



VOL.3, N°1
ENERO-JUNIO DE 2025
ISSN L 2992-6564



CUADERNOS DE COYUNTURA



REVISTA SEMESTRAL DE
ANÁLISIS DE LA COYUNTURA
ECONÓMICA Y SOCIAL

**-AUTORIDADES
UNIVERSITARIAS-**

**Dr. Eduardo Flores Castro
Rector**

**Dr. José Emilio Moreno
Vicerrector Académico**

**Dr. Jaime Javier Gutiérrez
Vicerrector de Investigación y
Postgrado**

**Mgtr. Arnold O. Muñoz A.
Vicerrector Administrativo**

**Mgtr. Mayanín E. Rodríguez
Vicerrectora de Asuntos
Estudiantiles**

**Mgtr. Ricardo A. Him
Vicerrector de Extensión**

**Mgtr. Ricardo A. Parker D.
Secretario General**

**Mgtr. José Luis Solís
Director General de Centros
Regionales y Extensiones
Universitarias**



-AUTORIDADES FACULTAD ECONOMÍA-

**Mgtr. Rolando Gordón C.
Decano**

**Mgtr. Virginia Vergara C.
Vicedecana**

**Mgtr. Euclides de La Cruz
Secretario Administrativo**

**Mgtr. Yira E. Pérez N.
Directora Escuela de Finanzas**

**Mgtr. Víctor Hugo Herrera B.
Director Escuela de Economía**

**Dr. Alexander Ferguson
Director Investigación y Postgrado**

**Mgtr. Ana E. Patiño M.
Directora Centro de Investigación**

**Mgtr. Diana Jaramillo M.
Directora Departamento de Análisis y
Economía Aplicada**

**Mgtr. Dayra Borrero L.
Directora Departamento de Estadística
Económica y Social**

**Mgtr. Arturo Mall M.
Director Departamento de Teoría y
Desarrollo Económico**

EQUIPO EDITOR ACADÉMICO Y TÉCNICO

Director de la Revista

Juan Jované De Puy

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.
juan.jovane@up.ac.pa; <https://orcid.org/0000-0003-4140-3116>

EDITORES ACADÉMICOS

Liriola Reyes de Chavarría

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.
Liriola.reyes@up.ac.pa, <https://orcid.org/0009-0001-5541-4740>

Eduardo Valdebenito

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá
Eduardo.valdebenito@up.ac.pa, <https://orcid.org/0009-0006-8457-6817>

Ignacio Rodríguez

Universidad de Panamá, Facultad de Economía
Ignacio.rodriguez@up.ac.pa, <https://orcid.org/0009-0009-7685-6829>

Reyes Arturo Valverde Batista

Universidad de Panamá, Facultad de Economía.
Reyes.valverde@up.ac.pa, <https://orcid.org/0000-0003-4051-9897>

Marcelo Araúz Moreno

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.
Marcelo.arauz@up.ac.pa, <https://orcid.org/0009-0002-0750-5610>

Ligia María Umaña

Universidad de Costa Rica (UCR), San José
<https://orcid.org/0000-0001-5356-4983>.

Giancarlo Roach Rivas

Universidad San Pablo CEU, España
giancarloroach@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-6765-9449>

EDITORES TÉCNICOS

Lic. Luis Ramos (Editor/Revisor Semántico)
Licda. Maribel Cabrera (Administradora Ejecutiva)
Lic. Armando Rodríguez (Diseño y diagramación)
Ing. Rubén Segundo (Programador)

Editorial

Coyuntura nacional - Siguen activos importantes elementos de incertidumbre globales

Elementos inmediatos

A nivel internacional se ha venido destacando como un hecho notable la significativa reducción de las presiones inflacionarias en Estados Unidos, lo que se habría logrado sin generar el significativo aumento de la desocupación que algunos pensaron que sería necesario. Para Krugman (2024), esto demostró que “la inflación fue causada en gran medida por distorsiones relacionadas con la pandemia” y que la corrección de estos factores tomó mucho más tiempo de lo esperado...”. Más recientemente afirmó que “es difícil exagerar lo buenas que han sido las cifras económicas recientes”. El viernes 29 de noviembre, supimos que el crecimiento del empleo en Estados Unidos sigue siendo bajo y que el paro se mantiene en niveles históricamente bajos” (Krugman 2024 b).

En el caso de Europa, las expectativas son distintas. Es así, por ejemplo, que, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el caso de la Unión Europea, en contraste con lo que viene ocurriendo en Estados Unidos, se espera que para el próximo año la eurozona tenga que enfrentar importantes retos económicos. Esto ha llevado a plantear dos elementos importantes. En primer lugar, se llama la atención la necesidad de que la eurozona incremente su inversión en infraestructura y tecnologías verdes, para evitar quedar rezagada en la economía mundial. En segundo lugar, se destaca que los mayores problemas están en Alemania e Italia. En el primero de estos países se pronostica una contracción de 0.3% en el 2024 y un estancamiento en el 2025. En Italia se proyecta un crecimiento de apenas 0.7% en el 2024 y de 0.6% al 2025 (Euro News, 2024).

En el caso de la República Popular China, recientemente se han elevado sus perspectivas de crecimiento para el 2025 de 4.0% a 4.5%, debido al impacto de la política económica contra cíclica introducida por el gobierno. Se mantienen diferencias en torno a un plazo de mediano plazo, ya que algunos analistas piensan que el impulso de esta política solo tendrá un impacto a corto plazo, mientras que otros piensan que el gobierno chino será capaz de introducir los cambios necesarios en la economía, que permitirían un resultado económico favorable en un plazo más largo: mayor consumo interno, mayor atención a los gastos sociales, transformación energética y otras tecnologías verdes, rediseño de sus relaciones económicas internacionales. En el caso de Japón, el FMI ha pronosticado que durante el 2024 la economía se expandirá en apenas 0.3%, logrando una aceleración en el 2025, la cual, gracias a una expansión del consumo privado, significaría un crecimiento de 1.1% del PIB real (Reuter, 2024). En este caso, la incertidumbre se genera en la posibilidad de que este proceso desemboque en un proceso inflacionario. De hecho, la inflación se ha venido acelerando significativamente en este país (Wolf, 2024). Si bien de lo anterior se puede desprender la presencia de importantes elementos de incertidumbre en el plano internacional, lo cierto es que existen otros factores, los cuales resultan más poderosos que los anteriores.

La victoria electoral de Trump en Estados Unidos genera fuertes elementos de incertidumbre, los cuales han sido señalados por Stiglitz (2024). El primero de estos tiene que ver con la posición de Trump, que a

decir de Stiglitz significa “un cheque en blanco para las empresas de petróleo y carbón y acogedora para los billonarios”. La segunda es su política arancelaria frente a China, que puede llegar a incluir tarifas hasta del 60%, lo que alteraría todas las cadenas de valor, a la vez que generaría inflación. La tercera sería su política tributaria, guiada a una reducción de impuestos a las corporaciones y los billonarios, lo que no lograría ningún efecto positivo significativo sobre el nivel de inversión. En cuarto lugar, estaría el recorte de los fondos destinados a financiar la ciencia básica y la innovación. Por su parte, Nouriel Roubini ha vaticinado que la agenda de Trump significa “mayor probabilidad de causar inflación, reducir el crecimiento económico (por la vía de un crecimiento de los aranceles y las restricciones a la migración) y reventar el presupuesto” (Roubini, 2024). Habría que añadir que la Presidencia de Estados Unidos en manos de un negacionista del cambio climático representa un grave riesgo para todas las formas de vida, incluyendo la humana.

Mediano y largo plazo

Independientemente de los resultados electorales en Estados Unidos y otros países desarrollados, existe un conjunto de complejos desenvolvimientos, los cuales generan situaciones de incertidumbre. Siguiendo de cerca algunos planteamientos de Daron Acemoglu (2024) y Nouriel Roubini (2023), es posible llamar la atención sobre procesos capaces de transformar profundamente el funcionamiento de la economía global, generando, además, modificaciones significativas en las llamadas cadenas de valor (CEPAL, 2024).

Para comenzar, se puede hacer referencia al desarrollo de la inteligencia artificial (IA) y sus retos. En este sentido, tal como lo han destacado Acemoglu y Johnson en su obra Poder y progreso (2024), puede llevar a dos realidades distintas. La primera llevaría a un simple incremento de la productividad vía la automatización, la que conduciría a un creciente desempleo y desigualdad salarial, la segunda generaría condiciones para lograr decisiones más efectivas, gracias a estar mejor informadas, así como a la generación de nuevas formas de empleo. Desgraciadamente, la primera forma sería la actualmente dominante. Esta tendencia es, desde luego, muy negativa para los países de menor desarrollo relativo, dadas sus relativas falencias de habilidades de su fuerza de trabajo. Más aún, la misma, junto a las políticas de protección industrial de los países más desarrollados, en la medida que reduce el costo laboral, llevaría a una tendencia a relocalizar industrias hacia los países más desarrollados, esto es lo que se conoce como el proceso de reshoring.

De acuerdo con Acemoglu, los países con una población en envejecimiento tendrán, además, el reto de moverse hacia sectores en los que la mayor productividad esté dada por formas de producción que implican equipos más sofisticados, que demandan menos esfuerzo físico y un mayor nivel de formación profesional. Tanto la pandemia, que demostró la vulnerabilidad de las cadenas productivas, como la situación geopolítica, que convierte el llamado “factor seguridad nacional” en un criterio a tomar en las decisiones sobre las cadenas de valor, tiende a generar cambios significativos en las mismas. Están en este caso las tendencias a colocar las fuentes de abastecimiento de insumos en puntos cercanos y diversificados (nearshoring). Así mismo, a establecer los puntos de abastecimiento de insumos en países que son considerados como aliados (friendshoring). Las crecientes tensiones pueden llevar a una especie de globalización fragmentada o, si somos afortunados, a un nuevo orden internacional multilateral.

Las contradicciones económicas, tecnológicas y geopolíticas constituyen por sí solas un factor de incertidumbre, que puede llegar a escalar a niveles muy peligrosos desde el punto de vista de la sobrevivencia de la vida humana. En este caso, la posible escalada de la situación de guerra en Oriente Medio puede llevar a graves consecuencias, incluyendo las relacionadas con el abastecimiento de petróleo. No menos importante es la posible escalada de eventos bélicos que se desarrollan en Ucrania. En términos de la sobrevivencia de la vida, también se tiene, necesariamente, que tomar en cuenta la actual trayectoria hacia la catástrofe ecológica, la que, de no enfrentarse, simplemente llevará a lo que se conoce como la sexta gran extinción de la vida, incluyendo la nuestra. Es así, por ejemplo, que el 2024 State of the Climate Report afirma que: “Estamos al borde de un desastre climático irreversible. Esta es una emergencia global más allá de toda duda. “Gran parte de la estructura misma de la vida en la Tierra está en peligro”.

La ausencia de una respuesta local

La situación antes descrita tendrá, sin lugar a duda, una repercusión sobre nuestro país, lo que indica que el actual gobierno mostrará alguna política para enfrentar y adaptarse a los posibles desarrollos globales. El mismo, sin embargo, se encuentra atrapado en una política neoliberal de choque a ultranza, acompañada de una creciente posición autoritaria.

En esta primera edición 2025

Por último, pero no menos importante, destacamos en este contexto económico actual, que entregamos a la comunidad universitaria el Volumen N°3 de los Cuadernos de Coyuntura del Centro de Investigación de la Facultad de Economía, con cinco valiosos y diversos artículos tanto de profesores de la Facultad, como de profesionales asociados, a fin de que los mismos puedan servir a los estudiantes en su formación y preparación académica, los cuales desde la perspectiva económica propone un pantallazo de la situación coyuntural panameña, que abonan al entendimiento y comprensión del momento económico que vive el país y el contexto regional.

Con este tercer volumen de los Cuadernos de Coyuntura, retomamos y damos constancia a una publicación tradicional de nuestra facultad que le permitirá continuar siendo un medio de vinculación con su entorno, así como del espacio necesario para generar la debida reflexión y discusión académica acerca de nuestra sociedad, desde una perspectiva económica y social.

Esperamos que los trabajos académicos presentados sean de utilidad tanto para la comunidad universitaria como para la sociedad en general. De igual forma invitamos a todos y todas las colegas a enviar sus escritos para ser publicados, y así enriquecer el conocimiento científico y poder contribuir a la comprensión de los fenómenos económicos.

Juan Jované De Puy
Director

ÍNDICE

ESTUDIO Y DISEÑO DE LAS ORGANIZACIONES: UNA APROXIMACIÓN REFLEXIVA, CRÍTICA Y METODOLÓGICA DESDE UNA MIRADA CONCEPTUAL SOBRE UN MODELO EXISTENTE ORIENTADO AL BIENESTAR PÚBLICO.....	9
LA ECONOMÍA NARANJA Y EL VALOR DEL ARTE	23
EN LA SOCIEDAD CONTEMPORANEA	23
PROYECTO LEY 163 DE 2024 QUE REFORMA LA CSS: ANÁLISIS EN ASUNTOS SOCIALES, ECONÓMICOS, FINANCIEROS Y DE GESTIÓN PÚBLICA.....	42
CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA AL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES DE PANAMÁ EN EL PROYECTO DE LEY 163 DE 2024.....	58
PROBLEMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN PANAMÁ: ENSEÑANZAS DE UNA CRISIS ESTRUCTURAL	96



ESTUDIO Y DISEÑO DE LAS ORGANIZACIONES: UNA APROXIMACIÓN REFLEXIVA, CRÍTICA Y METODOLÓGICA DESDE UNA MIRADA CONCEPTUAL SOBRE UN MODELO EXISTENTE ORIENTADO AL BIENESTAR PÚBLICO

Study and design of organizations: A reflective, critical and methodological approach from a conceptual look at an existing model oriented to public welfare.

Gabriel Pascual Del Rosario

Ministerio de Economía y Finanzas, República de Panamá
gpascual@mef.gob.pa <https://orcid.org/0009-0005-8600-6984>

Fecha de recepción: 3/10/2024

Fecha de aceptación: 18/11/2024

DOI <https://doi.org/10.48204/J.cc.n1.a6776>

Resumen

En la presente investigación, se revisan y analizan diversas literaturas o publicaciones científicas con base de datos cualitativos de la CEPAL, Scielo, Redalyc, entre otros autores, que aportan explicaciones teóricas (epistemológica) que conducen a la comprensión de las transformaciones y complejidades sobre el actuar de la administración burocrática hacia un nuevo estilo gerencial estratégico, a la luz de la adopción de un nuevo modelo de gestión. Las presiones en un entorno sociopolítico, desde una mirada holística plantea retos en un contexto dinámico de reingeniería organizativa, que hace imprescindible repensar en lo público, desde una perspectiva productiva y eficaz, entendiendo que su ámbito de aplicación es sistemático (Constitucional/legal).

En ese sentido, las investigaciones realizadas sobre modelos y diseños organizacionales permiten focalizar acciones que faciliten redefinir y diseñar un modelo de gestión organizacional, cuyos elementos facilite su flexibilidad, adaptabilidad y sostenibilidad de forma dinámica. La organización privada se ubica en obtener beneficios,

mientras las públicas centralizan su objetivo en logros sociales, cuyo valor es protegido por el Estado. Se pretende establecer una aproximación reflexiva y crítica de un enfoque de organización racional-burocrático (mecanicista) hacia un enfoque sistémico (participativo- democrático) -viable- vinculado a una gobernanza que interrelacione esfuerzos compartidos hacia el logro de un bienestar social y desarrollo humano sostenible en un mundo globalizado.

Palabras claves: Diseño organizacional, organización, globalización, gobernanza, bienestar social, modelo de gestión, tecnología, gestión pública.

Summary

In this research, various literatures or scientific publications are reviewed and analyzed based on qualitative data from CEPAL, Scielo, Redalyc, among other authors, which provide theoretical (epistemological) explanations that lead to the understanding of the transformations and complexities regarding the actions of bureaucratic administration towards a new strategic management style, in light of the adoption of a new management model. The pressures in a socio-political environment, from a holistic perspective, pose challenges in a dynamic context of organizational reengineering, which makes it essential to rethink the public sector from a productive and effective perspective, understanding that its scope of application is systematic (Constitutional/legal).

