

# La reforma estructural de la seguridad social en Panamá de 2025: El desmontaje del modelo solidario y la resistencia social

**Ana E. Patiño Martínez**

Universidad de Panamá

Facultad de Economía

Panamá

[ana.patino@up.ac.pa](mailto:ana.patino@up.ac.pa)

<https://orcid.org/0000-0002-0214-1259>

**Eduardo J. Gil Quiroz**

Confederación Convergencia Sindical

Panamá

[eduardo.gil@convergenciasindical.org.pa](mailto:eduardo.gil@convergenciasindical.org.pa)

<https://orcid.org/0009-0008-2432-2211>

**Recibido 20/2/26 – Aprobado 27/2/26**

DOI: <https://doi.org/10.48204/2710-7531.9765>

## Resumen

El presente artículo analiza el proceso histórico, político y estructural de las reformas a la seguridad social en Panamá, culminando con la aprobación de la Ley 462 de 2025, que modifica la Ley 51 Orgánica de la CSS. A partir de un enfoque histórico-crítico se examina la evolución del modelo solidario instaurado en 1941, su transformación durante las reformas neoliberales de los años noventa y el progresivo desmantelamiento del sistema público de protección social. Se contextualiza la seguridad social en el marco de los estándares internacionales impulsados por la OIT, destacando sus principios de solidaridad, universalidad y financiamiento tripartito. Sobre esta base, se comparan los modelos de beneficio definido y cuentas individuales. Se documenta el conflicto social de 2025, con huelgas prolongadas, judicialización de dirigentes, afectaciones laborales masivas y denuncias de violaciones a derechos humanos. Asimismo, presenta un balance económico que estima pérdidas sectoriales sin comprometer el crecimiento agregado del PIB, junto con un ejercicio actuarial que comprueba la sostenibilidad del modelo solidario hasta el 2095. La comparación de pensiones demuestra que las cuentas individuales producirán tasas de reemplazo menores al 30%, con pensiones insuficientes y ampliando desigualdades sociales. Se concluye que la reforma constituye un cambio estructural regresivo que debilita la cohesión social y profundiza la mercantilización del derecho a la seguridad social.

**Palabras clave:** seguridad social, cuentas individuales, beneficios definidos, inversiones, sostenibilidad actuarial, lucha de clases, movimientos sociales, inequidad y desigualdad.

## **Structural reform of social security in Panama by 2025: disassembly the solidarity model and social resistance**

### **Summary**

This article analyzes the historical, political, and structural process of social security reforms in Panama, culminating in the approval of Law 462 of 2025, which amends Organic Law 51 of the Social Security Fund (CSS). Using a historical-critical approach, it examines the evolution of the solidarity-based model established in 1941, its transformation during the neoliberal reforms of the 1990s, and the progressive dismantling of the public social protection system. Social security is contextualized within the framework of international standards promoted by the ILO, highlighting its principles of solidarity, universality, and tripartite financing. Based on this framework, the defined benefit and individual account models are compared. The social conflict of 2025 is documented, including prolonged strikes, the prosecution of leaders, widespread labor disruptions, and allegations of human rights violations. It also presents an economic assessment that estimates sectoral losses without compromising overall GDP growth, along with an actuarial exercise that verifies the sustainability of the solidarity-based model until 2095. A comparison of pensions demonstrates that individual accounts will produce replacement rates of less than 30%, resulting in insufficient pensions and exacerbating social inequalities. The report concludes that the reform constitutes a regressive structural change that weakens social cohesion and deepens the commodification of the right to social security.

**Keywords:** social security, individual accounts, defined benefit, investments, actuarial sustainability, social struggle, trade union movements, participation, inequality and inequity.

### **1. Preámbulo**

A finales de abril de 2025, Panamá fue escenario de uno de los conflictos sociales más prolongados e intensos de su historia reciente; una huelga nacional paraliza durante ochenta días el sistema educativo público, afectó la producción bananera y detuvo importantes proyectos de construcción, mientras en distintas regiones del país se desarrollaron marchas, cierres de vías y enfrentamientos con la fuerza pública. El detonante fue la aprobación de la Ley 462, que reforma la Ley 51 Orgánica de la Caja de Seguro Social (CSS), considerada por amplios sectores sociales como un punto de inflexión en el modelo de protección social panameño.

Las protestas contra esta reforma constituyen el tercer conflicto de alcance nacional en menos de 5 años y expresan una contradicción estructural entre dos concepciones de sociedad: por un lado, la defensa del carácter público, solidario y tripartito de la seguridad social; por otro, la consolidación de un enfoque centrado en la individualidad, sostenibilidad fiscal y el mercado financiero.

La seguridad social, históricamente vinculada a luchas del movimiento sindical desde finales del siglo XIX, ha sido uno de los pilares de la cohesión social y estabilidad democrática. Su defensa ha generado movilizaciones determinantes, como las ocurridas en la década de 1990 y en 2005, cuando amplios sectores enfrentaron reformas consideradas regresivas.

El conflicto de 2025 adquiere una dimensión particular porque, a diferencia de episodios anteriores, la reforma fue finalmente impuesta pese a la magnitud de la movilización social. Ello plantea interrogantes fundamentales sobre el futuro del modelo solidario, la sostenibilidad del sistema de pensiones y la capacidad de articulación del movimiento social panameño frente a transformaciones estructurales de largo alcance.

En este contexto, el presente artículo analiza el proceso de reformas desde una perspectiva histórica, teórica, política y económica, examinando sus fundamentos, actores, impactos y proyecciones económico-financieras, con el propósito de aportar elementos para una comprensión integral del debate y sus implicaciones para la sociedad.

## **2. Marco Referencial**

### **2.1. Origen y Desarrollo de la Seguridad Social**

La seguridad social surge a finales del siglo XIX como respuesta al avance de los movimientos políticos con amplio arraigo en la clase obrera, en cuyos programas se proponen la superación del modo de producción capitalista. Ante esa amenaza inminente, el poder establecido otorga concesiones sociales que mejoren laborales y minimicen el activismo obrero. De esta forma nace la seguridad social impulsada por el canciller alemán Otto Von Bismark (Sánchez Belmont, et al., 2019), que impulsó la Política Social Alemana, a través de la promulgación de una serie de leyes, en 1883, que dan coberturas de seguros a los trabajadores.

Posteriormente, con fundación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919 se establece que la paz universal sólo puede lograrse a través de la justicia social y que las condiciones de trabajo, que generan miseria y privaciones, producen descontentos sociales que ponen en peligro la paz universal, por ello se propone como misión adoptar medidas orientadas a mejorar las condiciones laborales, entre ellas, la seguridad social. A partir de 1941, la seguridad social logró un importante avance en su desarrollo, cuando el gobierno británico con el propósito de abolir de la indigencia cuyas causas adjudican a la interrupción o la pérdida, por parte de los ciudadanos, de su capacidad para ganar dinero; constituyen la Comisión Interdepartamental para la Seguridad Social y Servicios Afines cuyas funciones implican el estudio de los seguros existentes y la recomendación de las reformas pertinentes. De este proceso surge el Primer Informe Beveridge (Bertranou, 2019) que presenta un proyecto completo de seguros para dar cobertura a toda la ciudadanía y no solo a los asalariados, a través de un financiamiento tripartito (Empresa, Trabajador y Estado) y se establecen tres niveles: Nivel contributivo y obligatorio, un nivel complementario, privado y voluntario y un Nivel no contributivo y universal.

Finalmente, el reconocimiento de la Seguridad Social como un derecho internacional parte de la Declaración de Filadelfia de 1944, que refunda los objetivos de la OIT y reconoce el derecho

a la seguridad social orientada a la seguridad de ingresos, asistencia médica y protección de la vida, la salud y la maternidad. Con la incorporación de la Seguridad Social en el art. 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948) y en el art. 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adquiere una condición de exigibilidad global y queda consignada en instrumentos normativos internacionales.

