derechos fundamentales como mandatos de optimización. *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho(27)*, 211-243. <https://doi.org/10.14198/DOXA2004.27.08>
- Maurer, H. (2012). *Derecho administrativo alemán*. (M. J. Bobes Sánchez, M. M. Darnaculleta I Gardella, J. García Alcorta, J. García Luengo, A. Huergo Lora, N. Magaldi, O. Mir Puigpelat, M. Tarrés Vives, & G. Doménech Pascual, Trads.) UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Mesa-Lago, C. (2004). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de seguridad social*. Naciones Unidas.

- <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/26654d25-f9fa-4175-9468-e638f35abbd7/content>
- MetLife, Inc. and MetLife Servicios S.A. v. Argentine Republic, ARB/19/11 (ICSID 2024).
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). *Pobreza y distribución del ingreso de los hogares. Años 2022 y 2023*. <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2024/10/Pobreza-y-distribucion-del-ingreso-de-los-hogares-Anos-2022-y-2023.pdf>
- Nationale-Nederlanden Holdinvest B.V. and others v. Argentine Republic, ARB/19/11 (ICSID 2019).
- OECD. (2023). *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/678055dd-en>
- Organización Internacional del Trabajo. (2002). *Seguridad social: un nuevo consenso*. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_protect/%40soc_sec/documents/publication/wcms_220095.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2022). *Valoración actuarial del sistema panameño de pensiones, al 31 de diciembre de 2019*.
- Petaquilla Minerals Ltd. v. Republic of Panama, ARB/24/12 (ICSID 2024).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024). *Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024. Salir del estancamiento: Reimaginar la cooperación en un mundo polarizado*. Nueva York. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/generic-image/hdr2023-24reportsp.pdf>
- Que modifica, adiciona y deroga Art.s de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones, Proyecto de Ley 163 (Asamblea Nacional 2024).
- Sentencia 140 (Tribunal Constitucional 2016). <https://www.boe.es/boe/dias/2016/08/15/pdfs/BOE-A-2016-7905.pdf>
- Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población. (2019). *Diccionario demográfico multilingüe*. http://www.demopaedia.org/tools/spip.php?page=generate_dictionary&edition=es-ii&format=html&lang=en
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2018). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, custom data acquired via website*. <https://population.un.org/wup>

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2024). *World Population Prospects: The 2024 Revision, custom data acquired via website*.
<https://population.un.org/wpp/>

Weeks, J. R. (2021). *Population. An Introduction to Concepts and Issues* (13a. ed.). Boston: Cengage.