In this sense, the research carried out on organizational models and designs allows for the focusing of actions that facilitate the redefinition and design of an organizational management model, whose elements facilitate its flexibility, adaptability and sustainability in a dynamic way. Private organizations are focused on obtaining benefits, while public organizations focus their objective on social achievements, the value of which is protected by the State. The aim is to establish a reflective and critical approximation of a rational-

bureaucratic (mechanistic) organizational approach towards a viable systemic (participatory-democratic) approach linked to a governance that interrelates shared efforts towards the achievement of social well-being and sustainable human development in a globalized world.

Keywords: Organizational design, organization, globalization, governance, social welfare, management model, technology, public management.

I. Introducción

Frente a entornos sociales cada vez más exigentes, que han venido cambiando las relaciones entre la sociedad, el Estado y empresa enmarcada en la gobernabilidad (Camou 2001: citado por Mayorga y Córdova, 2007), y cuyos procesos de la globalización implican entender la organización desde una nueva óptica, para comprender su funcionamiento a través de modelos de gestión, entendidos estos, como un diseño teórico de representación de un sistema o de una realidad. A su vez plantea retos en materia de gestión pública, que incita a repensar en estrategias que consideren e incluyan a los territorios.

En ese sentido, el objetivo de esta investigación es realizar un análisis inductivo e interpretativo de literaturas (epistemología) que nos permita una aproximación reflexiva y crítica de un diseño - organizacional, de un modelo mecanicista (burocracia) hacia la transición de un modelo sistémico-estratégico, de relaciones verticales a las horizontales -gobernanza multinivel-, en un nuevo contexto de cultura organizacional, que interrelacione los esfuerzos conjuntos hacia el logro del bienestar social.

Para el logro de este objetivo, se plantea de manera sucinta, a) analizar los principios que dirigen la actuación del proceso de gestión en torno a la adaptación de las organizaciones a los requerimientos de grupos de interés en un contexto global, b)

analizar las expectativas sociales y presiones normativas en las organizaciones, que surgen de fuentes externas o desde dentro de la propia organización, c) analizar las dimensiones básicas del diseño de modelo organizacional para determinar si una organización sigue un modelo mecanicista u orgánico, d) analizar variables en un contexto de modelo de desarrollo estratégico y relacional, e) realizar un análisis reflexivo, crítico y metodológico sobre propuestas conceptuales existentes (modelo de gestión).

En ese orden de idea, la presente investigación establece una aproximación empírica - analítica sobre la manera en que las organizaciones -sistemas abiertos- se comportan en un mundo complejo, dinámico y en constante cambios; por ende, el comportamiento organizacional va a depender de los individuos y grupos de interés que las forman, y desde una perspectiva general de innovación tecnológica, resulta (organización) clave para la competitividad -sobrevivir y prosperar- en un mundo globalizado (proceso de expansión económica). Por otro lado, impera la necesidad, que el comportamiento organizacional (Chiavenato, 2009) contemporáneas, entendidas como un sistema abierto de carácter socio técnico, se reinventen en virtud de la complejidad del entorno, que hacen que las mismas eliminen niveles en sus estructuras, formen alianzas, subcontraten, entre otras medidas. Las mismas utilizan las tecnologías modernas para lograr las transformaciones en los procesos estructurales, procesos que conllevan al recurso humano -fuente de investigación y generador de recursos (Llanos,1996)- a desarrollar nuevas competencias, pensar en nuevas estrategias y enfrentar las presiones de la competencia a fin influir en la estabilidad del propio sistema.

Es decir, no solo ha de cumplirse con el objetivo general, sino también con objetivos específicos, como: a.) aplicar los fundamentos conceptuales-teóricos de modelos y diseños organizacionales, b) análisis interpretativo de variables funcionales y

contextuales cualitativas, c) comprender los modelo de gestión (público- privado) en un contexto de globalización de los mercados y el desarrollo de nuevas tecnologías, d) entorno a la construcción de capacidades para la mejora de los patrones de vida de la población en una economía que añade valor (Castells, 1998).

¿Cuál será el resultado en un entorno de negocio caracterizado por la competitividad, donde los diseños estructurales existentes se vuelven inestables y arcaicos? ¿Cómo lograr una transición eficiente de un estilo -modelo-de administración de enfoque tradicional (burocracia) hacia un enfoque sistémico en un modelo de gestión pública?

II. Contexto

En el siglo XIX, el modelo clásico de la administración pública se sustentaba en la burocracia, propuesto por Max Weber, cuyo pensamiento inducía a estructuras organizativas racionales y eficaces para la toma de decisiones. A partir del siglo XX se evidencia la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquellos de carácter nacional o regional (CEPAL 2002), acentuado el alcance que estos cambios han tenido en las organizaciones y su impacto en nuevos diseños de modelos organizacionales.

La dinámica actual de la sociedad del conocimiento impera la importancia de la competencia (Méndez Benavides, 2006), que ha dado lugar a nuevas nociones organizacionales, por las transformaciones que se han dado en la gestión pública que cada vez más invita a ajustar y a replantear sus modelos, estrategias e instrumentos (Muñoz, 2021). La globalización, los avances tecnológicos e innovadores y el rol de un nuevo líder empático y visionario, son aspectos que evidencian las exigencias de transformaciones y desafíos para las organizaciones, las cuales deben responder con

solidez y pertinencia para asegurar su viabilidad social (Etkin, 2008).

La evolución de la administración ha significado el paso de diferentes etapas que podemos ver en la actualidad, cuya gestión como disciplina se produce en los espacios de la vida pública y privada. La relación sociedad, Estado y empresa, plantea retos en materia de gestión pública que presenta una evolución histórica que evidencia una serie de teorías, instrumentos, enfoques, estrategias y modelos de comportamiento organizacional que han facilitado el manejo de los principios de la administración y que apuntan a optimizar la acción del Estado.

Sobre el imperativo, que en la economía del conocimiento -capital- los subordinados se convierten en socios estratégicos (Toscano, 2022), y desde una perspectiva de innovación tecnológica, resulta (organización) clave para la competitividad -sobrevivir y prosperar- en un mundo globalizado (proceso de expansión económica).

III. Modelos para el estudio y diseño de las organizaciones. Una aproximación reflexiva, crítica y metodológica desde una mirada conceptual sobre un modelo existente.

a. “Modelo de gestión en el ámbito público: Modelo de gobernanza multinivel”

Las organizaciones son entidades sociales -sistema abierto- de actividades estructuradas y coordinadas en forma deliberada, y desde una perspectiva del enfoque de teoría institucional, una consecuencia del isomorfismo institucional (DiMaggio y Powell, 1983) es la legitimidad organizacional, lo cual constituye la aceptación de la organización por su ambiente externo, cuyo diseño de las organizaciones se considera como un proceso condicionado por factores internos y externos. Aquellas que consideren aspectos sociales en sus estructuras organizativas lograrán legitimidad en un entorno complejo para sobrevivir.

Es decir, las organizaciones están constituidas por personas como fuentes de

descubrimiento y generación de recursos (Llanos, 1996), enfrentan la necesidad de responder con rapidez a los cambios y a interactuar con clientes, proveedores y competidores (Porter, 1979), por lo que se hace necesario seleccionar (estrategia) el diseño de cómo se va a estructurar la organización (Hall, 1996). Los factores en cada espacio (jerarquía, centralización, formalización, especialización) definirán el diseño organizacional, considerándolas como un sistema complejo, de base social, política y técnica (Etkin 2006:67).

El diseño organizacional, desde el pensamiento de Hall (1996), es la selección que hace una organización acerca de cómo se va a estructurar como consecuencia del impacto simultáneo de múltiples factores, según categoría, tanto de factores de contexto como de diseño, aunado al enfoque de contingencia -amplio e integrador (Mintzberg, 1995)-, que se enfoca en el crecimiento y supervivencia de las organizaciones en un entorno cada vez más cambiante. Se debe tener en cuenta que no existe una única posibilidad de estructura organizacional, sino que pueden diseñarse varios escenarios, según criterios filosóficos.

La estructura de la organización define formalmente la manera en que se distribuirán, agruparán y coordinarán las tareas. Se pueden adoptar diversos formatos en función del entorno, la tecnología, el tamaño de la organización y, sobre todo, de la estrategia. Las dimensiones básicas del diseño organizacional se adaptan y alinean a fin de crear la estructura organizacional más adecuada para cumplir con todas esas condiciones del entorno que dan lugar a cambios en el diseño organizacional y en las prácticas de administración.

Entender el comportamiento de las organizaciones es buscar dimensiones - estructurales y contextuales- en respuesta a los cambios en una sociedad más disruptiva.

El aumento de la competencia global y el avance del uso de la tecnología han permitido que los diseños sean una prioridad dentro de las administraciones actuales, tomando en consideración la configuración estructural de las organizaciones) alta gerencia (ápice estratégico), b) la gerencia de nivel medio, c) el apoyo técnico (tecnoestructura), d) el apoyo administrativo y e) centro técnico o núcleo operativo (Mintzberg, 2010).

b. “Modelo de gestión en el ámbito público”: Gobernanza multinivel desde una perspectiva reflexiva, crítica y metodológica”.

El nuevo orden y dinámica mundial plantea retos en la gestión pública que ha conllevado a realizar procesos de ajustes de forma continua en la manera de operativizar y gestionar lo público (Coto, 2018), teniendo en cuenta aspectos como la globalización, la tecnología, la ciudadanía, la competitividad, entre otros elementos del entorno. En ese sentido se hacen visibles modelos en la esfera de lo público, desde una perspectiva burocrática hasta apuestas horizontales y colaborativas, en virtud de la evolución de los enfoques conceptuales dada la relación entre la gobernabilidad, la gobernanza y el gobierno, resaltando la participación social como elemento clave del conjunto de actores.

Se pretende establecer una aproximación reflexiva acerca de un modelo de gestión pública viable, pero más que criticar y cuestionar su metodología, se busca profundizar en la veracidad -evidencia- de su diseño organizacional desde una mirada conceptual y práctica. Haciendo posible transitar hacia un modelo sistémico-estratégico, de relaciones verticales a las horizontales (gobernanza multinivel), considerando las variables contextuales (tamaño de la organización, tecnología, ambiente y factores culturales) y la variable filosófica (como el modelo-diseño, que se puede aplicar como técnica organizativa).

Es decir, en la acción pública se proyecta un modelo de gobernanza multinivel (la

comprensión de las dinámicas del desarrollo territorial), como de los medios de intervención sobre ellas, que requiere de una mirada integral y compleja de las interacciones entre las diversas escalas geográficas del desarrollo (CEPAL, 2017) que facilita la integración y participación positiva de diversos actores en el devenir de los asuntos públicos, para lograr metas establecidas en pro de garantizar y propiciar condiciones óptimas para alcanzar un desarrollo económico y humano sostenible.

Desde una perspectiva de gobernanza multinivel, el Modelo de Gobernanza genera transformaciones en las formas o metodologías de gobernar (burocrático mecanicista), el cual propone mecanismos (sistémico-estratégico) de interacción entre el Estado y los diversos actores públicos, privados y mixtos en la gestión de lo público, lo cual establece relaciones más horizontales y colaborativas, cambiando cada vez los límites que separan al Estado y a la sociedad en este mundo globalizado (Camou 2003).

Por otro lado, este modelo desde una perspectiva de territorio (entendido como “grupo humano que se apropia culturalmente de un espacio físico”, CEPAL 2017), el Modelo de Gobernanza Territorial, ha venido cobrando fuerzas a niveles territoriales al plantearse como una “gobernanza multinivel” sustentada según ROSAS-FERRUSCA, et. al (2012, p.124) en la interacción de intereses y de actores presentes en el territorio.

Este enfoque contiene factores esenciales tales como las redes de actores, alianzas estratégicas entre sectores, acuerdos de competitividad, entre otros, en pro de una gestión eficiente en el territorio, tomando en consideración que la aparición de la era del conocimiento ha conllevado a las organizaciones a replantearse y buscar soluciones de reingeniería, sobre todo potencial equipos de alto desempeño.

Por otro lado, presentamos algunos ejemplos de casos reales en los cuales se ha implantado el Modelo de Gobernanza Multinivel en Latinoamérica: dos casos prácticos.

La Gobernanza multinivel como modelo de desarrollo territorial: caso de la electrificación rural en la región del Catatumbo al Norte de Santander, Colombia, proyecto de grado de Castro (2017). El proyecto contó con la participación de las alcaldías y gobiernos locales, gobierno central, empresas públicas y privadas. Se caracterizó por la integración de tres elementos básicos) planeación acertada y preparación del proyecto, b) cooperación continua entre los municipios de la región y c) la inclusión de la participación de la comunidad como medio para mejorar el diseño y desarrollo de cada una de las fases del proyecto.

Modelo de gobernanza multinivel, el proyecto “Gestión del agua para la adaptación al cambio climático” promovido por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). En el caso del proyecto “Unidos por el Agua: “Tacáná México-Guatemala”, propuesta conjunta para el manejo integrado de cuencas, teniendo como objetivo principal que los actores locales -organizaciones de la sociedad civil e instituciones gubernamentales- como tomadores de decisiones pongan en marcha procesos, estrategias y políticas de adaptación al cambio climático en el manejo integrado de los recursos hídricos y sus ecosistemas.

En un mundo en clara transformación y cambio, donde las evoluciones y cambios se constituyen en la base fundamental del éxito, por lo que las organizaciones actuales necesitan un cambio viable con identidad, cultura y estructura (Etkin, 2008). Por otro lado, las nuevas realidades sociales plantean desafíos en diferentes contextos territoriales, por lo que se demanda transitar del modelo burocrático (mecanicista) hacia un modelo racional emergente que facilite comprender el ejercicio de la gestión en las organizaciones públicas (Boscan et al., 2017).

La génesis del modelo de la administración pública (Boscan et al,2017)

conceptualizado como gobernanza (sistémico - estratégico) para un abordaje integral de un nuevo diseño de modelo de gestión en lo público y que ponga en marcha las acciones del Estado hacia el logro efectivo de políticas públicas robustas ante las demandas de los diversos grupos de interés, haciendo uso de la eficiencia técnica de los recursos públicos.

Finalmente, la dinámica mundial plantea retos que han conllevado a realizar procesos de ajustes de forma continua en la manera de operatividad y gestionar lo público (Coto, 2018), impulsando a las organizaciones a evolucionar en el tiempo, a permear en el entorno y a desafiar la economía del conocimiento, a través de la identificación de factores de éxito y de la eficiencia organizacional en un marco de mejora continua, alineada a la competitividad y sostenibilidad organizativa, cuya efectividad organizacional puede definirse como: “el grado en el cual la organización cumple sus metas” (Daft, 2001).

IV. Conclusiones

Reflexionar sobre un tema resulta de interés dentro de un proceso de investigación y desde una perspectiva de la complejidad, en la cual existen teorías que abordan varios aspectos de las organizaciones con metodologías diversas, cuya estrategia surge de la propia experiencia del contexto organizacional. Las mismas basan su éxito de desarrollo (enfoque económico) en la implementación de un modelo gerencial estratégico, alineado a los procesos y a los objetivos que desea alcanzar, relacionado con la realidad que vive la organización.

Las organizaciones, entendidas como sistemas abiertos -sociotécnicos-, son unidades sociales cuyo entorno se caracteriza por la globalización y el cambio, por lo que se demanda rediseñar estructuras organizativas y construir un nuevo modelo de gestión integral y viable. El diseño de un modelo organizativo es la manera de modelar sus

elementos para realizar tareas y alcanzar sus objetivos, toda vez que en el contexto actual se presentan múltiples actores claves, lo que nos orienta a replantear el rol de la gestión pública en pro del bienestar social.

Los problemas y las transformaciones de la gestión pública no pueden estar aislados de fenómenos actuales, ni abordarse de un solo sector -burocracia-; por el contrario, debe recuperarse una perspectiva histórica-contextual del fenómeno social, cuya acción pública participativa se relacione con la construcción de políticas públicas y con estrategias cónsonas a las realidades del contexto actual.

El diseño de una organización en el contexto actual debe estar debidamente estructurado dependiendo de su función social y teniendo presente variables contextuales, toda vez que “el cambio inexorable desde la simple digitalización a la innovación basada en combinaciones de tecnologías está obligando a las empresas a reexaminar la forma de hacer negocios” (Klaus Schwab), hecho que nos obliga a abordar los asuntos públicos.