## 2.2. Importancia

La importancia de la seguridad social queda claramente expuesta en la Resolución de la OIT (2001), que señala la importancia no sólo para los trabajadores, sino para su familia e incluso para la sociedad en su conjunto. Es un derecho humano, pero, además, instrumento para la cohesión social; una política pública indispensable, para la paz y la integración social, para aliviar la pobreza, contribuir a la dignidad humana, la equidad y la justicia, además de fortalecer la democracia y la participación ciudadana. La OIT (2001) señala, que para lograr los objetivos de la seguridad social es necesaria la solidaridad nacional y la distribución justa de la carga.

## 2.3. Concepto, Principios y Modelos de Seguridad Social

El Concepto Seguridad Social es de una amplia acepción, incluyendo dimensiones filosóficas, jurídicas, económicas y sociales, las cuales varían de un país a otro; sin embargo, la operativización del concepto ha sido posible a partir de los instrumentos normativos de la OIT que a la fecha ha suscrito un total 31 convenios y 23 recomendaciones relacionados con este derecho, además de una serie de protocolos, informes y recomendaciones. De acuerdo con la OIT (2001) la seguridad social, *“abarca la asistencia médica y las prestaciones familiares y proporciona seguridad de ingreso en caso de contingencias como la enfermedad, el desempleo, la invalidez, los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales, la maternidad o la pérdida del sostén económico.”*

Por otra parte, el Convenio sobre Seguridad Social (Normas Mínimas) número 102 de 1952 de la OIT (C:102), desarrolla los componentes de la seguridad social al especificar las contingencias que deben ser cubiertas: Asistencia Médica, Prestaciones Monetarias por Enfermedad, Prestaciones de Desempleo, Prestaciones de Vejez, Prestaciones en Caso de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional, Prestaciones Familiares, Prestaciones de Maternidad, Prestaciones de Invalidez, Prestaciones de Sobrevivencia. Este convenio, incluye recomendaciones referentes a las fuentes de financiamiento y las prestaciones económicas correspondientes, distinguiendo la corresponsabilidad tripartita para su funcionamiento; además, la OIT permite la aplicación parcial del C:102 a los países que lo ratifiquen, lo que facilita la implementación progresiva y el ajuste a las condiciones particulares de cada país.

Por último, en Panamá, el concepto de la seguridad social está contemplado en el artículo 113 de la Constitución Política, que reconoce el derecho de las personas a contar con el aseguramiento de sus medios económicos de subsistencia ante la incapacidad de trabajar o de obtener retribución alguna y reconociendo la necesidad de cubrir contingencias como la enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales. Este reconocimiento implica la responsabilidad del Estado panameño en aportar los recursos necesarios para el funcionamiento de la seguridad social.

### 2.3.1. Los principios fundamentales de la Seguridad Social

En referencia a los principios fundamentales, el Informe Beveridge de 1941 ya incluía alguno de ellos, sin embargo, estos se han desarrollado más ampliamente en el C:102 de 1952, la Resolución de la CIT 89 de 2001 sobre Seguridad Social y la Recomendación 202 Sobre Pisos de Protección Social de 2012 (R:202). Entre ellos destacan los siguientes:

- **Subsidiaridad.** La responsabilidad general y primaria recae en el Estado
- **Universalidad, progresividad y suficiencia de las prestaciones.** Los modelos de seguridad social deben tender a la universalidad progresiva y a prestaciones suficientes.
- **Solidaridad social y financiamiento colectivo.** La Seguridad Social debe organizarse en base a la solidaridad social de género, generacional, de ingresos, entre otras, con las aportaciones del gobierno, los empleadores y los trabajadores.
- **Participación.** Se debe garantizar la participación de los interlocutores en la administración del sistema y conforme a sus intereses sectoriales.
- **No discriminación.** El sistema debe tener un enfoque que considere las desventajas en que se incorpora la mujer al trabajo y propiciar medidas diferenciadas que garanticen equidad.

### 2.3.2. Modelos de seguridad social

A diferencia de la concepción, los componentes y principios de la seguridad social, los modelos se adecúan al país conforme a su realidad lo que implica que existen tantos modelos como países en el mundo; por ello en base al Informe de OIT (2004) es posible identificar tres tipos generales:

- **Modelo solidario o público.** Está centrado en la protección de la persona, enfatiza el principio de subsidiariedad, colocando en el Estado responsabilidad primaria en el financiamiento y su sostenibilidad, la cual se acompaña de contribuciones por parte de los trabajadores y empleadores. Su carácter público, se sostiene en la administración pública con lo cual no acarrea costos administrativos, sosteniendo una gobernanza con participación de los actores en las vigilancia y control de la administración. Las prestaciones económicas se otorgan con base a un sistema de reparto solidario que se enfoca en las necesidades de las personas.
- **Modelo individual o privado.** Modelo que está fundamentado en la rentabilidad financiera y se enfatiza la responsabilidad individual y desliga al Estado de su responsabilidad primaria, delegando ésta a los trabajadores, las aportaciones del gobierno se enmarcan dentro de las políticas asistencialista, mientras las contribuciones de los empresarios enmarcan dentro de la responsabilidad solidaria no obligatoria. La administración es enteramente privada a través de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), con costos de administración y que no contempla la participación de los actores ni mecanismo de control. Las prestaciones económicas se calculan en torno al ahorro de cada persona, sin contemplar sus necesidades.

- **Modelo multipilares.** Integra elementos de los modelos antes descritos. Aquí es importante destacar, que los modelos privados, no son propiamente de seguridad social, más bien estos deben contemplarse con una posibilidad opcional y complementaria, articulando esquemas mixtos que buscan equilibrar sostenibilidad financiera, equidad social y cobertura universal progresiva.

### 3. El marco normativo nacional y sus reformas

La CSS es la principal institución de seguridad social del país, es una entidad pública y autónoma, que gestiona las contingencias sociales a través de 4 programas:

- **Enfermedad y Maternidad:** que gestiona la atención de salud y las prestaciones económicas por enfermedades comunes y las licencias por maternidad.
- **Riesgos Profesionales:** gestiona la atención médica y las prestaciones económicas por accidentes de trabajo o enfermedad profesional.
- **Invalidez, Vejez y Muerte (IVM):** gestiona las prestaciones económicas de pensiones por invalidez, vejez o sobrevivencia.
- **Administración:** se encarga de la gestión de los recursos de todos los programas.

La legislación que regula el funcionamiento de la CSS ha atravesado por distintas reformas desde su fundación en 1941, estas reformas se han caracterizado por el contexto en el cual se desarrollaron, en este sentido podemos identificar tres etapas que se describen a continuación:

#### 3.1. Surgimiento y etapa de ascenso (1941 – 1989)

La CSS surge para dar cobertura a los riesgos de enfermedad, maternidad y el IVM, que estaban dispersos en programas de seguros particulares para grupos específicos de trabajadores; posteriormente, en 1970, a través del Decreto de Gabinete No 68, se incorpora el Programa de Riesgos Profesionales se mantenía como un seguro privado por accidentes de trabajo. En esta primera etapa, denominada de ascenso, se caracteriza por la ampliación de las coberturas y enfoque centrado en la inversión social. Destaca, por ejemplo, la creación de hospitales a nivel nacional, la ampliación de la cobertura de salud para los familiares de los asegurados y mejoras en el monto de las pensiones, como el establecido en la ley 15 de 31 de marzo 1975. En este periodo también se dio la iniciativa de proyectos de vivienda para los trabajadores, aunque este último caso terminó en un millonario desfaldo a la institución.

#### 3.2. Etapa de recorte social bajo influencia neoliberal (1991 – 1997)

Esta segunda etapa, inicia tras la invasión militar norteamericana de 1989, que implementó el programa neoliberal, por lo que la orientación de las reformas a la seguridad social cambia; se abandona la prioridad centrada en la protección de las personas y se orienta hacia el equilibrio fiscal y la sostenibilidad de los fondos de reserva de la CSS. En base a lo anterior, la Ley 30 de

26 de diciembre de 1991 contempla el aumento de la edad de jubilación e introduce cambios en el aspecto administrativo de la CSS. Posteriormente, la Ley 8 de 6 de febrero de 1997 eliminó las jubilaciones especiales del sector docente y creó el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP), que implica el recorte a sus derechos e introduce un modelo ahorro y capitalización individual con gestión privada de las inversiones.

### **3.3. Etapa de destrucción del modelo solidario (2005 – 2025)**

La tercera etapa marca el avance definitivo hacia el desmontaje de la seguridad social en Panamá, que se dio con las reformas a la ley orgánica de la CSS mediante la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005. Las principales medidas adoptadas mediante esta ley fueron:

- Ampliación en los salarios de referencia para el cálculo de la tasa de reemplazo, de los siete (7) mejores años a los diez (10) mejores años.
- Incremento en las cuotas obrero-patronal, de 7.25% a 9.75% (+2.5%) para los trabajadores y de 10.75% a 12.25% (+1.5%) para los empleados, reduciendo el porcentaje de diferencia entre las contribuciones de empleadores y trabajadores.
- Reducción de mecanismos de control de la Junta Directiva sobre la administración.
- Establecimiento de un sistema mixto con dos subsistemas:
  - Subsistema Exclusivo de Beneficio Definido: subsistema cerrado que no admite nuevos afiliados, está condenado a desaparecer en el 2060 aproximadamente.
  - Subsistema Mixto: con un pilar solidario (con contribuciones sobre los primeros USD \$500 mensuales) y un pilar de ahorro individual sobre el ingreso superior a USD \$500.

Si bien los modelos mixtos en la seguridad social han sido implementados con relativo éxito en otros países estos se han fundamentado en esquema de tres pilares: un pilar no contributivo dirigida a la asistencia social, otro pilar contributivo obligatorio vinculado al trabajo remunerado con sistema de reparto definido y un último pilar con un sistema optativo voluntario basado en el ahorro a partir de contribuciones adicionales. Sin embargo, el modelo impuesto en Panamá en 2005 establece un límite muy bajo para el pilar solidario (USD \$500) y el pilar de ahorro individual queda como obligatorio; un mecanismo insuficiente para cubrir el costo de transición entre los modelos solidario y mixto proyectan el colapso financiero del primero (FMI, 2018).

Este paquete de reformas vino impulsado por intereses empresariales, especialmente del sector financiero, que busca gestionar los fondos de reservas de la CSS y utilizarlos para usufructo privado a través de mecanismos de inversión. La desvinculación de la responsabilidad del Estado con la seguridad social permite, a su vez, la superación del déficit fiscal y por lo tanto un mayor nivel de endeudamiento público; esto es crucial para el proyecto transitista basado en la ampliación del Canal de Panamá y el desarrollo de infraestructura logística.

#### **4. Método y materiales**

El estudio se desarrolló bajo un enfoque descriptivo, con diseño no experimental y de corte transversal, orientado a analizar las reformas a la seguridad social en Panamá y sus implicaciones socioeconómicas en 2025. Se centró en la identificación, sistematización y examen crítico de los cambios normativos introducidos, sus fundamentos técnicos y su impacto en el contexto social y económico nacional. El diseño permitió abordar los componentes jurídicos, actuariales, sociales y estadísticos del sistema sin establecer relaciones causales, privilegiando un análisis estructural e interpretativo. La investigación se sustentó en fuentes secundarias de carácter documental y estadístico. Se revisó la legislación vigente en materia de seguridad social, especialmente la Ley 51 y la Ley 462; informes técnicos y bases de datos oficiales de la Caja de Seguro Social (CSS) y del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC); así como estudios académicos, artículos científicos y documentos especializados. También se incorporaron informes sindicales y propuestas técnicas elaboradas por organizaciones del movimiento social panameño, con el fin de contrastar perspectivas institucionales y sociales sobre la reforma.

#### **5. Resultados: Balance del Proceso de Reformas de la Seguridad Social**

##### **5.1. Movimiento Social Panameño y la Seguridad Social**

El Movimiento Social Panameño tiene una composición heterogénea y dispersa que se articula en función de las reivindicaciones sociales, mediante la creación de coordinadoras o frentes temporales con un núcleo organizador más permanente constituido por alianzas gestadas en el desarrollo histórico del país, donde la seguridad social, tiene un importante impacto social siendo parte importante de la agenda reivindicativa, ha acompañado esa evolución del movimiento social de Panamá. Así, durante el periodo descrito en la Tabla 1, la agenda del movimiento social fue ocupada mayoritariamente por la reivindicación de la soberanía nacional, la reclamación de las libertades democráticas y la lucha contra las políticas neoliberales; sin embargo, destaca la constancia en la composición del núcleo organizador del movimiento social.

**Tabla 1.**

*Movimiento social de Panamá en la evolución de la seguridad social, periodo: 1941-2005*

Años	Etapas de la CSS	Reivindicaciones Sociales Avances/ retrocesos	Actores
1941	Creación de la CSS	Sufragio femenino; Soberanía Nacional; Derechos Laborales, Reforma Agraria	Feministas, estudiantes, sindicatos, campesinos
1970 - 1975	<ul style="list-style-type: none"> <li>Integración del seguro de riesgo laboral.</li> <li>Aumento del monto de las pensiones.</li> <li>Ampliación de la cobertura de salud a familiares</li> </ul>	Derechos laborales colectivos, libertad sindical y negociación colectiva. Rechazo a planes de austeridad y programas de ajuste estructural	Sindicatos, gremios, asociaciones de empleados públicos.
1991	Reforma regresiva y pérdida de beneficios	Retroceso. Restricciones a la libertad sindical, suspensión de convenios colectivos, persecución.	Sindicatos, gremios y asociaciones.
1997	Eliminación de las Jubilaciones especiales para el sector público	Retroceso. Reforma laboral neoliberal (1995). Represión. Eliminación de beneficios sociales	Sindicatos, gremios
2005	Medidas paramétricas. Cambio de modelo de pensiones.	Retroceso. Pérdida de derechos sociales, destrucción de la solidaridad.	Sindicatos, gremios de salud y educación, transportistas, asociaciones, comunidades. FRENADESSO.

Durante los años siguientes, el movimiento social de Panamá enfrenta una agenda diversa y compleja porque a pesar de que se mantiene un núcleo aglutinador, su configuración continúa variando en función de las problemáticas emergentes, los nuevos actores y las nuevas formas de organización popular, tal como se resumen en la Tabla 2. Para la imposición de las reformas a la Seguridad Social en el periodo 2024-2025, el Gobierno Nacional estableció un proceso mediante el cual se desnaturaliza el Diálogo Social. La orientación de la reforma está definida, sin embargo, el esfuerzo de legitimación se realiza a través de etapas (Ver Tabla 3).