Resalta a la luz la comprensión de la realidad global, la apuesta por un modelo abarcador que integre los diferentes postulados de los modelos modernos de la gestión pública, que demanda estrategias (articulación de políticas, programas y proyectos de inversión pública) innovadoras para gestionar las políticas públicas y transitar hacia una perspectiva integral, acorde a las dinámicas actuales propias de los contextos urbanos y rurales, frente a los crecientes y complejos problemas de la sociedad contemporánea.

V. Bibliografías

Boscan, Fernández, Guedez, G., Juan, Jenny. (2017). Las organizaciones públicas desde las perspectivas institucional y capacidades dinámicas.
<https://www.redalyc.org/journal/880/88053976004/html/>.

- Camahua, [A]. (s. f.). «Gobernabilidad y Democracia.» Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. N° 6. Instituto Federal Electoral. México.
<https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-06.pdf>.
- Castro Ojeda, R. R. (2017). La Gobernanza Multinivel como modelo de Desarrollo Territorial: El caso de la electrificación rural en la región del Catatumbo (Norte de Santander, Colombia). <https://repository.unab.edu.co/handle/20.500.12749/13609>.
- CEPAL. (2002). Globalización y desarrollo 2002/9 de abril - CEPAL.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2724/2/S2002024_es.pdf.
- CEPAL. (s. f.). Estrategias de desarrollo productivo subnacional: cómo abordar la gobernanza multinivel.
https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/gobernanza_multinivel_v5_vl.pdf.
- Coto M., [G.]. (2018). Artículo “La Gestión de la Cosa Pública en tiempos de incertidumbre”. Revista Economía Social. Argentina 2019.
- Contreras Campos, E. (s. f.). La Ventaja Competitiva de Michel Porter (1).
<https://www.urp.edu.pe/pdf/id/6330/n/>.
- Chiavenato, I. (2009). Comportamiento organizacional La dinámica del éxito en las organizaciones Segunda edición.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/335680/Comportamiento_organizational_La_dinamica_en_las_organizaciones.pdf.
- Etkin, [J.]. (2008.). Gestión de la complejidad en las organizaciones. La estrategia de lo imprevisto y lo impensado.
https://books.google.com.pa/books?id=ZGU1a3tqRLkC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.
- Etkin, J. (2008). Gestión de la complejidad en las organizaciones.
<https://www.buenastareas.com/ensayos/Gestion-De-La-Complejidad-En-Las/3762545.html>.
- Gil Domínguez, J. J. (2006). La Gestión Empresarial bajo el Enfoque de las Organizaciones Inteligentes en la Sociedad de la Información.
- Hall, R. (1996a). Organizaciones, estructuras, procesos y resultados. Prentice Hall, México.
<https://www.worldcat.org/es/title/879823952>.
- Llanos, A. (1996). Organizaciones Inteligentes en la Sociedad del Conocimiento.
<https://dadun.unav.edu/handle/10171/3984>.

- Méndez Benavides, J. R. (2014). Teoría del Liderazgo.
file:///C:/Users/gpascual/Downloads/Teor%C3%ADa%20del%20Liderazgo.pdf.
- Mendoza Martínez, García Rivera, Uribe Prado, I. A., Blanca Rosa, Jesús Felipe. (2013).
Mintzberg, H. (2010). Diseño de Organizaciones Eficientes.
<https://tecnoadministracionpub.files.wordpress.com/2016/08/u2-mintzberg-e28093-disec3b1o-de-organizaciones-eficientes.pdf>.
- Muñoz Eraso, J. P. (2021). El Modelo Integral de Gestión Territorial: una apuesta para la gestión pública. file:///C:/Users/gpascual/Downloads/monica,+3b-artigo2%20(3).pdf.
- Muñoz, P. (2020.). La Gestión Pública: De los Modelos al Territorio.
<https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/1457/La%20gestio%CC%81n%20pu%CC%81blica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Restrepo, Rosero, m. c., Xiomara Ximena. (2002). Teoría Institucional y Proceso de Internacionalización de las empresas colombianas.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-59232002000300006#:~:text=Seg%C3%BAn%20la%20teor%C3%ADa%20institucional%2C%20DiMaggio,organizaci%C3%B3n%20por%20su%20ambiente%20externo.
- Pino, Y. A. (2015). La cultura y la Inteligencia Organizacional, pilares para la Innovación *en el Siglo XXI*. <https://books.scielo.org/id/4rwps/pdf/valentim-9786559541317-14.pdf>.
- Rosas-Ferrusca, Calderón-Maya, Alanís, F. J., Juan Roberto, Héctor Campos. (2012). *Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial*.
<https://quivera.uaemex.mx/article/view/9628>.
- Proyecto de Cooperación para el Apoyo - CBCRS. (s. f.).
<http://www.cuencariosixaola.bocasdeltoro.org> › p.
- UNIDOS POR EL AGUA. Proyecto Tacaná México-Guatemala, una propuesta conjunta para el manejo integrado de cuencas. (s. f.). <https://docplayer.es/12803562-Unidos-por-el-agua-proyecto-tacana-mexico-guatemala-una-propuesta-conjunta-para-el-manejo-integrado-de-cuencas.html>.

**LA ECONOMÍA NARANJA Y EL VALOR DEL ARTE
EN LA SOCIEDAD CONTEMPORANEA**
The Orange Economy and the Value of Art in Contemporary Society

Luis M. Ramos

Universidad de Panamá, Facultad de Humanidades, Panamá.

luism.ramos@up.ac.pa, <https://orcid.org/0000-0001-5602-4384>

Mario Tuñón

Universidad de Panamá. Centro Regional Universitario de San Miguelito, Panamá.

mario.tuñon@up.ac.pa, <https://orcid.org/0009-0002-3175-756X>

Fecha de recepción: 21/10/2024

Fecha de aceptación: 18/11/2024

DOI <https://doi.org/10.48204/J.cc.n1.a6781>

Resumen

Este artículo se propone documentar el valor del arte en la economía naranja y la sociedad, adoptando un enfoque holístico e interdisciplinario. A través de un análisis profundo, explorar las corrientes epistemológicas de la economía, desde lo clásico a lo contemporáneo, que han dado forma a la comprensión de este vínculo, que emerge como una disciplina que busca comprender los desafíos de la economía naranja, oportunidades y sostenibilidad en el escenario del mundo creativo. Se adentra en el análisis de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios culturales, desentrañando el valor que estos poseen en el entramado social y económico. El diálogo y las perspectivas de los diversos autores han contribuido a la epistemología sobre la relación entre el arte, la economía naranja y la sociedad.

Palabras claves: Economía naranja, industria cultural, valor del arte, Industrias Creativas, sociedad contemporánea

Summary

This article aims to document the value of art in the orange economy and society,

adopting a holistic and interdisciplinary approach. Through an in-depth analysis, we will explore the epistemological currents of economics from the classical to the contemporary that have shaped the understanding of this link, which emerges as a discipline that seeks to understand the challenges of the orange economy, opportunities, and sustainability in the creative world scenario. It delves into the analysis of the production, distribution and consumption of cultural goods and services, unraveling the value they have in the social and economic framework. The dialogue and perspectives of the various authors have contributed to the construction of knowledge about the relationship between art, the orange economy and society.

Keywords: Orange economy, cultural industry, value of art, creative industries, contemporary society

I. Introducción

Producto de la globalización y los actuales cambios, es necesario que la economía también evolucione, adaptándose a los nuevos mercados. En virtud de ello, los especialistas han decidido dividir la economía por sectores, asignándole a cada uno un color distintivo. El padre de esta teoría es Sala (2016), quien, en busca de hacer más atractiva esta ciencia y que todos puedan comprenderla, decide crear un programa de televisión donde se cuenta a través de anécdotas y usando un traje de un color en específico. (González, A. G. 2020).

Sin embargo, nuevos procesos y herramientas han surgido y se han introducido en distintos planes de acción para encarar los desafíos mundiales, regionales y locales, especialmente aquellos enfocados en el desarrollo y crecimiento sostenibles, con “una visión diferente”. Un ejemplo de estos innovadores mecanismos es la clasificación de la

economía por colores.

Naranja, verde y azul, por ejemplo, son algunos de los colores que destacan en estas actividades económicas. “La economía de colores nos ayuda a resolver la presión medioambiental (economía verde), al respecto, el Programa de la ONU para el Medio Ambiente (PNUMA) ha definido como “aquella economía que resulta en un mejor bienestar humano y equidad social, reduciendo significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas”; mientras los mares y océanos (economía azul)” de acuerdo con el Banco Mundial (BM), como parte del enfoque de desarrollo verde y resiliente, también apoya el crecimiento económico, la inclusión social y la preservación y mejora de los medios de vida, mientras protege la salud costera, marina, de agua dulce y oceánica para garantizar la integridad y estabilidad de los mares y zonas costeras a largo plazo y por último la economía naranja la cual es una de las más nuevas y con mayor potencial.

Según Sala (2016), el nombre de esta es por una frase del famoso cantante Frank Sinatra: "Orange is the happiest color" ("El naranja es el color más feliz"). Igualmente, es un color asociado a la creatividad, a la parte cultural desde los inicios de la humanidad, empezando por el antiguo Egipto, y aunado a eso, es representativo del Halloween. Por su parte, Buitrago y Duque (2013) fueron los primeros autores en etiquetar la economía de la creatividad y la cultura como la economía naranja, por ser el color que identifica a ese sector (González, A. G. 2020).

Si bien es cierto que el arte es una expresión de lo que hemos sido, somos y seremos. El ser humano ha creado, convivido y comercializado con arte desde los principios de la humanidad. De este modo, a lo largo del tiempo, distintas civilizaciones y circunstancias han sido plasmadas en formas de arte únicas para cada momento de la historia. (Fernández de Araoz Sáenz, B. 2020).

El arte ha sido una parte integral de la sociedad humana desde el principio de los tiempos. Ha servido como una forma de expresión, comunicación, reflexión y entretenimiento. A lo largo de la historia, el arte ha evolucionado junto con las sociedades, reflejando sus valores, creencias y desafíos; sin embargo, el arte sigue desempeñando un papel importante en el avance de la economía y la sociedad.

II. El arte: motor de la industria creativa de la economía naranja

El arte es un pilar fundamental de la economía naranja. Su capacidad de fomentar la innovación y la creatividad lo convierte en un motor de desarrollo de beneficios socioeconómicos. Al transformar ideas en productos únicos, el arte no solo genera empleo y oportunidades para emprendedores, sino que también enriquece el tejido cultural de las comunidades; adicionalmente, promueve prácticas sostenibles. La propiedad intelectual asociada a las obras artísticas brinda un marco legal para monetizar la creatividad y proteger los derechos de los autores.

Sin lugar a duda, las industrias creativas y culturales se entienden como aquellos “sectores de actividad que tienen como objeto principal la creatividad, la producción o reproducción, la promoción, la difusión y la comercialización de bienes, servicios y actividades de contenido cultural, artístico o patrimonial” (UNESCO, 2010). Otros términos utilizados para enmarcar este concepto aluden a economía naranja, economía creativa, industrias culturales, entre otros.

La economía naranja se define como el "conjunto de actividades que de manera encadenada permiten que las ideas se transformen en bienes y servicios culturales, cuyo valor está determinado por su contenido de propiedad intelectual" (Buitrago y Duque, 2013). Este concepto, promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), abarca industrias creativas que incluyen la música, el cine, la moda, el diseño y otras

áreas culturales que generan valor a través de la creatividad y la innovación.

En los postulados económicos clásicos, las dimensiones del entorno artístico exploraron las corrientes epistemológicas de los distintos autores, como enfocaban el arte y la economía. Autores como Gary Becker en su libro "The Economics of Art" (2008) aplicaron los principios de la economía neoclásica al estudio del arte, examinando la demanda y la oferta de arte, el comportamiento de los artistas y coleccionistas, y el papel del arte como inversión. Mientras Rupert W. Cordwell, en su libro "The Economics of Art" (2013), ofrece una visión general completa de la economía del arte, desde la producción y el consumo de arte hasta el impacto del sector cultural en la economía general.

Por otro lado, Bruno Frey, en su libro "Art and Economics" (2005), explora la relación entre el arte y la economía desde una perspectiva institucionalista, analizando el papel de las instituciones culturales, como los museos y las galerías, en el mercado del arte.

Por consiguiente, Allan Draganić y Sanja Bogojević: en su libro "Economics of Art and Culture" (2016), Draganić y Bogojević ofrecen una perspectiva internacional sobre la economía del arte, examinando las experiencias de diferentes países y regiones, por lo tanto, el arte tiene un valor económico significativo, tanto en términos de la producción y venta de obras de arte como del impacto del sector cultural en la economía general.

Sin embargo, en la experiencia de la economía naranja en América Latina y el Caribe (ALC), las estimaciones muestran que las Industrias Creativas y Culturales (ICC) representan alrededor del 2.2% del PIB regional, equivalente a ingresos de US\$124 billones. De igual manera, el sector creativo genera un aproximado de 1.9 millones de empleos (Ernst & Young, 2015).

Las ICCs tienen un gran potencial en ALC, especialmente en los adultos jóvenes, ya que la edad media de esta región oscila entre los 22 y 23 años y los 35-36 años (CIA,

2010). De acuerdo con una encuesta desarrollada por el BID, la edad de un emprendedor creativo promedio es de 35 años y el 23% de los emprendedores es autodidacta (BID, 2018). Con respecto a cifras sobre flujos comerciales internacionales, en el periodo de 2003-2012, la economía creativa representó un total de 2% de exportaciones de productos en la región de ALC.

Las actividades de diseño como arquitectura, joyería, vidriería, interiores, moda y juguetes representaron un 61.2% de las exportaciones creativas de ALC, seguido por las actividades editoriales que fueron el 13.4%. La actividad que ha alcanzado una alta tasa de crecimiento fue la de los medios grabados y videojuegos que, en 2012, tuvo un crecimiento de 7.8%, en comparación de 0.7% en 2003 (BID, 2017 con cifras de UNCTAD). La televisión genera un tercio de la totalidad de los ingresos de las ICC en ALC. Datos del 2013 muestran que Argentina y Colombia se encuentran entre los 5 primeros exportadores del mundo y el cine es un sector clave en Argentina, Brasil y México. Más de 400 películas son producidas al año en esta región (Ernst & Young, 2015).

De acuerdo con los datos de Panamá a través del INEC (2016). Encuesta entre Empresas No Financieras 2. INEC (2016). Balanza de pagos de Panamá y anuario de comercio exterior 3. MICI (2019). Registro de obras - Año 2018. Dirección General de Derecho de Autor del Ministerio de Comercio e Industrias, la economía naranja en Panamá ha producido 463 empresas en distintas actividades en la industria audiovisual 27 empresas, fonográfico 40 empresas, operadores de turismo cultural 92 empresas, artes escénicas 87 empresas, deportes 46 empresas, 164 empresas de multimedia; esto ha generado 157 millones en servicios y 17 millones en bienes.

Por otro lado, en el estudio del Centro Nacional de Competitividad. Estudio de caso:

Las Industrias Creativas y Culturales en Panamá (o la “Economía Naranja”) en el año 2019; los resultados muestran que para el 2016, la producción estimada de las industrias creativas subyacentes representó el 1.2% de la producción total de la economía.

Figura 1.

Países de América Latina con mayor adopción de criptomonedas

Sector de la Economía Naranja	Número de empresas	Producción en Servicios (Millones)	Producción en Bienes (Millones)
Audiovisual	27		
Fonográfico	40		
Turismo Cultural	92		
Artes escénicas	87		
Deportes	46		
Multimedia	164		
Total de la Economía Naranja	463	157	17

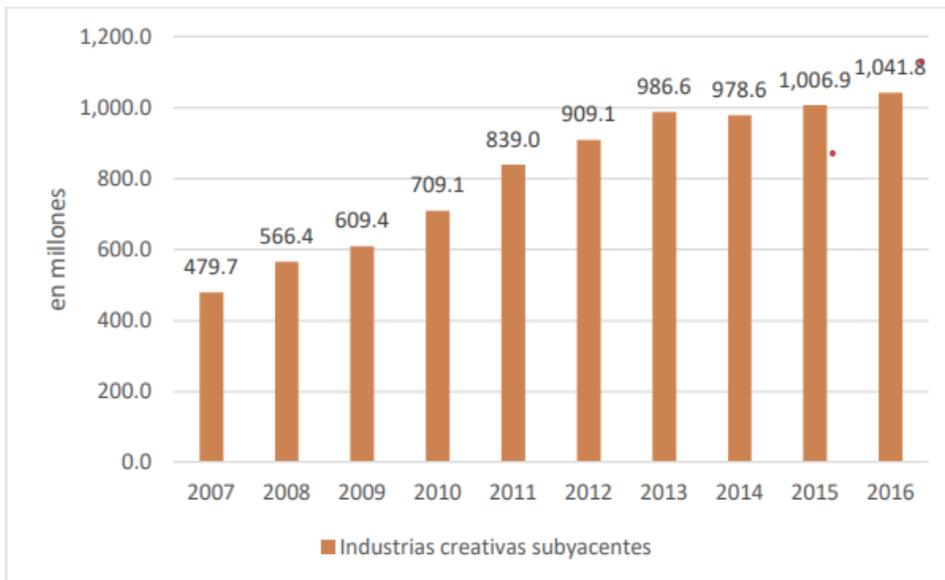
Fuente: Durán, R., & Piper, R. Las Industrias creativas y culturales en Panamá.

A nivel desagregado, los servicios de publicidad representaron el 64.0% y las actividades de servicios sociales creativos el 36% de la producción total de las industrias creativas subyacentes. Al desagregar las actividades de servicios sociales creativos: los servicios de cine, radio y televisión y otros espectáculos con el 22.1%; servicios de agencias de noticias y de bibliotecas, archivos, museos y otros servicios culturales con un 7.5% y otros servicios creativos de esparcimiento con el 6.3%.

La evolución de la producción de la industria creativa subyacente con relación a la producción total ha disminuido su representación, bajando del 1.5% en el 2011 a un 1.2% en el 2016. Que se traduce a una reducción de 0.3 puntos porcentuales en 5 años. En este mismo sentido, la evolución de la producción de la industria creativa subyacente en la economía ha ido tomando fuerza a través de los años, pasando de una producción de B/. 479.7 millones en el año 2007 hasta alcanzar una producción de B/. 1,041.8 millones en el año 2016. Prácticamente, e la industria duplicó su producción en la economía en una década. (ver figura 2)

Figura 2.

Evolución de la producción de la industria creativa subyacente en la economía: 2007-2016



Fuente: elaboración de CNC con datos del INEC.

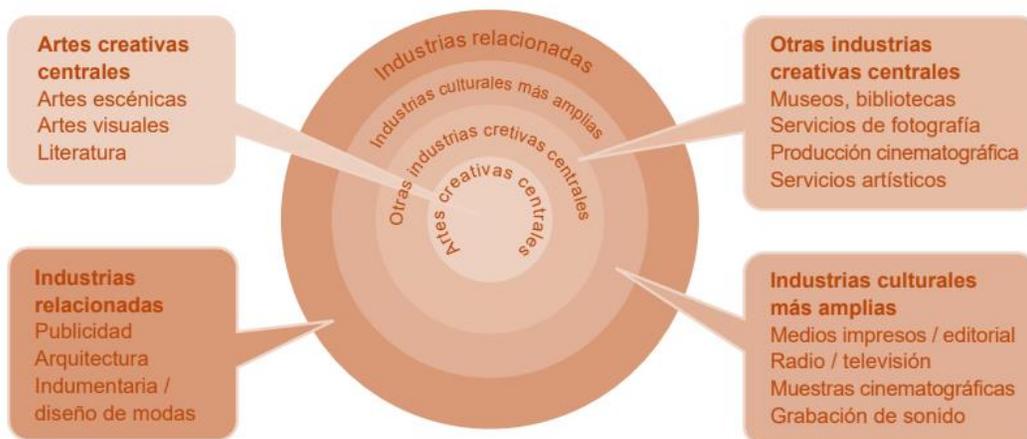
En la figura 2, se puede observar un crecimiento exponencial en el periodo 2007-2012, empujado por el crecimiento económico que se dio en dicho periodo, de la misma; pero en el periodo 2013-2016 se percibe su desaceleración. Las aproximaciones que se realizaron para determinar la contribución de las industrias creativas y culturales en Panamá muestran que sí tienen importancia para la economía. Es determinante contar con las estadísticas adecuadas para tener con certeza cuál es el impacto en el país y poder visualizar mejor a la industria creativa y cultural. Esto contribuirá a dirigir mejor políticas públicas que impacten de forma directa en la industria para poder potencializarla. (Durán, R., & Piper, 2019)

Por lo tanto, la economía creativa o "naranja" es cada vez más reconocida como un motor del desarrollo económico en América Latina y el Caribe (Benavente 2017). Este sector abarca diversas actividades artísticas y culturales, incluidas las artes visuales y escénicas, la música y el patrimonio inmaterial, que pueden generar oportunidades de

empleo, especialmente para los jóvenes, y potenciar el turismo en las ciudades creativas (Sánchez 2020). Si bien la economía naranja presenta un potencial significativo, enfrenta desafíos en su definición, medición y fallas del mercado (Benavente 2017). Para abordar estas cuestiones, se propone un enfoque sistémico utilizando el concepto de "ecosistema creativo", enfatizando la necesidad de políticas que estimulen simultáneamente la oferta, la demanda y la interacción entre los actores del ecosistema (Benavente 2017).

La integración de la tecnología en las empresas creativas varía, ya que algunos emprendedores utilizan servicios en línea, aplicaciones móviles y redes sociales, mientras que otros dependen de equipos convencionales, lo que resalta las diversas necesidades tecnológicas dentro del sector (Rodríguez 2023). En consecuencia, Throsby (2008) definió un modelo de círculos concéntricos, que en el centro alberga esas industrias cuyo contenido cultural se concibe como relativamente alto comparado con su valor económico, y con capas que se extiende hacia la periferia en las que el contenido cultural desciende frente al valor económico.

Figura 3.
Evolución de la producción de la industria creativa subyacente en la economía:2007-2016



Fuente: Benavente, J. y Grazi, M. (2017).

III. Políticas Públicas para la Creatividad y la Innovación:

Las políticas públicas deben impulsar la economía naranja en América Latina y el Caribe. El modelo de Throsby se compone de cuatro círculos concéntricos:

- **Círculo Central:** Comprende las artes creativas centrales, donde se encuentran las actividades con el mayor valor cultural, como la música, el teatro y la literatura.
- **Segundo Círculo:** Incluye otras industrias culturales centrales que, aunque son menos culturales, todavía mantienen un vínculo significativo con el arte.
- **Tercer círculo:** Abarca las industrias culturales más amplias, que incluyen sectores como la publicidad y el diseño.
- **Cuarto círculo:** Contiene industrias relacionadas, donde el contenido cultural es aún más diluido y se integra en productos de consumo masivo.

Este modelo es fundamental para entender cómo las ideas creativas se originan en el núcleo de las artes (como la música, la literatura y las artes visuales) y se difunden hacia afuera a través de capas que representan diferentes niveles de contenido cultural y comercialización. El enfoque permite visualizar cómo las industrias creativas no solo generan valor cultural, sino que también contribuyen significativamente a la economía en general. Throsby enfatiza que el gasto en cultura debe ser considerado como una inversión en lugar de un costo, ya que fomenta la innovación y el desarrollo económico.

IV. Sociedad contemporánea y su relación con la economía naranja.

Hay dos formas de entender la economía del arte: por una parte, como la descripción de las fuerzas económicas que moldean el arte, y de las consecuencias económicas del arte, y, por otra parte, como la aplicación del análisis económico del arte a la comprensión de las actividades artísticas. Hemos dicho que este último enfoque de

carácter metodológico es el que deberían utilizar los economistas, porque sólo en ese campo disfrutan de una ventaja relativa. Esto no significa, claro está, que deban olvidarse los otros aspectos de los fenómenos artísticos, sino que las causas y consecuencias económicas deben ser analizadas desde la perspectiva de la elección racional, para así completar lo obtenido con otros enfoques, como el sociológico, el psicológico y el de la legislación del arte. (Frey, BS 2000).

Desde nuestra posición epistémica nos preguntamos: ¿cómo incide el arte, la economía naranja, en la sociedad actual? Desde los saberes sociales, el arte desempeña un papel fundamental en la forma en la que las personas piensan, sienten y se relacionan entre sí; por ello su influencia sobre la sociedad es más que significativa.

Una de las aportaciones más notables es la capacidad que tiene para provocar cambios sociales y políticos. Los artistas han utilizado su arte como instrumento de protesta y activismo, abordando temas como la desigualdad, la injusticia y la opresión. Mediante sus obras, han logrado llamar la atención sobre determinados problemas sociales y generar conciencia, movilizándolo a las personas hacia el cambio y la acción.

La influencia del arte también ejerce otra importante función en la sociedad: la construcción de identidades culturales. Al representar tradiciones, costumbres y narrativas locales, el arte fortalece el sentido de pertenencia y preserva la herencia cultural. Además, en el caso concreto del arte contemporáneo, este desafía y reinterpreta las normas culturales establecidas, cuestionando las ideas preconcebidas y promoviendo la diversidad y la inclusión.

En el libro "Performing Arts: "The Economic Dilemma" (1966), Baumol y Bowen analizan la "enfermedad de los costos" en las artes escénicas, argumentando que los costos de producción de estas obras aumentan más rápido que los ingresos por taquilla,

lo que genera un déficit estructural.

La relación entre el arte, la economía y la sociedad ha sido ampliamente estudiada por diversos autores y enfoques teóricos. Desde la sociología del arte, Pierre Bourdieu (2002) analiza cómo el gusto y las preferencias artísticas están fuertemente determinados por la posición social, mientras que Howard S. Becker (2008) estudia la organización de la producción artística y la construcción de los "mundos del arte".

Desde una perspectiva latinoamericana, Néstor García Canclini (1979) ha analizado los procesos de producción, circulación y consumo simbólico del arte, destacando la importancia de los contextos socioculturales.

Por otro lado, en el campo de la sociología del arte, se encuentran distintas posiciones epistémicas como Pierre Bourdieu: sus obras destacadas: "La distinción. En "Criterio y bases sociales del gusto" (2002) y "Las reglas del arte" (2002), analiza cómo el gusto y las preferencias artísticas están fuertemente determinados por la posición social.

Mientras Howard S. Becker: su obra destacada: "Los mundos del arte" (2008) estudia la organización de la producción artística y la construcción de los "mundos del arte", y, por último, Niklas Luhmann: su obra destacada: "El arte de la sociedad" (2005), aporta la perspectiva de la teoría de sistemas a la sociología del arte.

En ese mismo orden de ideas, Buitrago y Duque (2013) plantean que la economía naranja está integrada por: La economía cultural, que agrupa las diferentes expresiones de arte y patrimonio, como son: La escultura, arquitectura, pintura, diseño de moda, fotografía, concierto, teatro, circo, museos, conciertos, parques y monumentos culturales, entre otros. Asimismo, la industria creativa, donde se encuentran las industrias culturales convencionales, las creaciones funcionales, nuevos medios y software. Al respecto

sostiene la UNESCO (2006) que:

Las expresiones culturales son, quizá, lo que mejor refleja, de manera tangible o intangible, la identidad de una comunidad determinada. Hoy en día, una buena parte de esas expresiones se materializan en las industrias culturales y creativas, las cuales traducen en palabras, en música, en colores o formas esas dimensiones privilegiadas del ser humano y las colocan al alcance del mayor número de personas posible. (p. 12).

Ese impacto social de la economía naranja se puede comprender a través de la consecución de algunos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), objetivos que buscan fomentar la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

La organización Sumarse, en su Boletín Semanal (29 de marzo del 2019), hace referencia a la vinculación de las industrias creativas y culturales con el ODS #12, la producción y consumo responsable, que tiene como meta el disminuir la producción de desechos, reciclar y reutilizar.

Al considerar otros de los ODS, identificamos que también se vincula al ODS #1, que busca el fin de la pobreza ya que pueden incorporarse a actividades no tradicionales que le permitan mejorar su calidad de vida; al ODS #9, que busca fomentar la innovación, lo que apunta a las industrias creativas al ser innovadoras y también tiene relación con el ODS #11, cuya meta es lograr que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

Por su parte, el investigador y consultor internacional en temas de creatividad e innovación, Gerardo Neugovsen, profundiza en las industrias creativas y culturales en Panamá. En una investigación que tiene en curso, ha llegado a la conclusión de que existe mucho potencial de la industria, a pesar de que la institucionalidad del país se encuentra desarticulada y los datos para medir la industria creativa son escasos.

V. Metodología esgrimida

Se desarrolló un marco metodológico completo y complejo para mejorar la comprensión del estudio documental epistemológico. Se utilizaron los enfoques de la construcción ontológica del artículo, que fueron los postulados económico, sociológico y arte. De todas las corrientes señaladas, se escogió la posición epistémica de los autores clásicos de la economía del arte, pero en especial los autores de la economía naranja. Mientras en el postulado sociológico nos quedamos con Niklas Luhmann, se caracteriza por concebir al arte como un sistema social autorreferencial y autónomo, cuya función es permitir a la sociedad observarse a sí misma de maneras novedosas a través de la comunicación artística; eso incluye otras disciplinas.

La investigación es del tipo analítica-documental, considerando que se busca conseguir información partiendo de lo que dicen los autores en sus investigaciones previas, las cuales van a ser analizadas, así como contrastadas.

Por otra parte, el diseño de la investigación es de tipo bibliográfico no experimental en virtud de que la información recolectada para el desarrollo de este artículo procede de documentos escritos con anterioridad y la variable objeto de estudio no es manipulada. Sobre este particular, Sabino (2002) expone que el diseño del tipo bibliográfico no experimental hace referencia a que los datos recolectados tienen su origen en documentos ya publicados. En ese mismo sentido, Palella y Martins (2006) manifiestan que una investigación es no experimental cuando las variables objeto de estudio no son objeto de manipulación deliberada por parte del autor. En ese sentido, la técnica utilizada para el desarrollo, análisis e interpretación de los datos obtenidos previamente es del tipo cuantitativo y cualitativo con un análisis crítico.

En virtud de que la fuente de información son investigaciones previas, basándose

en lo que otros autores han presentado anteriormente en relación con la variable objeto de estudio, cuyos resultados fueron plasmados a través de diversos materiales bibliográficos. Una variedad de bases de datos y bibliotecas digitales académicas, incluido Google Scholar, Scielo, Redalyc, Copernico, Open Access Button, Consensus, Latindex y el portal de revistas de la Universidad de Panamá.

La técnica de la estrategia de análisis de datos consiste en búsqueda documental. Reexaminando bibliografías especializadas que respondían al objeto de estudio y que, en consecuencia, conformaron la construcción teórica del artículo documental descriptivo. Sobre este aspecto, Arias (2012) manifiesta que la investigación documental es aquella que está basada en la búsqueda, análisis, interpretación y contraste de datos secundarios sobre los resultados plasmados por otros investigadores en libros, ensayos, artículos, ya sea a través de medios impresos o digitales.

VI. Resultados y discusiones

La relación entre el arte, la economía y la sociedad ha sido ampliamente estudiada por diversos autores; en el caso de nuestro artículo, escogimos a Frey y Luckman porque ambos tienen algo en común: sus perspectivas en el marco de la institucionalidad que está adentrada en el sistema social del capitalismo cultural que se conjugan en los ámbitos señalados. y enfoques teóricos.

Aunque el capitalismo siempre ha promovido la homogenización cultural, el neoliberalismo, con su mundialización cultural y globalización económica, ha significado una renovada ofensiva en este proceso de construcción de una sola cultura, la planetaria.

Para el capitalismo, la diferencia es problemática y en consecuencia procura la homogenización cultural, para unificar patrones de consumo que posibiliten la producción

en serie y a gran escala de mercancías. (Bonilla, 2017), en ese sentido el arte representa dinero, transferencia, negocio, de acuerdo con su posición social que representa en el sistema capitalista.