**Tabla 2.**

*Conflictividad social entre las reformas a la Seguridad Social de 2005 y 2025.*

Año	Problemática	Características del conflicto	Actores
2007	• Tratado de Promoción Comercial: Panamá-EUU	Intensidad Media. Marchas y protestas	Sindicatos, estudiantes, productores.
2010	• Ley 30. Reforma del Código Laboral, Penal y Judicial, además de 6 leyes y medidas ambientales regresivas	Alta Intensidad. Huelga Nacional, movilizaciones masivas, represión y resistencia popular. Regiones más activas Panamá y Bocas del Toro. Cientos de detenidos, heridos y 2 muertes reconocidas oficialmente.	Sindicatos, gremios y asociaciones. Ambientalistas, pueblo Ngäbe Buglé, Activistas de los DDHH
2011	• Ley 8 de 2011 que Reforma el Código Minero	Intensidad Media. Lucha focalizada en el oriente chiricano (San Félix), cierre de vía corta duración	Pueblo Ngäbe Buglé y Campesinos. Ambientalistas.
2012	• Nueva Reforma al Código Minero. Proyectos Hidroeléctricos • Ley 72 de 2012 que permite la Venta de las Tierras de Zona Libre de Colón.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta Intensidad, Cierre de vías, represión y movilizaciones en Bocas del Toro, Veraguas, Chiriquí, Panamá y Colón. Decenas de heridos, cientos de detenidos y 2 fallecidos.</li> <li>Alta Intensidad Cierre de vías, represión y movilización, concentrada en Colón. Decenas de heridos cientos de detenidos y 3 fallecidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pueblo Ngäbe Buglé y Campesinos.</li> <li>Ambientalistas, sindicatos y gremios</li> <li>Comunidades y barrios, estudiantes, sindicatos, gremios y empresarios.</li> </ul>
2019	Reformas Constitucionales	Intensidad Media. Lucha focalizada en la ciudad de Panamá, manifestaciones y represión.	Estudiantes, jóvenes, mujeres, profesionales, gremios y sindicatos.
2022	Alto Costo de Vida	Alta Intensidad Cierre de vías, huelga, movilizaciones masivas, represión neutralizada. Implantación Nacional	Alianza Pueblo Unido por la Vida (APUV), Alianza Nacional por la Defensa del Pueblo Organizado (ANADEPO) Bastiones Lucha Ngäbe y campesinos.
2023	Ley 406 Contrato de Concesión Minera Panamá y el Estado Panameño.	Alta Intensidad Cierre de vías, huelga, movilizaciones masivas, represión neutralizada. Implantación Nacional	Movimiento Panamá Vale Más sin Minería, Bastiones Lucha Ngäbe y campesinos, APUV, Alianza del Interior, ANADEPO.

Fuente: Los autores en base a Informes Sindicales. Colectivo Voces Ecológicas. Amnistía Internacional. Prensa Nacional e Internacional. Comunicados del movimiento social y Benjamín, et al. 2023.



Figura 1.

Movilización social multisectorial en rechazo a la Ley 462 y defensa del Sistema Solidario



Fuente: Los autores en base a registros fotográficos publicados por medios de comunicación alternativos e independientes de Panamá, recopilados durante las jornadas de protesta de abril-julio de 2025.

Tabla 3.

Proceso de aprobación de la Reforma a la Seguridad Social-2025.

Mes/año	Rol del Gobierno y Asamblea Nacional	Rol del Movimiento Social	Resultados
Enero - 2021	Convoca al Diálogo Nacional por la CSS (DNC) a diversos actores sociales	Se rechaza la convocatoria por su configuración de actores y la imposición del moderador. Un sector se niega a participar mientras otro intenta cambiar la metodología, pero al no lograrlo se retira el sector sindical.	El DNC continúa sesionando y genera algunos insumos como la corrida actuarial de unificación de los fondos del IVM, pero sin la presencia sindical, el diálogo queda en la deriva.
Agosto 2022	Gobierno firma Acuerdo 6 Mesa Unica del Diálogo por Panamá (Penonomé).	Los actores pactan una propuesta para presentar una reconfiguración del DNC la cual será presentada ante la Junta Directiva de la CSS	El gobierno nacional gestiona la cortesia de sala, la propuesta es presentada, quedando pendiente su adopción.
Sept - Oct. 2024	Mesa de Conversación en la Presidencia, donde solo se convocaron 11 sectores y a otros no se permitió participar.	Rechazo de la Mesa se demanda un diálogo social. Se rechaza la metodología impuesta que no permite la construcción de consenso. Se participa, se presentan y sustentan propuestas.	10 de las 11 organizaciones demandan retorno al sistema solidario, una propone modelo individual. El Gobierno Nacional presenta su proyecto a la Asamblea Nacional sin sustento técnico y sin atender demandas populares
Nov. 2024 - Feb. 2025	Primer Debate proyecto ley 163, Asamblea Nacional abre la participación ciudadana, realiza gira consultiva nacional. Dividen la discusión por bloques y solicitan propuestas con sustento técnico.	Más de 500 personas participaron, el 90% en contra del proyecto 163. Las principales organizaciones presentan propuestas con sustento técnico actuarial, solicitan participación de la OIT, Se mantienen protestas en los predios de la Asamblea y marchas en puntos principales del país.	Las propuestas ciudadanas y de los movimientos sociales son ignoradas. La Comisión introduce modificaciones superficiales que no cambian la naturaleza de la ley en su aspecto más negativo. No se permite la participación de OIT
Marzo 2025	La Asamblea Nacional cierra el 2do debate del proyecto de ley 163 y vuelve a abrirlo para introducir nuevas modificaciones.	Manifestaciones populares concentradas en los predios de la Asamblea Nacional, se denuncia públicamente irregularidades en el proceso de aprobación y alteración del procedimiento parlamentario.	Se aprueba proyecto de ley 163. En segundo debate, con 170 artículos originales y 80 modificados.
13 marzo 2025	Se aprueba en tercer debate el proyecto de ley 163.	Manifestaciones populares nacionales, se anuncian paros de advertencia.	El presidente sanciona ley 462 que Modifica, Adiciona y Deroga artículos de la ley 51 de la CSS.

Fuente: Los autores en base a Informes sindicales. Comunicados de los movimientos sociales, del gobierno y la Asamblea Nacional. Prensa nacional e internacional

## 5.2. Balance del impacto socioeconómico

### 5.2.1. Balance Social

Los principales impactos sociales, laborales, judiciales y de derechos humanos derivados de las protestas contra la Ley 462, afectaron particularmente a los siguientes sectores y sus actores claves, cuya conflictividad se resume en la Tabla 4.

- Sector construcción: Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Construcción (SUNTRACS);
- Sector docente: Frente de Acción Magisterial (FAM) que incluye: Asociación de Profesores de Panamá (ASOPROF), Asociación de Maestros Independientes Auténticos (AMIA), Asociación Movimiento Gremialista de Educadores de la República (ASOMOGRERP), Asociación de Educadores Veraguenses (AEVE), Asociación de Educadores Democrático de Panamá (AEDPA), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SINTE) y Voceros Comarcales;
- Sector bananero: Sindicato de Trabajadores de la Industria del Banano, Agropecuaria y Afines (SITRAIBANA) y el Sindicato Industrial de Trabajadores de Productores Bananeros Independientes (SITRAPBI);
- Pueblos indígenas: Emberá en Purú, Piritatí y Arimae y el Ngäbe-Buglé en Tolé, Viguí, El Prado, Trinidad, Ojo de Agua y el Piro; aglutinados en la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) y la Alianza Nacional Indígena y Campesino por la Vida.
- Otras organizaciones: Confederación de Trabajadores de la República de Panamá (CTRP), la Confederación de Convergencia Sindical (CS) y la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI); al igual que organizaciones comunitarias, universitarias y de mujeres que fueron claves afectadas en este periodo.
- Estudiantes. Frente Estudiantil Revolucionario 29 de noviembre (FER 29), Reforma Estudiantil (RE), Pensamiento y Acción Transformadora (PAT) y Colectivos de Estudiantes de Secundaria.

**Tabla 4.**

*Balance de la conflictividad social derivada de las protestas contra la Ley 462 de 2025 en Panamá: impuestos laborales, judiciales y de DD.HH.*

Tipos de impactos registrados	Sectores sociales más afectados				Total
	Sector Construcción	Sector Docente	Sector Bananero	Pueblos Indígenas	
Días acumulados de huelga	24	81	60	15	81
Personas aprehendidas	518	162	376	12	1,068
Casos de judicialización	131	33	281	4	449
Trabajadores con salarios retenidos	40,000	30,000	5,000	-	75,000
Destituciones y despidos registrados	-	298	6,500	-	6,798
Quejas por violencia de género	18	25	33	5	81
Quejas por abuso policial y violación DD.HH.	42	76	108	82	308
Denuncias por muertes asociadas al conflicto	-	-	-	2	2

Fuente: Los autores en base a Informes de la CIDH, la Defensoría del Pueblo, de COPODEHUPA, de COONAPIP, de FAM y reportajes de prensa nacional e internacional.

**Figura 2.**

*Escenarios de conflictividad social y respuesta estatal en el contexto de las protestas contra la Ley 462 de 2025*



Fuente: Los autores en base a registros fotográficos publicados por medios de comunicación alternativos e independientes de Panamá, recopilados durante las jornadas de protesta de abril-julio de 2025.

El análisis indica una distribución diferenciada de los efectos del conflicto, con variaciones significativas en intensidad, así vemos una concentración de 518 aprehensiones en el sector construcción que evidencia un mayor nivel de confrontación o intervención de la fuerza pública (Berna, 2025). De igual forma, en la región bananera, luego de mes y medio de huelga, se desplegó una fuerza represiva combinada de todos los estamentos policiales, bajo la declaración de Estado de Emergencia en la provincia de Bocas del Toro, que suspendió las garantías constitucionales y cortó

las líneas de comunicación e internet, generando más de 376 detenciones (CIDH, 2025), muchas realizadas en hogares, en presencia de niños y adultos mayores.

Asimismo, los casos de judicialización siguen una tendencia similar, con mayor incidencia en el sector bananero con 281 procesos (Waked, 2025) y en la construcción 131 casos (Prensa Latina, 2025), lo que indica una transformación del conflicto social en procesos formales dentro del sistema de justicia, con detenciones preventivas prolongadas, desproporcionadas medidas cautelares y falta de garantías procesales; además, se realizaron 30 diligencias de allanamientos a oficinas y locales del SUNTRACS que socavan la libertad sindical (Lauria, 2025). En referencia a los salarios retenidos, reflejan una afectación masiva de 40 mil obreros de la construcción, por acogerse a la huelga (Calderon, 2025), igual que 30 mil educadores (Samaniego, 2025); y 5 mil trabajadores bananeros (DW, 2025). De forma complementaria, inician destituciones y despidos, donde el sector bananero reporta 6,500 despidos por parte de la Empresa Chiquita Brands y su subsidiaria Ilara Holding (DW, 2025) sin cumplir con el debido proceso e ignorando los derechos de indemnizaciones, lo que implica una mayor precarización laboral; y 298 en el sector magisterial, dado a que el Ministerio de Educación (MEDUCA) mediante el Decreto 17 de junio de 2025 desconoció el derecho de huelga.

De acuerdo con la Coordinadora Popular de Derechos Humanos de Panamá (COPODEHUPA) el sector bananero presentó 108 quejas por violaciones a DD.HH. y tortura (Waked, 2025), seguido del sector docente con 76 quejas, construcción con 42 casos (Lauria, 2025) y los pueblos indígenas con 82 violaciones (CS, 2025), revelando que, además de impactos laborales y judiciales, se vulneraron derechos fundamentales. En cuanto a quejas por violencia de género, el sector bananero concentró la mayoría (33), seguido de 25 docentes, 18 en la construcción (SL y TVN, 2025) y 5 en el sector indígena (Cajar, 2025). Más grave aún es la denuncia de 2 muertes ambas bajo investigación en el Ministerio Público, una menor de 1 año por asfixia por gas lacrimógeno (Defensoría del Pueblo, 2025) y un joven de 25 años, de disparo en la nuca (Waked, 2025), evidencia de una dimensión crítica en territorios indígenas (En Segundos, 2025). Los pueblos indígenas fueron víctimas principales de la violencia policial, el sector bananero y docente de violación de derechos laborales y en el sector construcción se concentraron las aprehensiones y judicializaciones. Esta diferenciación permite concluir que la conflictividad por la Ley 462 de 2025 no tuvo un impacto homogéneo, sino que adoptó manifestaciones específicas según la estructura organizativa, el contexto territorial y las condiciones laborales de cada grupo.

### **5.2.2. Balance económico**

Se estimaron las pérdidas económicas causadas por las protestas contra la Ley 462, a partir de los cierres parciales que iniciaron con la huelga docente del 23 de abril, que culminó el 11 de julio de 2025, con una duración aproximada de 3 meses (81 días). Se tomó como referencia el cierre total de la economía por la pandemia del Covid en el 2020, que afectó el PIB en -17.86% (INEC, 2021), con pérdidas de USD \$9,299 millones en 9 meses, a razón de 34 millones diarios.

**Tabla 5.**

*Comparación del impacto económico de cierres parciales por protestas por la Ley 462 de 2025 Y el cierre total por pandemia en el 2020.*

Tiempos estimados	Pérdidas por la Pandemia del COVID		Estimación de Pérdidas por la Ley 462		PIB Real Utilizado (En USD\$)		
	Cierre total por 9 meses		Cierre parcial por 3 meses		Año	Millones	%
	Millones	% del PIB	Millones	% del PIB			
Total anual	12,398.8	-17.9%	-	-	2019	69,435	3.15%
Meses de pérdida	9,299.1	16.30%	764.3	0.94%	2020	57,036	-17.86%
Total Mensual	1,033.2	1.49%	254.8	0.31%	2024	81,220	2.75%
Total diario	34.0	0.04%	8.5	0.01%	2025	84,793	4.40%

(\*) Cifra de crecimiento estimadas del PIB 2025 al 4.2% con respecto al 2024.  
 Fuente: Los autores en base a datos del INEC y de medios de comunicación.

Por su parte, los cierres parciales de 2025 representan aproximadamente el 25% de lo ocurrido en 2020, unos USD\$ 764.3 millones durante los 3 meses a razón de US\$8.5 millones diarios. Ello es así, ya que no se afectaron de forma simultánea todos los sectores productivos, cadenas de suministro ni se limitó el consumo interno; sino que se desarrollan en un escenario de afectación sectorial y territorialmente diferenciada en la construcción, transporte, educación y agroindustria; a tal punto que la economía cierra el año 2025 con un crecimiento económico de 4.2% y un PIB total de aproximadamente US\$.84,631 millones que posiciona a Panamá con una de las tasas de crecimiento más altas de Latinoamérica (CEPAL, 2025)

### 5.3. Reformas a la seguridad social

La Ley 462 reforma 251 artículos de la Ley 51 Orgánica de la CSS, de los cuales se presentan los 45 artículos considerados más lesivos y que fueron seleccionados a través de espacios de debates de diversas organizaciones para solicitar reformas, ordenados en 4 ejes y 24 temas.

#### 5.3.1. Eje de Gobernanza y Administración de la CSS

El objetivo principal de las reformas propuestas a este eje es recuperar el principio de autonomía de la institución, a través de controles efectivos de parte los sectores, en cuanto a la imprescriptibilidad de las deudas con la CSS; fortalecer la participación y representación de los sectores en la Junta Directiva; revisar y ajustar las competencias del director y establecer mejores controles; garantizar la protección de derechos laborales e instancias de reclamación.