Existen algunos desafíos que el sector debe abordar para aprovechar al máximo su potencial. La pandemia del COVID-19 evidencia varios de ellos: el empleo, la digitalización y nuevos modelos de negocio, el acceso a la financiación, entre otros.

El sector continúa siendo mayoritariamente informal en la región, y está lejos de ser una solución de empleabilidad estable. La incertidumbre laboral afecta el estado de los empresarios y artistas. También existe el reto de asimilar e integrar la digitalización y los nuevos modelos de negocio, con el fin de desarrollar nuevos y modernos productos y servicios, para reducir la brecha entre el saber tradicional y la tecnología.

Para el BID, muchas de "...las tecnologías emergentes, como la realidad virtual y la realidad aumentada, capturan los conocimientos tradicionales y comprometen a las nuevas generaciones en la producción creativa y cultural".

Por su parte, la falta de financiación e inversión continúa siendo un gran reto. La escasa formalización conlleva a que los bancos privados sigan desempeñando un papel secundario en su financiación. Otro desafío es el entendimiento y la incorporación de la protección de la propiedad intelectual, lo cual dificulta que los artistas y creativos protejan su trabajo contra reproducciones injustas.

A todo esto, se le suma la falta de infraestructura y apoyo gubernamental por parte de los gobiernos. Por ejemplo, en temas estructurales, como el acceso universal a internet y su vinculación a poblaciones artesanales, el acceso a los servicios financieros, servicios postales y redes de transporte. Igualmente, en apoyos gubernamentales, tanto fiscales como no fiscales, a manera de programas de formalización y desarrollo

empresarial, que se enfatizan en la adecuada administración, prácticas de buen gobierno corporativo, investigación efectiva de mercados, entre otras.

Se estima que la industria creativa subyacente, que es una parte de las industrias creativas, produce B/. 1,041.8 millones a la economía del país, representando el 1.2% de la producción nacional. Además, ocupa a 103,579 personas (aproximadamente). Adicional a eso, es la octava actividad en participación en el empleo nacional. Otro aspecto relevante es que el PIB per cápita de las personas ocupadas en ese sector está por encima del PIB per cápita nacional; por consiguiente, tiene un impacto social, contribuyendo a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. (Durán, 2019)

En el año 2023, se presentó la Ciudad de las Artes, lo que representa la primera tarea del Plan Estratégico Nacional en cuanto a la cultura, que es proporcionar un lugar de residencia a la Impresora de la Nación y la Editorial Mariano Arosemena. Por lo tanto, la Ciudad de las Artes se convierte en una antorcha cultural y un lugar cómodo y accesible para aquellos que quieren sumergirse en el maravilloso mundo de las artes. Cada edificio ha recibido el nombre de un artista destacado en cada campo, como el de Artes Plásticas, José "Pepe" Sarsanedas; el de Teatro, Jaime Ingram; el de Música, Margot Fonteyn; y el de Teatro Multifuncional, Aurea "Baby" Torrijos.

Bibliografías

- Álvarez, S. O. (2019). Estrategia para el desarrollo de la competencia investigativa en estudiantes de básica primaria. Encuentros, 17(02), 95-107
- Arias, F. G. (2012). El proyecto de investigación. Editorial Universitaria.
- Baumol, W. y W. Bowen. On the Performing Arts: The Anatomy of their Problems, The American Economic Review, Papers and Proceedings 55, 1965, pp. 495-502.
- Baumol, W. y W. Bowen. Performing Arts. The Economic Dilemma, New York, Twentieth Century Found, 1966.

- Becker, G. y K. Murphy. A Theory of Rational Addiction, *Journal of Political Economy* 96, 4, 1988, pp. 675-700.
- Benavente, J. M., & Grazzi, M. (2017). Políticas públicas para la creatividad y la innovación: impulsando la economía naranja en América Latina y el Caribe. Washington DC: Banco Interamericano de desarrollo–BID.
- Benavente, J. y Grazzi, M. (2018). Vínculo entre Economía Naranja e Innovación. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://blogs.iadb.org/innovacion/es/vinculo-entre-economia-naranja-e-innovacion/>
- Benavides Silva, I A (2016), La epistemología y la objetividad del conocimiento en el campo de las artes plásticas y visuales y su aplicación en la Pedagogía del arte (Doctoral dissertation , Universidad Santo Tomás.
- Bourdieu, P. *Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste*, 1984, Cambridge, Harvard University Press, 1985.
- Buitrago, F. y Duque, I. (2013). *La Economía Naranja: una oportunidad infinita*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (2014). *Cultura y desarrollo económico en Iberoamérica*. Madrid.
- Durán, R., & Piper, R. Estudio de caso, *Las Industrias Creativas y Culturales en Panamá*, pp: 1-26
- Ernst & Young (EY) (2015). *Cultural times The first global map of cultural and creative industries*. Reino Unido: Ernst & Young Global Limited.
- Frey, B. *Art and Economics*, Heidelberg, Springer-Verlag, 2000. Publicado en español como *La economía del arte*, Barcelona, La Caixa, 2000.
- Frey, BS (2000). *La economía del arte* (nº 18). "la Caixa".
- Gielen, Pascal. 2014. *El murmullo de la multitud artística: Arte global, política y posfordismo*. Traducción a cargo de Hugo López-Castrillo & Alejandro Arozamena. Madrid: Brumaria
- González, A. G. (2020). *Economía del siglo XXI: Economía naranja*. *Revista de Ciencias Sociales* (Ve), 26(4), 450-464
- Horna, J. (2018, 28 de octubre). *Acerca de la historia del cine panameño*. Recuperado de www.laestrella.com.pa
- INDESA (Diamond, A. y Astudillo, J.) (2017). *Industrias creativas y culturales en Panamá: diagnóstico del sector y relevancia económica*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Madinabeitia, I. E. (2019). *Las tres economías del sector artístico*. *AusArt*, 7(2).

- Parella, S., & Martins, F. (2006). Metodología de la Investigación Cuantitativa (2.^a ed.). Editorial FEDEUPEL.
- Palma, L. La controversia entre cultura y mercado. Algunos elementos para la reflexión a propósito de la Convención de la UNESCO sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, Cuadernos de Economía de la Cultura 6, 2006, pp. 71-84.
- Palma, L. Mercado del arte y economía de la cultura, Cuadernos de Economía de la Cultura 3, 2004, pp. 15-26
- Sabino, C. (2002). Diseño de investigación: un enfoque práctico. Editorial de la Universidad del Zulia.
- Sala, M. (2016). Economía en colores. Editorial Conecta.
- Sánchez, D. (2013). Epistemología de las artes. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP)
- Throsby, D. 1994. "The Production and Consumption of the Arts: A View of Cultural Economics." Journal of Economic Literature, 32(1):1-29.
- Towse, R. Why Has Cultural Economics Ignored Copyright?, Journal of Cultural Economics 32, 4, 2008, pp. 243-259.
- UNCTAD. Creative Economy Report: The Challenge of Assessing the Creative Economy towards Informed Policy-Making, New York, 2008, [http://www.unctad.org/en/docs/ditc20082cer_en.pdf].
- UNESCO. (2006). Políticas para la creatividad: guía para el desarrollo de las industrias culturales y creativas. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000220384>
- UNESCO. (2010). Políticas para la creatividad: Guía para el desarrollo de las industrias culturales y creativas. París: UNESCO.
- Veblen, T. Teoría de la clase ociosa, 1899, México, FCE, 1995.

PROYECTO LEY 163 DE 2024 QUE REFORMA LA CSS: ANÁLISIS EN ASUNTOS SOCIALES, ECONÓMICOS, FINANCIEROS Y DE GESTIÓN PÚBLICA

Bill 163 Of 2024 Reforming The CSS: Analysis in Social, Economic, Financial and Public Management Matters

José Antonio Gómez Pérez

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.
josegomez@up.ac.pa, <https://orcid.org/0000-0003-3239-3323>

Ana E. Patiño Martínez

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.
ana.patino@up.ac.pa; <https://orcid.org/0000-0002-0214-1259>

Fecha de recepción: 02/11/2024

Fecha de aceptación: 10/12/2024

DOI <https://doi.org/10.48204/J.cc.n1.a6782>

Resumen

La sociedad panameña se encuentra actualmente en medio de una crisis histórica, en la que hay que dar respuestas a problemas complejos. Sin duda, el debate nacional de los temas concernientes es y será más acalorado. En el contexto central de la discusión, está el tema del Sistema de Jubilación y su futuro. Por otra parte, en el fondo y su esencia, está en ciernes la responsabilidad magna del Estado, para garantizar políticas de salud pública y seguridad social, que atiendan las grandes necesidades presentes y futuras de toda la población panameña. El menoscabo de este deber constitucional, que encierra el Proyecto N° 163, no puede pasar desapercibido por las políticas públicas nacionales. Incluso, por delante está el deber ciudadano de verificar la inconstitucionalidad de tales tipos de medidas.

Palabras Claves: Seguridad Social, principios, pensiones, reformas paramétricas, inversiones, eficacia, rendimientos, mercados y desarrollo nacional

Summary

Panamanian society is currently in the midst of a historic crisis, in which complex problems must be addressed. Without a doubt, the national debate on the relevant issues is and will continue to be heated. At the heart of the discussion is the issue of the Retirement System and its future. On the other hand, at its core and essence, lies the State's great responsibility to guarantee public health and social security policies that meet the great present and future needs of the entire Panamanian population. The undermining of this constitutional duty, which is contained in Bill No. 163, cannot go unnoticed by national public policies. Even before this is the citizen's duty to verify the unconstitutionality of such types of measures.

Key Words: Social Security, principles, pensions, parametric reforms, investments, efficiency, returns, markets and national development.
--

I. Introducción

La Caja de Seguro Social (CSS) es la institución estatal más importante y poderosa del país, por sus múltiples alcances nacionales en contextos estratégicos como son los económicos, financieros, sociales, salud pública y seguridad social. Pese a ello, actualmente vive una crisis de vieja data histórica; crisis que trasciende a la propia institución para en rigor convertirse en una crisis nacional.

En consecuencia, esta crisis nacional califica como estructural y con características e interconexiones múltiples, entre las que se destacan; a) la propia CSS como institución integral; b) el Estado y sus políticas nacionales, en particular de seguridad social, salud pública, y crecimiento y desarrollo; c) la sociedad, con su población y cambios demográficos y laborales; d) las estructuras empresariales económicas productivas; y e) las dinámicas sociopolíticas, de gobernabilidad y bienestar integral . En efecto, se trata

de una crisis esencialmente compleja; y que, por igual, complejas son las salidas para su resolución.

Se trata de decidir entre dos opciones que están en la palestra pública; y que en términos prácticos ambos pugnan por convertirse, a futuro, en sistema de pensiones único y dominante. Estas opciones son las dos siguientes:

- Propuesta A: Retornar Al Sistema de Beneficio Exclusivo Definido (SEBD). Mejor identificado y conocido como sistema solidario. El mismo se basa en el Estado como regente del interés común, y una gestión colectiva de riesgos y beneficios, una reserva única de fondos, y la distribución de beneficios definidos compartidos y vitalicios.

- Propuesta B: Absolutizar el Sistema de Cuentas de Ahorro Individuales del Trabajador Cotizante, que operan actualmente como Cuentas Nacionales y parte de ahorro del Subsistema Mixto de la Ley 51 desde el 2005. El mismo se basa en la gestión de un de negocio financiero del capital privado de riesgos, mercado abiertos y criterios de ahorro y resultados individualizados. En fin, de cuentas, los riesgos de rendimientos sean positivos o negativos, los asume el trabajador cotizante.

Históricamente debe tomarse en cuenta que la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, precipitó la crisis nacional del sistema de pensiones, cuando se introdujo parcialmente el fatal modelo o Subsistema de Las Cuentas Individuales. Con dicha legislación se cometió la irresponsabilidad gubernamental de dejar al Subsistema Exclusivo De Beneficio Definido (Solidario) sin ingresos nuevos como respaldo de la solidaridad generacional; y, además, sin que se tomaran las providencias de ingresos para cubrir los costos financieros que tal transición siempre causa hasta el cese final de jubilados incluidos.

I. Filosofía y Principios de la Seguridad Social.

La Seguridad Social constituye un derecho humano fundamental, el cual está así

universalmente declarado y reconocido. Generalmente, todo sistema de seguridad social y sus políticas públicas siempre se guían por un conjunto de pautas positivistas, y estratégicas para: promover el desarrollo de las políticas requeridas; determinar sus alcances posibles; y dimensionar los resultados esperados. Tales pautas desarrollistas son convencionalmente conocidas como: Principios de Seguridad Social. En tal sentido, los principios asumen carácter de universal y perdurable a largo plazo, y deberían estar por encima de los cambios de gobiernos, administradores y eventos coyunturales.

Por otra parte, el ordenamiento de contextos, selección y prioridades para desarrollar los principios de la seguridad social deben tomar muy en cuenta las condiciones que caracterizan a nuestro país, y aquellas realidades internacionales constructivas. Generalmente, organismos internacionales configuran una lista amplia de principios que llegan a sumar hasta catorce.

La consideración o mención legal no siempre es sinónimo de cumplimiento efectivo, pero sí es un referente importante. En este sentido, la Ley 51 de 2005 mencionaba 12 principios. El proyecto ley 163 los reduce a 9. Es decir, el P-L-163 se caracteriza por ser regresivo, puesto que propone eliminar o tergiversar principios importantes como: Solidaridad, Equidad, Carácter Público, Subsidiaridad, Participación, y otros. Entre los cambios que son evidentes y peligrosos por su regresividad, se destacan los siguientes:

- a. **El Carácter Público** de la CSS es modificado, su gestión perderá control total institucional. El proyecto 163 en Art. 3-1. define la CSS “como empresa de servicio básico o esencial”. ¿Ella podrá implicar el paso de Asegurado a Cliente? Además, en esencia se entiende como un reacomodo para la “tercerización creciente” ya contemplada.
- b. **La Solidaridad.** Aunque se hace un uso abundante y abusivo del vocablo, este

importante principio queda degradado. El mismo, queda ausente como figura y objetivo central hacia la “Garantía de Protección Vitalicia, para las contingencias de la vida”. También, de hecho, la figura “intergeneracional” queda ausente. En su lugar, en Art. 3-2. el concepto de Solidaridad está degradado. Lo único claro es su entender como "Garantía de Protección a la Población Más Vulnerable". Es decir: a) La Pob > 65 Años (“beneficencia no contributiva”); y b) Los Informales que se afiliarán obligatoriamente; y ¡pagando todo!

- c. **La Subsidiariedad del Estado**, Art. 3-9. Queda igual el concepto de “Contribuciones para cumplir funciones y principios, según casos y límites previstos” · Empero, Se Excluye la condicionante vigente: "En Forma Oportuna y Eficiente". ¡Queda abierta Mucha flexibilidad posible!
- d. **Participación y Transparencia**. El proyecto 163 Art.6 alude sólo a Transparencia, y en consecuencia, la misma: “Actuará normada, clara, y objetiva; y con rendición de cuenta y buena gobernanza”. Es igual a la ley 51, sólo añade lo de gobernanza. Sin embargo, es inaudito que ¡este artículo fulmina todo vestigio de la participación social! En esta materia la vigente L-51 incluye dos acápites, uno para Participación y otro para Transparencia. En el Art 3-8 se establece que: “la Participación es "Tripartita", concepto convencional, más los Jubilados. Además, aclara que la misma es: “para la planeación, ejecución y evaluación de políticas de la CSS”. En fin, La Participación: Está Ausente, Eliminada. Cabe preguntarse: ¿Esta Es o No Es una práctica de buena gobernanza?! ¡Huelgan las palabras, para responder!
- e. **Sostenibilidad**. (Art 3-5) Antes se denominó Equilibrio Financiero. Pr-3-9. Ahora se intenta un cambio de nombre, en el fondo "Lo Integral" únicamente atañe a los contextos financiero y actuarial. Además, por otro lado, La Eficacia no está

directamente explícita; como si está la Eficiencia (Art 3-8) ¿Será una omisión involuntaria o imparcialidad analítica?

- f. **Equidad.** Ahora este importante principio no existirá por ley. ¡Fue Eliminado! Sin embargo, la L-51 en el Art 3-5 la definía así: “Asegurar Acceso Efectivo a los beneficios y servicios, y con calidad”.