**Tabla 6.**

*Aspectos críticos del eje de gobernanza y administración.*

<b>Temas</b>	<b>Aspectos Críticos</b>	<b>Artículos</b>
<b>1. Ampliación de Cuentas incobrables</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Facilita el archivo provisional de las actuaciones por incobrables.</li> <li>● Extiende el periodo de publicación de la lista de morosos.</li> <li>● Permite la prescripción de la deuda a los 20 años.</li> </ul>	Art. 13, 17 y 23
<b>2. Debilitamiento de mecanismo de control de la Junta Directiva (JD)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mantiene la estructura de la JD, pero impide la participación de suplentes.</li> <li>● Introduce requisitos para los miembros de la JD que desnaturalizan la representación sindical y gremial.</li> <li>● Impide que las organizaciones remuevan libremente a sus representantes que resguarden los intereses de los asegurados</li> </ul>	Art 25, 27 y 31
<b>3. Ampliación de las facultades y discrecionalidad del Director/a General</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Amplía las facultades del director general y reduce el control de la JD</li> <li>● Permite al director suscribir acuerdos sin autorización de la JD.</li> <li>● Amplía los montos para gastos con aprobación discrecional del director y sin control de la JD.</li> </ul>	Art 45, 21 y 23, Art. 46
<b>4. Flexibilidad laboral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Precarización laboral de los funcionarios, facilita el despido a criterio discrecional de la administración sin que medie causal alguna.</li> </ul>	Art 66 Núm. 2, Literal c.
<b>Fuente: Los autores en base a la Ley 51 de 2005 Orgánica de la CSS y la Ley 462 de 2025.</b>		

### 5.3.2. Eje de Enfermedad y Maternidad de la CSS

En referencia a las reformas al programa de Enfermedad y Maternidad, se persigue garantizar la cobertura y atención de las prestaciones de salud de asegurados y beneficiarios; clarificar y asegurar la atención de salud de beneficiarios, sin cargo adicional para el trabajador o trabajadora; mantener la coordinación interinstitucional más no integración de salud entre el MINSA y la CSS; y ampliar y universalizar las prestaciones de maternidad por adopción.

**Tabla 7.**

*Aspectos críticos del eje enfermedad y maternidad.*

<b>Temas</b>	<b>Criticas</b>	<b>Artículos</b>
<b>5. Contribución de Informales y de Beneficiarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● No se diferencia la contribución de los trabajadores informales de los independientes que son contribuyentes.</li> <li>● Se propone un cobro a beneficiarios para atención de salud.</li> </ul>	Art 127, Núm. 3 y 7
<b>6. Prestaciones de salud a dependientes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se disminuye la cobertura a las mujeres o cónyuges, aumentando de 9 meses a 5 años de convivencia para tener derecho a la prestación de salud. Excluye a un grupo importante de población femenina y sus hijos menores.</li> </ul>	Art 137, Núm. 1
<b>7. Integración del sistema de salud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se fuerza la integración de los sistemas sin completar las etapas de coordinación, planificación y compensación a nivel interinstitucional.</li> </ul>	Art 131, 135 y 142
<b>8. Subsidio de maternidad por adopción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Solo se otorga el derecho de subsidio de maternidad por adopción a cotizantes de la Cuenta Individual, no se incluye a todas las cotizantes.</li> </ul>	Art 147
<b>Fuente: Los autores en base a la Ley 51 de 2005 Orgánica de la CSS y la Ley 462 de 2025.</b>		

### 5.3.3. Eje de Inversiones de los Fondos de la CSS

Los objetivos propuestos del eje de inversiones son garantizar la gestión segura de las inversiones y mantener la administración pública del fondo; disminuir la concentración y alta exposición en instrumentos de deuda nacionales e internacionales; asegurar rendimientos que contribuyan de manera importante a la sostenibilidad financiera de institución, ajustar la distribución porcentual y sus prioridades de forma que se invierta también en sus asegurados y en proyectos públicos que son generadores de empleo y desarrollo nacional.

**Tabla 8.**

*Aspectos críticos del eje de las inversiones de la reserva.*

Temas	Críticas	Artículos
9. Lineamientos generales de las inversiones de la reserva	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se destina el uso de las Reservas a Inversiones No Productivas y con excesiva concentración (75%) y alta exposición al riesgo.</li> <li>Se disminuye de 75% a 50% los depósitos a plazo fijo en la Banca Estatal, más segura, aumenta la participación de la Banca Privada.</li> </ul>	Art 102 Núm. 1, 4 Núm. 5 y 8
10. Administración de Inversiones: Pública y Privada	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se cede el 10% de la reserva a Administradora de Fondo de Pensiones (AFP) privada. El 90% es público (BNP o Caja de Ahorros) pero no establece la prohibición de tercerizar la administración.</li> </ul>	Art 103
11. Inversión en Proyectos Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se puede exceder del 30% del Fondo de Reserva en inversiones públicas y sólo un 10% en proyectos de inversión productiva nacional, proyectos estos que son generadores de empleo y desarrollo nacional</li> </ul>	Art 104 Art 105
12. Préstamos a jubilados y asegurados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se destina sólo una mínima inversión de 5% para préstamos a cotizantes y jubilados siendo una inversión segura.</li> </ul>	Art 110
Fuente: Los autores en base a la Ley 51 de 2005 Orgánica de la CSS y la Ley 462 de 2025.		

### 5.3.4. Eje del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte de la CSS

Para el eje del IVM se proponen importantes reformas, iniciando por restablecer el modelo de pensiones solidario y mantener la Unificación del Fondo del IVM, bajo un esquema de beneficio definido, que garantice el acceso de la población a pensiones suficiente para enfrentar una vida decorosa en el retiro. Se propone restablecer la distinción entre trabajador independiente contribuyente y el no contribuyente, para los efectos de sus obligaciones de registro, aportaciones y prestaciones; aumentar y garantizar las aportaciones del Estado considerando la importancia de lograr la justicia social y aumentar la dinámica económica.

**Tabla 9.**

*Aspectos críticos del eje del programa de invalidez, vejez y muerte.*

Temas	Criticas	Articulos
13. Afiliación de Independientes (Concepto, cuotas e ingresos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se hace diferencia entre los independientes contribuyentes y los no contribuyentes (informales) para su afiliación a la seguridad social.</li> <li>Se exige a los independientes informales declarar voluntariamente ante la CSS un ingreso que no sea inferior a B/. 800 mensuales</li> </ul>	Art 1 y 73 Art 76 y 156 Núm. 4
14. Falta de Inscripción y afiliación 15. Creación de Fondo único y componentes contributivos y no contributivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se imponen multas de B/.100 a B/.5,000 a independientes contribuyentes y no contribuyentes por no filiarse, lo cual afecta al 49.3% de la población trabajadora que es informal.</li> <li>Se unifica el fondo, pero no se establece el traspaso de los aportes para las pensiones no contributivas que son responsabilidad del Estado (MIDES). Se elimina la indemnización por vejez a quienes tengan como mínimo 180 cuotas y crean bajas pensiones vitalicias para quienes no logren las cuotas.</li> </ul>	Art 118 Art 151 Art 162
16. Componentes del Sistema Único de Capitalización con Garantía Solidaria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se cambia el modelo de pensiones y se migra a un nuevo Sistema de Cuentas Individuales Nacionales Puras, denominado: "Sistema Único de Capitalización con Garantía Solidaria", con dos componentes, un contributivo y otro no contributivo. La decisión se basó únicamente en temas financieros y actuariales.</li> </ul>	Art 152
17. Los sistemas solidario y mixto cerrados y obligatoria e irrevocable migración al sistema de cuenta individual	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se establecen 3 tipos de asegurados que pertenecen al nuevo sistema (Sistema Exclusivamente de Beneficio Definido; Sistema Mixto y Sistema Único de Capitalización con Garantía Solidaria); pero se obliga el cambio de los trabajadores del sistema mixto al nuevo régimen de cuentas individuales al año 2032; Se establece la Opción Irrevocable del cambio para un periodo determinado y se mantiene cerrado el sistema de beneficio definido que debe ser abierto para todos los trabajadores(as).</li> </ul>	Art 153-54 Art 155 Art 186 Art 188 Art 194
18. Recursos de la Caja y del Programa IVM	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se establece el aporte anual del Estado al IVM, en valores absolutos de B/.966 millones cuyo valor puede disminuir dependiendo de un análisis que elabore el Departamento Actuarial de la CSS no la JTA, esto pone en peligro la estabilidad y sostenibilidad del IVM.</li> </ul>	Art. 96
19. Aporte del Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>El aporte del Estado es fundamental para la sostenibilidad del IVM en el largo plazo, debe ser obligatorio y estar expresado en valores porcentuales fijos no menor al 2% del PIB</li> </ul>	Art. 156 Num. 10
20. Edad de Retiro y la Valuación actuarial de la sostenibilidad financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se elimina a la Junta Técnica Actuarial, necesaria para una auditoría externa y la mejora de su funcionamiento. A la JTA le corresponde evaluar la sostenibilidad del sistema y el cambio de modelo. Se aumenta de forma directa y periódicamente la Edad de Jubilación a partir de 6 años (2032) de vigencia de la ley 462, aumento basado en una revisión actuarial y financiera.</li> </ul>	Art 158 Art 159 Art 160 Art 161
21. Cálculo de pensiones del sistema de Capitalización Solidaria y Factor Pensionamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se garantiza una tasa de rendimiento fija; no se incorporan los 3 puntos porcentuales de la cuota patronal (3%). Se utilizar el factor de reducción por retiro anticipado 0.91 y 0.83 (en vez 15% y 30%).</li> <li>Se aumenta de forma indirecta la Edad de Jubilación para los nuevos cotizantes, independientes y los que migren voluntariamente a Cuentas Individuales, ya que se incorpora el Factor de Pensionamiento actuarial por edad.</li> </ul>	Art 196 Literal 4
22. Tasa de reemplazo mínimo y requisitos 23. Aumento de pensiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se establece una tasa de reemplazo garantizada del 60%, pero se imponen condiciones imposibles de cumplir, como la regularidad en salarios, regularidad de cuotas y estabilidad de vida laboral en la cuenta individual.</li> <li>No se establece claramente que todas las pensiones serán indexadas en base a la variación anual del IPC; sin detrimento del valor que alcance.</li> </ul>	Art 197 Art 222
24. Pensión vitalicia del retiro y las pensiones de sobrevivientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>La pensión de sobrevivencia debe ser de carácter vitalicio, como indica el art 198.</li> <li>Para las pensiones de sobrevivientes del asegurado o asegurada fallecido o fallecida, las sumas atribuidas a los deudos no podrán exceder el monto acumulado en el Ahorro Pensional.</li> </ul>	Art 198 Art 212
<b>Fuente: Los autores en base a la Ley 51 de 2005 Orgánica de la CSS y la Ley 462 de 2025.</b>		

### 5.4. Desmontaje del Modelo de Pensiones Solidario y de la protección social

A través de la Ley 462 se cambia el modelo de pensiones, pasando de un modelo solidario y mixto a un modelo único de cuentas individuales nocionales que no prioriza el enfoque social y la protección del ingreso en la vejez, sino que prevalece la dependencia de mercados financieros especulativos y la sostenibilidad fiscal a corto plazo. Las cuentas individuales operan como un sistema de cuentas virtuales, donde el asegurado no tiene un registro de dinero líquido, sino un conjunto de valores de inversiones con rendimiento ficticio o especulativo. Según el informe (OIT, 2019) estos modelos privatizados dieron como resultados disminución de las tasas de cobertura, disminución del nivel de las pensiones, profundización de las desigualdades de género y de ingresos, el riesgo de fluctuación de mercados financieros se trasladó a los individuos, altos costos administrativos y de transición y una mayor presión fiscal (Ver Tabla 10).

**Tabla 10.**

*Modelos de pensiones en Panamá: Sistema Solidario y cuentas individuales.*

N°	Criterios	Comparación de criterios de ambos sistemas	
		Sistema Solidario -Beneficio Definido	Cuentas individuales Nocionales
1	Gestión del Fondo	Se acumula en un sistema de Reparto	Se acumula en cuentas individuales
2	Tasa de reemplazo del salario	Tasa Básica de 60%, más 1.25% y 2.0% por cuotas adicionales.	No existe Tasa de Reemplazo fija. En otros países es menor al 30%.
3	Salarios de referencia	Promedio de los 10 mejores años de salarios	Promedio de todos los salarios devengados.
4	Cálculo de la Pensión	Garantía del 60%: con 240 cuotas y 20 años de cotizaciones.	Pensión incierta: pero se exige 240 cuotas y 20 años de cotizaciones.
5	Vigencia de la pensión	Vitalicia, hasta que fallezca el trabajador(a)	Hasta que se agote el ahorro. Requiere de un seguro colectivo de renta vitalicia.
6	Administración del Fondo	Es pública, por tanto, gratuita	Se incluyen a las AFP privadas, con altos costes en comisiones y primas.
7	Riesgo de Inversiones	Socialmente compartido o colectivo	Riesgos individuales asumidos por el trabajador
8	Riesgo financiero	Bajo riesgo, la pensión no sufre de variaciones del valor del capital	Alto riesgo, la pensión depende de las tasas de interés especulativas de las inversiones.
9	Riesgo Inflacionario	Riesgo transferido al sistema de reparto colectivo.	Pérdida de valor real de la cuenta por la inflación.
10	Riesgo frente a crisis	Bajo, protege a trabajadores de bajos ingresos	Alta exposición a crisis financieras y económicas
11	Responsabilidad	Compartida: Trabajador(as), las Empresas y el Estado.	Trabajador(a)- Empleador, con mayor carga en el trabajador(a)
12	Solidaridad y equidad	Sólida equidad intergeneracional	Débil equidad intergeneracional
13	Protección de la vejez	Alta, reduce la pobreza en la vejez.	Débil, desprotección frente a la longevidad
14	Cohesión Social	Reduce la desigualdad	Aumenta la Desigualdad
15	Estabilidad Macroeconómica	Promueve el consumo interno	Promueve el mercado financiero
16	Rol del Estado	Subsidiaridad: aumento del gasto público para inversión social.	Subsidiaridad limitada, menor inversión social

**Fuente:** Los autores en base al análisis de los modelos nacionales, sus reformas y experiencias regionales.

### 5.5. Estimación de la pensión en la cuenta individual

La Ley 462 crea un sistema único de cuentas individuales, pero mantiene el sistema mixto solo hasta el 2032 y el sistema solidario se mantiene cerrado; lo que niega la posibilidad de obtener pensiones del 60% del promedio de sus 10 mejores salarios. Para comparar los 3 modelos, se realiza el ejercicio comparativo considerando los supuestos de un salario inicial de USD\$1,000, que crece a una tasa de 2% anual, cotización de 40 años y tasa de rendimiento fijo de 5% sobre las inversiones. Los resultados demuestran que la pensión de Beneficio Definido es la mayor USD\$1,689.85; la del modelo mixto es de USD\$1,002.55 y la de cuentas individuales es la más baja por el orden de USD\$583.87 (Ver Tabla 11). En Panamá, el 60% de los asalariados gana USD\$800 o menos (INEC, 2024) por tanto, si labora por 20 años en la cuenta individual no se alcanzará la pensión mínima de

"Beneficio Solidario de USD\$.265" por lo que el Estado debe completar lo que le hace falta para la pensión mínima. Esto nos lleva a la conclusión de que los nuevos trabajadores deberán permanecer 15 o 20 años adicionales de manera estable (40 años) para lograr una mayor pensión.