II. Política de Seguridad Social y Contextos Principales.

El conjunto de los principios es el alma de la seguridad social; y constituye una base esencial para evaluar, las políticas, sus metas y los resultados. En la presente coyuntura nacional, es una herramienta imprescindible para evaluar el proyecto ley 163, que sin dudas afectará considerablemente a la institución CSS y a toda la población nacional. Es evidente que la seguridad social es un sistema compuesto por muchos elementos y cuyo proceso de gestión opera de forma muy compleja; todo ello con interrelaciones y correspondencias que interactúan con la tendencia y búsqueda del denominado desempeño sistémico total. Por ello, se considera útil partir del concepto de la propia política de seguridad social y sus contenidos, incluido los principios; para luego ordenar aquellos contextos que son principalmente inherentes al conjunto total. La figura adjunta resume este proceso metodológico, que es muy complejo en la realidad y sus correspondientes interrelaciones. El mismo está aplicado con la finalidad de facilitar el análisis de Proyecto 163 y las implicaciones en la realidad de la sociedad panameña. Importante es recalcar que el despliegue metodológico es principalmente para el análisis de las problemáticas del sistema de seguridad social y pensiones de Panamá.

Es evidente que la seguridad social es un sistema compuesto por muchos elementos y cuyo proceso de gestión opera de forma muy compleja; todo ello con interrelaciones y correspondencias que interactúan con la tendencia y búsqueda del

denominado desempeño sistémico total.

Por ello, se considera útil partir del concepto de la propia política de seguridad social y sus contenidos, incluido los principios; para luego ordenar aquellos contextos que son principalmente inherentes al conjunto total. La figura adjunta resume este proceso metodológico, que es muy complejo en la realidad y sus correspondientes interrelaciones. El mismo está aplicado con la finalidad de facilitar el análisis de Proyecto 163 y las implicaciones en la realidad de la sociedad panameña. Importante es recalcar que el despliegue metodológico es principalmente para el análisis de las problemáticas del sistema de seguridad social y pensiones de Panamá.

Figura 1.

Los principales contextos y condiciones para evaluar la seguridad social

LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS EVALUACIONES < Principales Contextos y Condiciones para Evaluar Las Incidencias Claves >	
- I -	<u>PRINCIPIOS Y POLÍTICA VIGENTE DE SEGURIDAD SOCIAL:</u> 1- LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD SOCIAL: Filosofía, Derechos Humanos y Sociales. 2- POLÍTICA Y LEGISLACIÓN VIGENTE DE SEGURIDAD SOCIAL. Características, Ventajas y Desventajas Que Destacan.
- II -	<u>LA CSS: LAS CONDICIONES CORRIENTES Y LA GESTIÓN</u> <u>DE SU DESEMPEÑO INTEGRAL.</u>
- III -	<u>LA ECONOMÍA NACIONAL: SITUACIÓN CORRIENTE Y LOS</u> <u>BALANCES: económico, financiero, fiscal, social y político.</u> 1- SITUACIÓN Y DESEMPEÑO MACROECONÓMICO. 2- SITUACIÓN PÚBLICA: FISCAL, TRIBUTARIA Y DEUDA. 3- SITUACIÓN DE INVERSIÓN Y LOS MERCADOS. 4- SITUACIÓN SOCIAL: EMPLEO, SALARIOS, Y OTROS BALANCES.
- IV -	<u>GESTIÓN DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA GOBERNANZA.</u> 1- RESULTADOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA DESARROLLO. 2- ESTADO, BALANCE POLÍTICO Y GOBERNANZA. ¿Buena?
- V -	<u>LAS PARAMÉTRICAS: SITUACIÓN Y EVALUACIÓN DE CAMBIOS.</u> 1- EL CONTEXTO Y LA DIMENSIÓN NACIONAL. 2- Posibilidades de Cambio y Contextos Comparativos Mundiales.

Fuente: José A Gómez P. Concepto y Diseño. CIFE. Fac. Economía. Universidad de Panamá. 2024.

III. Análisis de Aspectos Económicos del Proyecto Ley 163.

Se introduce a continuación un análisis preliminar de los aspectos sociales, económicos, financieros y de gestión pública, perjudiciales y los escasos aspectos condicionados, contenidos en el proyecto de ley 163, ordenados según los principales cinco precitados contextos. (Ver Tabla 1).

Tabla 1.

Aspectos Sociales, Económicos, Financieros y de Gestión Pública del Proyecto 163

Análisis en Aspectos Sociales, Económicos, Financieros y de Gestión Pública		
Contexto	Aspectos perjudiciales (38) -	Aspectos condicionados (5) +
<p>I. Principios y Política Vigente de Seguridad Social:</p> <p>Los Principios de Seguridad Social (Filosofía, Derechos Humanos y Sociales)</p>	<p>1. Se eliminan o degradan principios de las Leyes de Seguridad Social en Panamá, incluida la Ley 51 de 2005. En tales cambios son peligrosos los siguientes contenidos:</p> <p>a) <u>Los esenciales Principios de Carácter Público</u> y el de <u>Subsidiaridad</u> quedan desvirtuados al concepto de mercado como Servicio Público Básico. Además, Al Estado se le suprime “su deber de las políticas de salud pública universal”.</p> <p>b) <u>Eliminan Los Principios de Equidad y Eficacia Socioeconómica</u>, son cambiados por Eficiencia a secas.</p> <p>c) <u>La Sostenibilidad Integral</u> queda restringida al mero equilibrio financiero.</p> <p>d) <u>Se modifica el principio de Transparencia y Participación</u>, eliminado la participación de los actores sociales. Los poderes al director de CSS fulminan hasta la representación tripartita.</p>	
<p>II. La CSS: Las condiciones corrientes y la gestión de su desempeño integral</p>	<p>2. Se pierde la Junta Técnica Actuarial y su Función de Auditoria Actuarial. Funciones que se realizarán desde el sector externo, vía externalización privada. Estas funciones se eliminan, en lugar de mejorar.</p> <p>3. Se crean Excesivos Poderes para el Director General de la CSS. Es totalmente negativo establecer que la figura del Director puede decidir de forma individual, delegar parcial o totalmente, la administración del Fondo</p>	

Análisis en Aspectos Sociales, Económicos, Financieros y de Gestión Pública		
Contexto	Aspectos perjudiciales (38) -	Aspectos condicionados (5) +
<p>II. La CSS: Las condiciones corrientes y la gestión de su desempeño integral</p>	<p>General de la Reserva (de los 4 programas) a Personas Jurídicas o Administradores de Inversiones Privados.</p> <p>4. No se fortalecen los mecanismos de cobro de la mora, evasión y elusión de cuotas por parte de empresas públicas y privadas.</p> <p>5. La propuesta de migración completa a un Sistema de Cuentas Individuales, sin embargo, no aclara ¿Quién va a asumir el “Costo de Transición”? Estos costos corresponden a Bonos de Reconocimiento que se otorga a quienes migrarán del sistema anterior al nuevo y realizaron aportes en años previos a la reforma en cada subsistema. ¿Cuánto representa ese costo de transición con respecto al PIB?</p> <p>6. Se elimina el aporte de 10% de utilidades de las Empresas Concesionarias De Fibra Óptica, destinado para el Programa De Enfermedad y Maternidad.</p> <p>7. Se elimina el impuesto a bebidas gaseosas como ingresos fijos al programa de Administración de la CSS.</p> <p>8. Se eliminan los Préstamos a Jubilados por la CSS, y se reemplaza por Una Unidad de Apoyo, para facilitar los Préstamos en la Banca Privada; eliminando así el apoyo de crédito personal a jubilados, aumentando su exposición al riesgo financiero.</p>	
<p>III. La Economía Nacional situación corriente y los balances: Situación de Inversión y los mercados</p>	<p>9. La Inversión del 75% de la Reserva en títulos de deuda emitidos por la República de Panamá a través del mercado secundario, abre la posibilidad de que el Fondo sea utilizado para equilibrar déficits fiscales del gobierno; y peor aún para sacar del país los recursos de acumulación nacional;</p>	

Análisis en Aspectos Sociales, Económicos, Financieros y de Gestión Pública		
Contexto	Aspectos perjudiciales (38) -	Aspectos condicionados (5) +
<p>III. La Economía Nacional situación corriente y los balances:</p> <p>Situación de Inversión y los mercados</p>	<p>10. Se establecen inversiones del 75% del Fondo General en títulos de deuda emitidos por la República de Panamá, a través del mercado secundario, en este mercado se compran y venden los títulos de deuda que ya fueron emitidos en el mercado primario, porque no adquirirlos en el mercado primario</p> <p>11. Se crea un Fondo General de Reservas, que unifica innecesariamente las reservas de los 4 programas de la CSS, generando más de 10 mil millones a disposición de un único fondo.</p> <p>12. Se establece la administración de inversión privada de la totalidad de los fondos de la reserva; debilitando el carácter público de la CSS y exponiendo en alto riesgo las reservas.</p> <p>13. Se eliminan los límites de la Reserva para Depositar en la Banca Privada y Estatal, que correspondían: (a) 25% para la Banca Privada, y (b) 75% para la Banca Estatal. Ahora el 100% de los Depósitos de la Reserva Quedan Libres a la banca privada nacional y la de Mercado Internacional.</p> <p>14. Antinacional y Contrario al Crecimiento y Generación de Empleo ya que el 75% de la Reserva General sea utilizada para compra de Deuda Extranjera, específicamente deuda del gobierno estadounidense.</p> <p>15. El aumento de los rendimientos se concentra en inversiones improductiva. <i>¡¡Se Desatiende El Interés Nacional Soberano! Ya que aquella propuesta, que es meramente improductiva y especulativa para el país que necesitamos. Se Trata de un deber estratégico del Estado que implica: mantener su administración pública e interés nacional. sólo así se garantiza</i></p>	

Análisis en Aspectos Sociales, Económicos, Financieros y de Gestión Pública		
Contexto	Aspectos perjudiciales (38) -	Aspectos condicionados (5) +
	<p> siga una Estrategia Desarrollista Nacional.</p> <p>16. Es totalmente negativo que solo el 15% del fondo general de la reserva Única de Pensiones se pueda invertir en la promoción de proyectos de desarrollo nacionales.</p>	
<p>III. La Economía Nacional situación corriente y los balances:</p> <p>Situación Social: Empleo, salarios y otros balances.</p>	<p>17. Se Elimina el Principio Base de Salario Promedio de 10 Mejores Salarios para Calcular la Pensión. En su defecto se promediarán todos los salarios durante la vida laboral incluyendo los más bajos devengados.</p> <p>18. Se eliminan las pensiones de viudez vitalicia. Al derogar la posibilidad de que las viudas alcancen la edad de jubilación y puedan obtener la pensión de sus cónyuges de forma vitalicia.</p> <p>19. Tras eliminar la Tasa de Reemplazo, Se Introducirá el llamado Factor de Pensionamiento, que es típico de los Seguros Privados, y que se aplicará a los dos creados Componentes de Pensiones: Un Componente No Contributivo; y Un Componente Contributivo. Así emulando el planteamiento inicial o primitivo del Banco Mundial (BM, 1994) respecto al establecimiento de Tres Pilares y Las Cuentas Individuales, calculadas mediante El Factor de Pensionamiento, que es típico de los Seguros Privados.</p> <p>20. Se Creará Un Sistema De Reparto De Ahorro Capitalizable, que en realidad serán Cuentas Individuales Nacionales; y cuyo Monto De Pensión es determinado por el saldo de lo que el Trabajador ha logrado ahorrar durante su vida laboral. Este saldo podrá ser</p>	<p>1. La Indexación de las Pensiones (Universal y Básica) Ajustando Ambas A La Inflación Anual. <u>Sin embargo, deberá establecerse para todas las pensiones y que la revisión periódica correspondiente sea en forma bianual.</u></p> <p>2. El planteamiento de Equilibrio de los Déficits de las Pensiones con el Conjunto de 3 aportes: a) La Unificación de las Reservas; b) El Aporte del Gobierno; c) El Aporte de 3 puntos porcentuales de la Cuota Patronal. Estas medidas replantean: <u>¿Se Justifica el aumento para las Edades de Jubilación?</u></p>

Análisis en Aspectos Sociales, Económicos, Financieros y de Gestión Pública		
Contexto	Aspectos perjudiciales (38) -	Aspectos condicionados (5) +
<p>III. La Economía Nacional situación corriente y los balances:</p> <p>Situación Social: Empleo, salarios y otros balances.</p>	<p>mayor mientras más años continuos se trabaje.</p> <p>21. Se Establecerá Las Cuentas Individuales Que generará la Pensión Sin Tasas de Reemplazo Garantizada, y que dependerá de los rendimientos del Ahorro Individual del Trabajador. Esta pensión tendrá condiciones especulativas ya que: (a) la tasa de interés será fluctuante según los rendimientos de las inversiones del Fondo de La Reserva. (b) El Cotizante de forma individual asume todos riesgos a los que están sujetas las inversiones sujetas a riesgos asumidos de forma individual.</p> <p>22. Se Establecerá tope de Salario para el cálculo de la Pensión del Subsistema Exclusivamente de Beneficio Definido, que, en ningún caso, el salario devengado y registrado que se utilice para el cálculo podrá ser superior a B/.2,500 mensual.</p> <p>23. Se establece una muy baja Pensión Mínima de apenas B/.263.00, la cual debería ser no menor al costo mensual de la Canasta Básica Alimenticia que establece el Ministerio de Economía y Finanzas, que se estima en B/.352 (MEF, 2024)</p> <p>24. No se establecen mecanismos de incorporación de trabajadores informales. De forma contraria se plantea que serán cubiertos por la Pensión Contributiva Básica de B/.144.00.</p> <p>25. Se establece como recursos de la CSS un nuevo cobro a dependientes por atención de salud. Los montos que sean pagados por los dependientes de los asegurados para cubrir las prestaciones en salud del Riesgo de Enfermedad y Maternidad.</p>	

Análisis en Aspectos Sociales, Económicos, Financieros y de Gestión Pública		
Contexto	Aspectos perjudiciales (38) -	Aspectos condicionados (5) +
	<p>26. Se eliminan las prestaciones por muerte, la posibilidad de otorgar una pensión como sobreviviente al padre o madre dependiente del pensionado fallecido, consistente en el 30% de la pensión que gozaba, ello implica una extinción de los nobles beneficios con los adultos mayores, en virtud de una política de austeridad o un “ahorro” que no ha sido actuarialmente sustentada o demostrada.</p>	
<p>IV. Gestión de Desarrollo Sostenible y la Gobernanza:</p> <p>Resultados de políticas públicas para el desarrollo</p>	<p>27. Se pasa la responsabilidad de pago del programa “120 a los 65” del MIDES a la CSS con el eminente peligro de que no se traspasen los fondos por parte del Gobierno Central para efectuar los pagos. <u>Se traspasar así la responsabilidad del Estado sobre el Subsidio de 120 a los 65 a la CSS,</u> estableciéndola como una pensión no contributiva denominada Pensión Básica Universal.</p> <p>28. Se establece el aumento de la edad para el acceso al programa de “120 a los 65”. Esta edad se ajustará automáticamente atendiendo a la evolución de la expectativa de vida de la población panameña.</p> <p>29. Se establece que el aporte del Estado no será permanente, sino que monto del aporte se ajustará en disminución o incremento como resultado genere el análisis actuarial y financiero que deberá realizar la CSS, al eliminar la JTA, ese análisis lo realizara el Departamento de Actuarial interno de la CSS.</p> <p>30. Se establece que el aporte del Estado debe estar contemplado en el Presupuesto. Sin embargo, el Presupuesto General del Estado</p>	<p>3. La Unificación de las Reservas a través del Fondo Único de Reservas <u>Solidario</u> con la suma de las 2 Reservas, del Sistema De Beneficio Definido y del Sistema Mixto. <u>Hay necesidad y viabilidad evidente de esta unificación. Sin embargo, su administración no se propone pública y se crea de forma innecesaria un Fondo General que unifica los 4 programas de la Caja de Seguro Social.</u></p> <p>4. El Aumento Del Gasto Público En Pensiones con el aporte del Estado en B/.1,185 millones para el IVM. Sin embargo, este aporte debería establecerse como: Criterio Variable Porcentual (%) Anual del Producto Interno Bruto (PIB). No debe ser un monto fijo en valores absolutos.</p>

Análisis en Aspectos Sociales, Económicos, Financieros y de Gestión Pública		
Contexto	Aspectos perjudiciales (38) -	Aspectos condicionados (5) +
	aprobado al 2025 no incluye la partida correspondiente.	
V. Las paramétricas: Situación y evaluación de cambios	<p>31. Se Elimina la Pensión Solidaria de Beneficio Exclusivo Definido, y su respectiva Tasa De Reemplazo Básica del 60%. <u>Se cambia radicalmente el método de cálculo del Monto de Pensión, eliminando la Tasa de Reemplazo (TR) de 60% basada en el promedio de salarios de los mejores 10 años. Y a la vez Se Eliminan los puntos % (1.25 o 2.0%) adicionales para la tasa de reemplazo,</u> por cada 12 cuotas de aumento en la permanencia laboral.</p> <p>32. Se Elimina la Pensión Vitalicia del Sistema Solidario, que queda reemplazada por una pensión individual, que será limitada por lo que Trabajador ha logrado ahorrar en su cuenta individual, y sin ningún apoyo o cálculo de interés común.</p> <p>33. Se Elimina totalmente el Parámetro de la Tasa de Reemplazo.</p> <p>34. Se Aumenta la Edad de Jubilación, Sin Justificación Actuarial, en cantidad de 3 años, tanto para los Hombres como para las Mujeres.</p> <p>35. Se aumenta en 3 puntos porcentuales la Cuota Patronal pero no se considera este aporte para el cálculo de las pensiones.</p> <p>36. Se aumenta al parámetro de la cuota pagada por los independientes, de 13.5% al 18.0%. No se demuestra actuarialmente la necesidad de reforma, que aumenta en 33.33% el aporte.</p> <p>37. Se incrementa la base para la cotización obligatoria a Independientes al Riesgo de Invalidez,</p>	

Análisis en Aspectos Sociales, Económicos, Financieros y de Gestión Pública		
Contexto	Aspectos perjudiciales (38) -	Aspectos condicionados (5) +
	<p>Vejez y Muerte de 48% a 52% del total de los honorarios brutos que reciban</p> <p>38. La Cuota Patronal se incrementa en tres (3) puntos porcentuales sin considerar la situación desigual entre la Micro y Pequeña Empresa y la Mediana y Grande Empresa.</p>	

IV. Conclusiones

Evidentemente la sociedad panameña se encuentra en medio de una crisis histórica cuyo contexto central de discusión, es el tema del Sistema de Jubilación y su futuro. Por otra parte, también está en juego el deber del estado respecto a garantizar políticas de salud pública y seguridad social, que atiendan las grandes necesidades presentes y futuras.

El Proyecto N° 163, lejos de resolver el problema, lo agudiza, ya vemos como una verificación y análisis preliminar de los aspectos sociales, económicos, financieros y de gestión pública, arroja un balance de no menos de 38 aspectos muy dañinos y apenas 5 que se podrían mejorar. Por tanto, no se debe aprobar una norma tan importante con apresuramientos. Por delante está el deber ciudadano de verificar la inconstitucionalidad de tales tipos de medidas y el beneficio de las mayorías.

En el fondo de la confrontación nacional se trata de dos visiones distintas para la seguridad social de Panamá. Una Visión De Sistema Público, y con la gestión es estatal pública. La otra, Una Visión De Sistema Privado, y con gestión privada y empresarial. En consecuencia, práctica, el debate público nacional contiene solamente dos alternativas en la arena de la pugna, y ambas están en direcciones contrarias.

Por un lado, la alternativa promovida por sectores y actores sociales, cuyo

objetivo es: Retornar al Sistema de Beneficio Exclusivo Definido (SBED), que desde lo inmediato y a futuro, constituiría un sistema solidario y único. Y del otro lado, aquella alternativa promovida por los sectores empresariales privados y el gobierno oficial, cuyo objetivo es: Absolutizar El Sistema De Cuentas De Ahorro Individuales, que desde lo inmediato se acrecentaría a futuro como un sistema privado y único.

V. Bibliografía

Proyecto de Ley 163 (Asamblea Nacional 2024). Que modifica, adiciona y deroga artículos 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.

CSS (2005): Ley N° 51 del 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja del Seguro Social: Que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones.

UP (2021): Seguridad Social y Sistema de Pensiones en Panamá: Crisis y Alternativas Sociales. – Visión de la Universidad de Panamá. República de Panamá.

UP (2024): “Sistema de Pensiones: Hacia una Solución Alternativa. – Visión de la Universidad de Panamá. República de Panamá.

**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 nocionales 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.

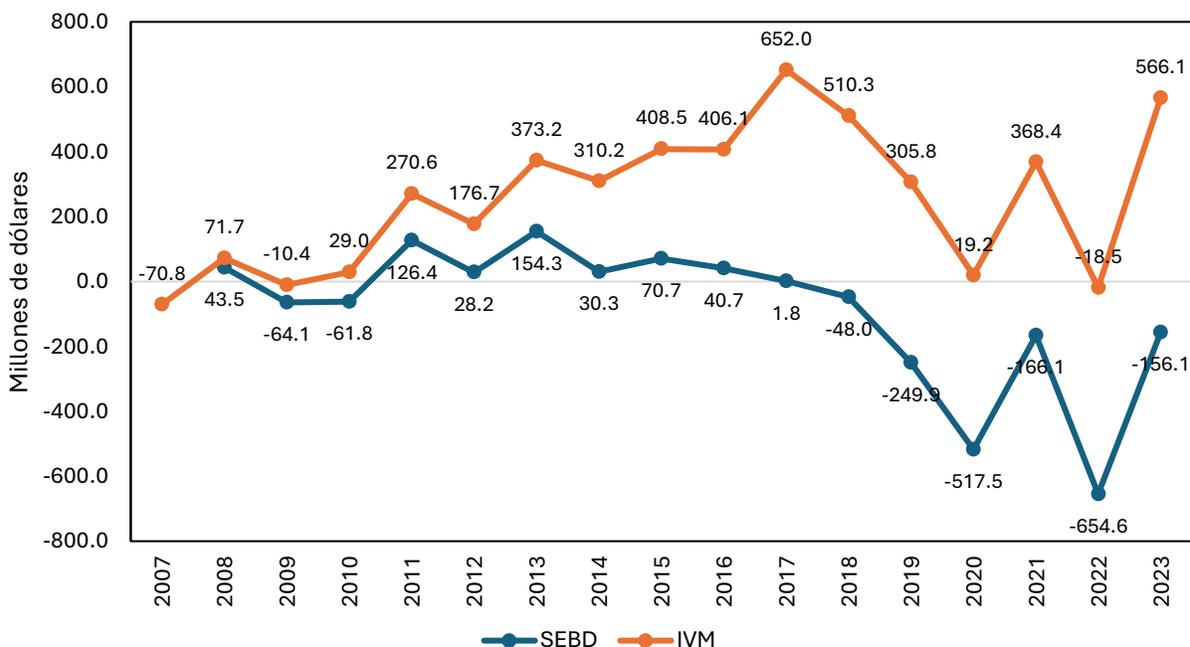
Por ejemplo, si se compara el fondo del SEBD, el mismo pasó de 1,001.4 millones de dólares en 2021 a 347.9 millones de dólares en 2022. Incluso, si se considera el monto acumulado del fideicomiso, se observa que en un solo año el monto de las reservas del IVM prácticamente se redujo a la mitad. Esta 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:

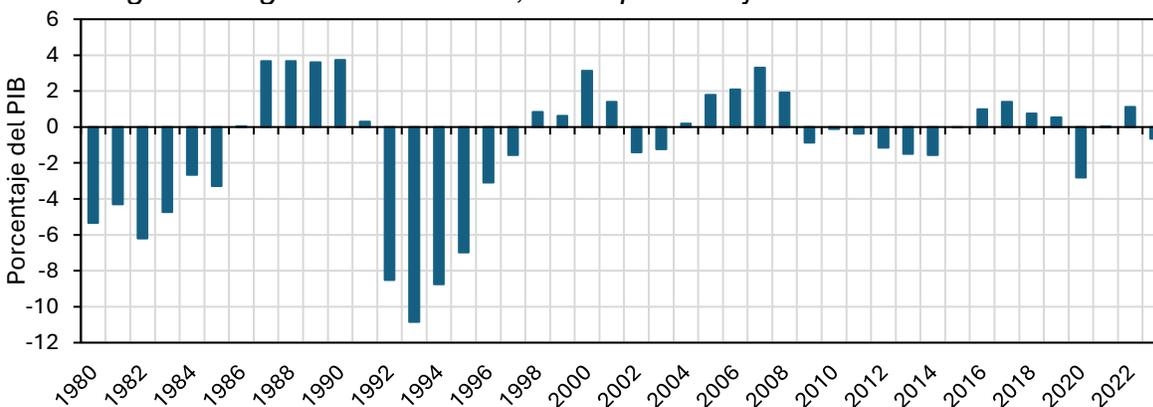
- Asegurar la sostenibilidad del sistema ante cambios demográficos y económicos.
- Aumentar la contributividad y garantizar el equilibrio actuarial del sistema.
- Aumentar la transparencia de la redistribución interpersonal del sistema.

- 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.

PROBLEMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN PANAMÁ: ENSEÑANZAS DE UNA CRISIS ESTRUCTURAL

Social Security Problems in Panama: Lessons from a structural crisis.

Víctor Hugo Herrera Ballesteros

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá

vherrera67@gmail.com, victor.herrerab@up.ac.pa, <https://orcid.org/0000-0002-4756-4108>

Fecha de recepción: 28/02/2024

Fecha de aceptación: 15/10/2024

DOI <https://doi.org/10.48204/J.cc.n1.a6784>

Resumen

Desde su concepción la seguridad es considerada como un bien público, debido a que su razón es la de solventar los llamados fallos de mercado en el acceso a la salud y a las pensiones por vejez. Por esta razón la Caja del Seguro Social debe ser siempre concebida como una entidad pública y en que su manejo debe estar alejado de cualquier intento de privatización total o parcial. Por tal razón en la coyuntura actual debe darse un total rechazo al actual proyecto de ley 163, dado que desde su exposición de motivos viola este principio universal.

La seguridad social atraviesa por una serie de problemas estructurales y coyunturales que requieren de políticas de corto y largo plazo para garantizar la transición a un esquema de pensiones sostenibles sobre la base de la solidaridad intergeneracional por un lado y hacer una gestión eficiente de la prestación de servicios de salud de cobertura universal, sobre la base de la coordinación entre la Caja de Seguro Social y del Ministerio de Salud, para acabar con la brecha social en salud.

Es indispensable trabajar en una nueva legislación que deje en claro los ámbitos de acción de ambas entidades, hacia una salud universal en adición a unir las reservas del

sistema mixto y del sistema de beneficio exclusivo definido, y que sea este último sistema el que prevalezca, en que se tiene una tasa de reemplazo definida y donde la transición intergeneracional sea la base de la solidaridad del sistema de pensiones.

Palabras clave: seguridad social, gasto catastrófico en salud, pensiones, enfermedades crónicas, Panamá.

Summary

From its conception, security has been considered a public good, because its reason is to solve the so-called market failures in access to health and old-age pensions. For this reason, the Social Security Fund must always be conceived as a public entity and its management must be far from any attempt at total or partial privatization. For this reason, in the current situation, there must be a total rejection of the current bill 163, given that from its explanatory memorandum it violates this universal principle.

Social security is going through a series of structural and short-term problems that require short- and long-term policies to guarantee the transition to a sustainable pension scheme based on intergenerational solidarity on the one hand, and to efficiently manage the provision of health services with universal coverage. on the basis of coordination between the Social Security Fund and the Ministry of Health, to end the social gap in health. It is essential to work on new legislation that makes clear the areas of action of both entities, towards universal health in addition to uniting the reserves of the mixed system and the system of defined exclusive benefit, and that it is the latter system that prevails, in which there is a defined replacement rate and where the intergenerational transition is the basis of the solidarity of the pension system.

Keywords: social security, catastrophic health expenditure, pensions, chronic diseases, Panama

I. Introducción

La crisis de la seguridad social en Panamá deriva de la crisis del modelo económico como elemento central de fondo. El modelo económico fundamentado en las actividades terciarias genera poca distribución y exclusión social, sustentado en el llamado dualismo estructural en que existe un sector moderno y sector tradicional atrasado, que genera una hipertrófica sectorial.

Como resultado la alta informalidad laboral dimana de la limitada capacidad del sector privado en generar empleo formal, el cual debe ser el sustento del sistema de seguridad social en adición a la dificultad de afiliación de los trabajadores informales al sistema.

En adición la deficiente gestión del sistema de seguridad social respecto a las prestaciones laborales por un lado y a la prestación de servicios de salud, ha sido la tónica que ha llevado a la crisis actual. Por tal razón la solución a esta problemática pasa por un cambio importante en la política de desarrollo nacional, con un cambio radical de paradigma además de un nuevo modelo de gestión de los servicios de salud.

II. La crisis estructural del mercado de trabajo en Panamá

Encontrar las causas de la situación actual en la que se discute la problemática del sistema de seguridad social panameño implica, partir de la base de una crisis estructural del mercado laboral como resultado de un modelo económico agotado, por el hecho de que desde varias décadas se ha evidenciado la menor capacidad de crear empleo formal, mientras que por el contrario casi la mitad de la población económicamente activa ocupada se concentra en el sector informal, representando en la actualidad el 48% [1].

Las respuestas inmediatas a esta situación implican por un lado la desproporción del desarrollo manifestada por la desigual distribución del Producto Interno Bruto sectorial

y regional en que el estancamiento de las ramas del sector primario y secundario, evidencian un dualismo estructural en su desarrollo frente al PIB de las ramas terciarias más modernas y con mayor intensidad en el factor capital versus el uso de factor trabajo. Por ejemplo, de acuerdo a los datos más recientes encontrados para el año 2014, establecen que las provincias de Panamá y Colón concentraban el 80% del PIB a precios de comprador[2].

Respecto a la participación porcentual según sectores económicos, las actividades agrícolas y pecuarias representaron el 2.4% y en la industria manufacturera el 4.7%, es decir, que sumadas apenas representaban el 7.2% del PIB total para el año 2023, o sea, que el 92.8% del PIB lo concentran las ramas del sector terciario[3]. Esta situación refleja una alta concentración regional que afecta la dinámica laboral con fuertes procesos migratorios hacia las zonas urbanas, que terminan generando disparidades sociales, como resultado de una alta concentración del ingreso regional y nacional. Estimaciones propias del coeficiente de Gini para Panamá, con base en la Encuesta de Mercado Laboral, lo cuantifican en 0.64 para el 2019, siendo reflejo de la inequidad estructural ya señalada[4].

La mejor prueba de que con base en esta estructura se evidencia un agotamiento de este modelo económico, es la relación del crecimiento del empleo respecto del PIB, medido por el coeficiente de elasticidad del empleo con relación al PIB, con base en la construcción de otros indicadores del mercado de trabajo que abarcó el periodo de 1965 a 2017, se estimó la elasticidad del empleo/PIB en 0.74 indicando que el empleo crece menos que proporcional al PIB, es decir, que por cada uno por ciento de crecimiento del PIB el empleo lo hace en tres cuartos de punto porcentual[5]. En adición, se deja en claro la existencia de histéresis laboral, es decir, la persistencia del paro de larga duración y la

rigidez salarial, mediante la elasticidad del crecimiento del empleo respecto del crecimiento de los salarios, estimada en 0.39 y que se sustenta en la llamada tasa de paro que no acelera la inflación (NAIRU por sus siglas en inglés) del 15.4%[5].

Esta situación frente a la informalidad en la población ocupada dimana en la precarización de la fuerza laboral que, frente al modelo de terciarización de servicios, ha terminado por abaratar la mano de obra, con una mediana de salarios mensuales de B/. 600.00 y de hecho la población ocupada entre 15 y 64 años no cuenta con seguro social, según el censo de población y vivienda de 2023[6].

Estas características estructurales del mercado de trabajo han llevado a la precarización de la fuerza laboral y dejado su impronta en el sistema de seguridad social y en la salud pública en general, al derivar en una marcada brecha social en el acceso a pensiones y asistencia sanitaria dignas.

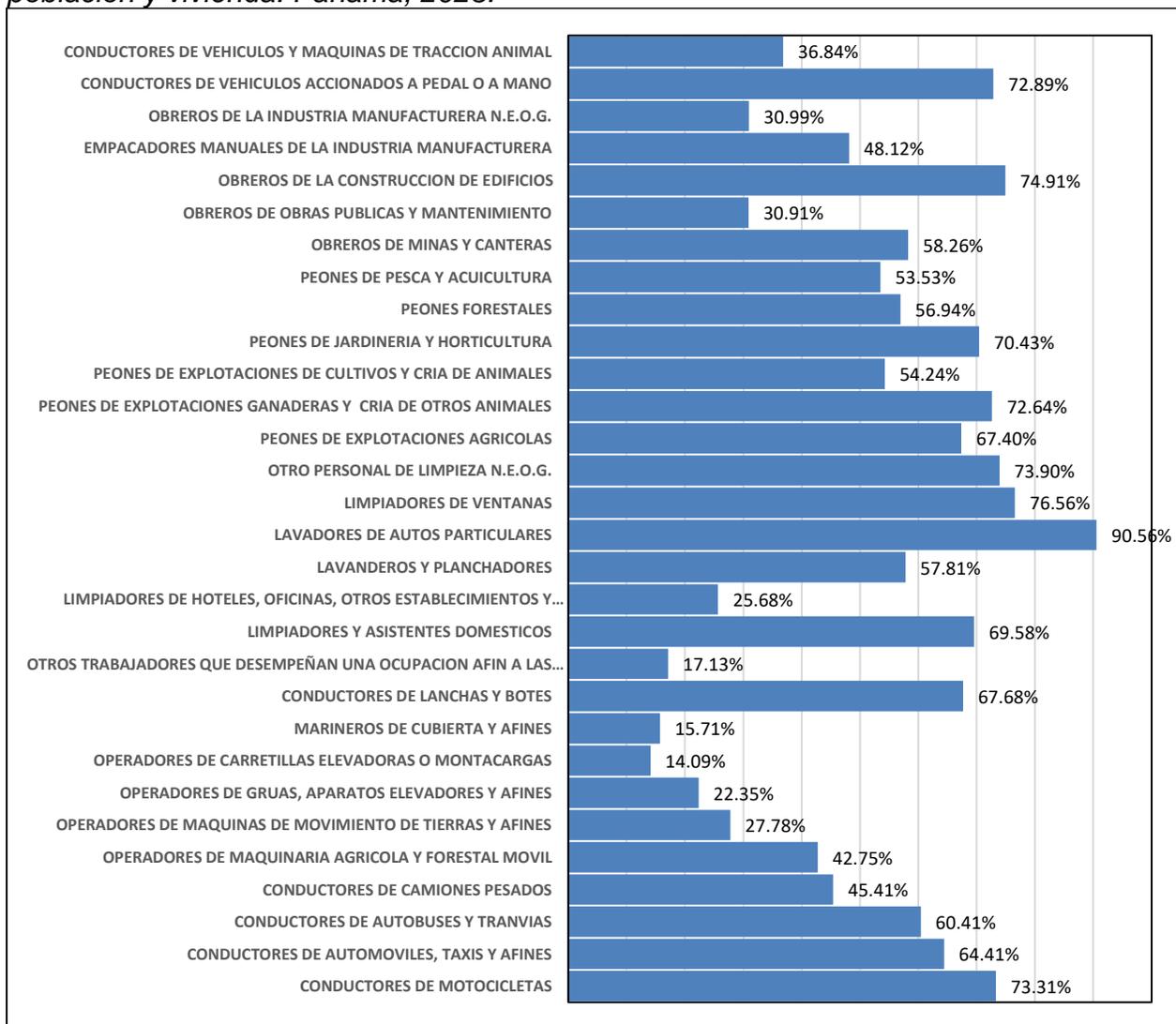
III. De la crisis estructural del mercado laboral a la problemática de la seguridad social.

La precarización laboral ha sido el elemento de fondo en cuanto a la inequidad social en el acceso a la salud y a pensiones dignas. Según datos del censo de población y vivienda de 2023, el 67% de la población ocupada entre 15 y 64 años, no tenía seguro social, lo cual deriva en una situación de gasto catastrófico en salud y en que el tener o no acceso a la seguridad social es un elemento diferenciador de caer o no en tal condición[6].

Está demostrado que la educación y la condición laboral son dos de los determinantes sociales más importantes en el acceso a la seguridad social, en adición a reducir el riesgo relativo de gasto catastrófico en salud[6]. No obstante, el tener una mediana de ingresos de B/. 600.00 mensuales y una escolaridad media que no supera

los 12 años, implica que aun teniendo seguro social y estar ocupado, el riesgo de gasto catastrófico ronda el 39%[7]. Si a ello se añade las deficiencias del sistema de salud pública y la administración deficiente del sistema de seguridad social, se expone a la población laboral a una situación de vulnerabilidad, en especial en su fase de retiro del mercado de trabajo, al pasar a vivir de su pensión por vejez.

Figura 1.
Distribución porcentual de personas sin seguro social por tipo de ocupación. Censo de población y vivienda. Panamá, 2023.



Fuente: Censo de población y vivienda de 2023. INEC-Panamá.

Esta situación es mucho más dramática para las personas que laboran en ocupaciones de más riesgo y desgaste y en las que domina mucho más la informalidad

al observar los datos de la figura 1. Por ejemplo, en ocupaciones tales como peones pesca y agricultura, el 53.5% no contaba con seguro social, obreros de la construcción de edificios, 74.9%, obreros de industria manufacturera, 31% o, por ejemplo, los conductores de autobuses, taxis y afines con 64.4%, dejan en evidencia la precariedad del mercado laboral como elemento de fondo del no acceso a la seguridad social y por ende a no tener una pensión formal de retiro.

Este es el elemento de fondo de la crisis actual de la seguridad social, y en que las soluciones vertidas con la reforma de 2005, mediante la ley 51 de 2005, al crear el sistema mixto y cerrar el sistema de beneficio exclusivamente definido, ha condenado a la pobreza a la mayoría de la población laboral panameña[8].

En dicha ley se aplicaron medidas paramétricas tales como elevar la edad de jubilación a 62 años para los hombres y a 57 las mujeres. La densidad cuotas subió de 180 a 240 y la cuota obrera subió a 9.75%[8]. Sin embargo, a veintiún años de dicha reforma con la que se pretendía salvar el programa de Invalidez Vejez y Muerte, dicho cometido no se logró pese a que el llamado sistema mixto cuenta con un pilar de cuenta de ahorro individual que no ha funcionado y que actualmente mediante el anteproyecto de ley 163 se pretende tener un llamado sistema de cuentas individuales, que ha generado un fuerte debate nacional sobre su cuestionada efectividad frente a la realidad estructural del mercado laboral panameño y la evidencia internacional de sus bajos montos de pensiones [9].

IV. Discusión

En este sentido existen dos vertientes de discusión. Uno con relación a la eficacia del modelo de cuentas individuales para capitalizar el IVM y la transición de quienes

pasarían en el año 2032 de la ley 51 al nuevo sistema propuesto y dos, con relación a la universalización de los servicios de salud.

En el primer aspecto, se ha cuestionado la administración financiera de la Caja del Seguro Social y el acumulado déficit actuarial del programa de IVM al igual que con relación a los otros tres programas (enfermedad y maternidad, riesgos profesionales y el de administración). Las deficiencias en el cobro de la cuota obrero-patronal con una evasión de más de 310 millones de dólares ha sido uno de los aspectos más discutidos en adición a la falta de capitalización del IVM en el sistema de beneficio exclusivamente definido con base en los aportes que debía dar el gobierno nacional para garantizar la transición entre sistemas[8].

Al observar la experiencia de otros países de la región que aplicaron el sistema de cuentas individuales y que ahora tienen tasas de reemplazo muy por debajo del 60% como en Panamá con el sistema de beneficio exclusivamente definido, se deja serias dudas respecto de la viabilidad de un sistema de cuentas individuales como el propuesto dado que en países como Chile tiene tasas de reemplazo promedio del 14%[10].

Este elemento deja en claro la conveniencia de volver al sistema de beneficio exclusivamente definido debido a que es solidario, en el sentido, de que una generación paga las pensiones de las antecesoras, versus el sistema de cuentas individuales privadas cuyos rendimientos quedan sujetos a los riesgos del mercado y no garantizan una tasa de reemplazo definida y en que el cobro de la pensión depende de la capacidad de ahorro individual y por ende del salario promedio de por vida.

El segundo y último elemento es con relación a las deficiencias en la prestación de servicios de salud y la seguridad social universal. Una discusión que además de tratar los problemas de gestión de los servicios de salud, comprende también la incorporación

de los trabajadores informales y por cuenta propia, entre otras categorías.

El esquema de integración de los servicios del MINSA y la CSS bajo un esquema de compensación de costos o bien la reestructuración de la red de servicios de salud de atención de primer, segundo, tercer y cuarto nivel, ha sido poco abordada hasta ahora, debido a que la discusión se ha centrado sobre el fondo de IVM pero que de igual manera es necesario encontrar esquemas de gestión en salud que maximicen el uso del escaso personal sanitario sobre todo de especialistas, la gestión en la estimación de necesidades de material médico quirúrgico y medicamentos bajo un esquema de compra centralizada o descentralizada, que garanticen el acceso de la población.

Frente a esta situación urge establecer políticas centradas en la prevención en que el médico familiar se constituya en la primera y última línea de defensa de la salud pública y descongestionar la densidad de pacientes en las especialidades de tercer y cuarto nivel, frente a la transición epidemiológica inversa de las enfermedades crónicas no transmisibles, que representan un alto costo económico de carga de enfermedad, las cuales están afectando a la población en edad laboralmente activa a partir de los 25 años. Solo para el año 2021 enfermedad renal crónica representó B/. 51,145,538.11 en años de vida perdidos por muerte prematura valorizadas por la renta por habitante (productividad media), las enfermedades del sistema circulatorio, B/. 335,287,416.52, en diabetes B/. 119,150,161.01 y en cáncer B/. 291,908,423.08, lo cual pone un reto dramático para todo el sistema de salud pública y frente a la problemática del gasto catastrófico de bolsillo, puede llevar a la pobreza absoluta a muchas familias en Panamá[11-14].

Es así como esta problemática debe abordarse sobre la base consideraciones administrativas y financieras que atañen a las pensiones por un lado y por la prestación

eficiente de los servicios de salud por el otro. Por consiguiente, no se trata de ver la problemática de la seguridad social como una crisis puramente coyuntural, dado que hasta ahora solo se aborda bajo un enfoque de flujo financiero, sino que por el contrario se requiere de un enfoque integral que conjugue las soluciones de largo plazo y de corto plazo que permitan una transición demográfica y financiera sostenible.

V. Comentarios finales

El abordaje de la problemática de la seguridad social en Panamá, está revestido de una complejidad que integra la situación epidemiológica demográfica, en su transición hacia enfermedades crónicas transmisibles que amenazan la sostenibilidad financiera no solo de la prestación de los servicios de salud, sino también de las pensiones comprometiendo a futuro los cuatro fondos del sistema, a saber, administración, enfermedad y maternidad, riesgos profesionales y el fondo de invalidez, vejez y muerte.

Esta situación se agudiza mucho más frente a las debilidades del mercado laboral, evidenciadas por la precarización de la fuerza de trabajo, con rentas laborales bajas que en general ponen en riesgo de gasto catastrófico en salud y pocas posibilidades de acceso al sistema de pensiones dado el relativo costo elevado para aquellos que se encuentran en el sector informal, representando el 48% de la población ocupada en adición a que el 67% de la población ocupada no tiene seguro social.

La experiencia internacional ha evidenciado que, en aquellos países de la región de las américas, donde se aplicaron los sistemas de pensiones sobre la base de cuentas individuales, en los años ochenta del siglo pasado, terminaron con tasas de reemplazo muy bajas, de las que se obtendrían bajo el sistema de beneficio exclusivo definido, que, en Panamá, es del 60% en la actualidad. Es por ello y por el hecho de que, en el sistema de ahorro individual, al no tener una tasa de reemplazo definida, al igual cotizar con

salarios medianos bajos, y sobre todo que al agotarse el dinero de la cuenta individual, estas personas no recibirán más pensión por vejez, que es el momento más vulnerable en la vida de un ser humano, mientras que el sector financiero privado lucra con sus fondos por décadas, lo cual resulta en una política regresiva y que condenará a la pobreza extrema a la mayoría de la población asegurada.

VI. Bibliografías

1. Censo, I.N.d.E.y. Empleo informal en la república, por sector en el empleo, según sexo, provincia y comarca indígena: Encuesta de propósitos múltiples, abril 2022 y encuesta de mercado laboral, agosto 2023. 2023 [cited 2024 06/12/2024]; Available from: <https://www.inec.gob.pa/archivos/P053342420231030082929Cuadro%203.pdf>.
2. Censo, I.N.d.E.y. Composición porcentual del producto interno bruto a precios de comprador y promedios de la serie, según provincia, a precios de 1996: Años 1996-2007. Cuentas Nacionales 2006; Available from: <http://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P781CUADRO%202.pdf>.
3. Censo, I.N.d.E.y. Avance de Cifras del Producto Interno Bruto: Anual 2023. 2023 [cited 2024; Available from: https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=1271&ID_CATEGORIA=4&ID_SUBCATEGORIA=26.
4. Ballesteros, V.H.H., Estimación de las tasas de retorno en educación en Panamá, 2010 y 2020. Cuadernos Nacionales, Instituto de Estudios Nacionales, Universidad de Panamá, 2022(N° 31): p. 34-55.
5. Ballesteros, V.H.H., Estimación de la Nairu mediante la Curva de Phillips con expectativas de inflación e implicaciones de la histéresis laboral en Panamá. Plus Economía, 2020. 8(1): p. 15-26.
6. Censo, I.N.d.E.y. XII Censo de Población y VIII de Vivienda de Panamá: Año 2023. 2023 [cited 2024; Available from: <https://www.inec.gob.pa/panbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=LP2023>.
7. Herrera Ballesteros, V.H., Chávez, I., Gómez, B., & Roa Rodríguez, R., Estimación de la probabilidad de gasto catastrófico en salud e implicaciones para la política

sanitaria en Panamá. Cuadernos Nacionales, Instituto de Estudios Nacionales, Universidad de Panamá, 2023. 33: p. 28-48.

8. Panamá, A.N.I.R.d. Ley N° 51 de 2005, que reforma la Caja del Seguro Social y dicta otras disposiciones. 2005 [cited 2024; Available from: https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/uploads/2016/11/Ley-51-de-2005.pdf.
9. Panamá, A.N.d. Proyecto de Ley N° 163 que modifica adiciona artículos de la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005, Que reforma la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social y dicta otras disposiciones. 2024 [cited 2024; Available from: <https://www.presidencia.gob.pa/storage/documentos/469/proyecto-de-ley-que-modifica-adiciona-y-deroga-articulos-de-la-ley-51-de-27-de-diciembre-de-2005-que-reforma-la-ley-organica-de-la-caja-de-seguro-social-y-dicta-otras-disposiciones-1730931090.pdf>.
10. OIT, O.I.d.T., La privatización de las pensiones: tres décadas de fracasos. *El Trimestre Económico*, 2019. 86(343): p. 799-838.
11. Quiel, L., et al., Social determinants and cardiovascular disease mortality in Panama, 2012–2016. *BMC Public Health*, 2019. 19(1): p. 199.
12. Moreno Velásquez, I., et al., End-stage renal disease—financial costs and years of life lost in Panama: a cost-analysis study. *BMJ Open*, 2019. 9(5): p. e027229.
13. Herrera-Ballesteros, V.H., F. Castro, and B. Gómez, Análisis de los determinantes socioeconómicos del gasto de bolsillo en medicamentos en seis zonas geográficas de Panamá. *Value in Health Regional Issues*, 2018. 17: p. 64-70.
14. Herrera Ballesteros, V.H., Valoración económica de los años de vida perdidos por muerte prematura por enfermedades crónicas no transmisibles en Panamá. Año 2022. *Cuadernos Nacionales*, 2024(35): p. 50-77.