**Tabla 11.**

*Estimación de la pensión en las cuentas individuales, Sistema Mixto y beneficio definido.*

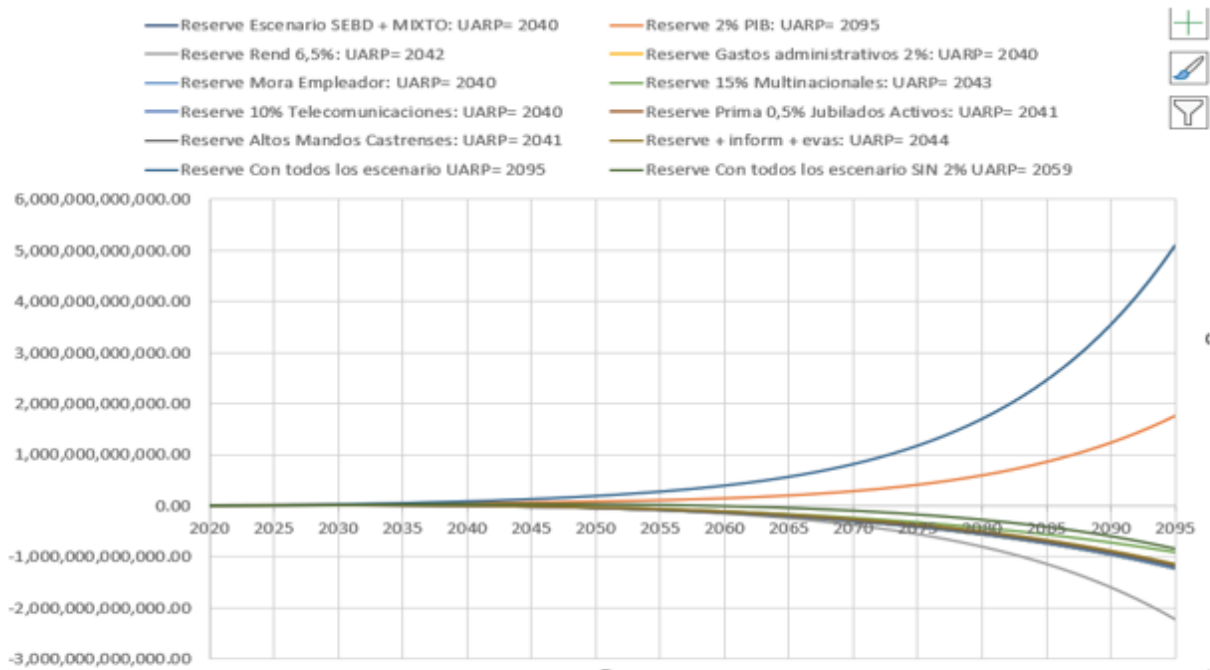
Pensión en el Sistema Solidario		Pensión en el Sistema Mixto		Pensión en la Cuenta Individual	
SALARIO MENSUAL INICIAL	B/.1,000	SALARIO MENSUAL INICIAL	B/.1,000	SALARIO MENSUAL INICIAL	B/.1,000
TASA DE CRECIMIENTO SALARIAL	2.0%	TASA DE CRECIMIENTO SALARIAL	2.0%	TASA DE CRECIMIENTO SALARIAL	2.0%
AÑOS DE COTIZACIÓN	20	AÑOS DE COTIZACIÓN	20	AÑOS DE COTIZACIÓN	20
SALARIO MENSUAL FINAL	B/.1,457	SALARIO MENSUAL FINAL	B/.1,457	SALARIO MENSUAL FINAL	B/.1,457
PROMEDIO 10 MEJORES AÑOS	B/.1,338	PROMEDIO	B/.1,228	PROMEDIO	B/.1,228
TASA DE CONTRIBUCIÓN	13.50%	SALARIO PRIMEROS 500	B/.500	TASA DE CONTRIBUCIÓN	13.50%
CUOTAS	240	TASA DE REEMPLAZO	60.00%	AHORRO MENSUAL	B/.166
TASA DE REEMPLAZO / ADICIONAL	60.0%	PENSIÓN DEFINIDA	B/.300.00	CUOTAS	240
EDAD DE RETIRO	64	TASA DE CONTRIBUCIÓN	13.50%	AHORRO TOTAL	B/.39,800
PENSIÓN	B/.802.74	AHORRO MENSUAL	B/.166	TASA DE RENDIMIENTO	5.00%
		CUOTAS	240	INTERESES ACUMULADOS	B/.5,280
		AHORRO TOTAL	B/.39,800	AHORRO CAPITALIZADO	B/.45,080
		TASA DE INTERES	4.00%	VECES POR CADA 1,000	45.08
		INTERESES ACUMULADOS	B/.4,360	EDAD DE RETIRO	64
		AHORRO CAPITALIZADO	B/.44,161	FACTOR DE PENSIONAMIENTO	5.34
		VECES POR CADA 1000	44.16	PENSIÓN	B/.240.73
		EDAD DE RETIRO	64		
		FACTOR DE PONDERACIÓN	5.34		
		PENSIÓN INDIVIDUAL	B/.235.82		
		PENSIÓN TOTAL	B/.535.82		

### 5.6. Sustento Actuarial de la Propuesta de los Trabajadores

Las organizaciones sindicales panameñas en conjunto con especialistas de la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT (ACTRAV), en base a los Datos oficiales de la CSS, en cuanto a asegurados activos, afiliados, dependientes, historial de salarios y cotizaciones de cuenta individual; realizaron las corridas actuariales de las reformas propuestas por los trabajadores para sostenibilidad financiera del Modelo Solidario hasta el 2095. Se formularon 12 escenarios a través del Modelo ILO Pensiones, para corregir los errores de la Ley 51, como la evasión y mora empresarial en el pago de cuotas, aumento a 6% los rendimientos de inversiones y las tasas de interés sobre depósitos, aumento del aporte del Estado de 2% del PIB; incorporación de informales, cobro del 10% de Telecomunicaciones por fibra óptica y una nueva tasa de 15% a Sedes de Empresas Multinacionales (Ver Figura 2).

**Figura 3.**

*Resultado actuarial de los escenarios propuestos al IVM..*



Fuente: Los autores en base a datos de OIT-ACTRAV

## 6.

## 7. Discusión

### 7.1. ¿Qué perdimos?

La aprobación de la Ley 462 no constituye una simple modificación técnica del sistema, sino un cambio estructural regresivo que traslada el riesgo del Estado y del capital hacia la clase trabajadora, lo cual pone en riesgo no solo el monto de las pensiones, sino el modelo de protección social conquistado históricamente por el movimiento sindical.

- **Pensiones insuficientes: institucionalización de la pobreza en la vejez.** El tránsito hacia el modelo de Cuentas Individuales rompe con el principio solidario del sistema y consolida un esquema donde cada trabajador queda atado exclusivamente a su capacidad contributiva individual. El resultado previsible es que la mayoría de los afiliados solo alcanzará la pensión universal mínima de US\$ 265, que no cubre el costo de la Canasta Básica Familiar Alimenticia. Esto significa que miles de trabajadores que dedicaron su vida al desarrollo del país enfrentarán la jubilación en condiciones de precariedad e incluso indigencia.
- **Pérdida del valor real de las pensiones: vejez cada vez más precaria.** Bajo el nuevo modelo, se erosiona progresivamente el monto de las pensiones, se condena a la población adulta mayor a una pobreza estructural, reduciendo su capacidad para adquirir alimentos, medicamentos y servicios básicos, sobre quienes ya no tienen capacidad de generar ingresos.

- **Riesgo para los fondos de la CSS: privatización encubierta y exposición financiera.** Se debilita el carácter solidario del fondo y se expone el fondo de la reserva a las AFP que impone un riesgo financiero directo sobre los ahorros de los trabajadores, incrementando costos administrativos y riesgo de pérdidas por crisis económicas. La experiencia internacional demuestra que los sistemas altamente financiarizados han generado pérdidas significativas en momentos de crisis, donde se subordina el derecho social a la lógica del mercado.
- **Debilitamiento de mecanismos de control: menos participación, más vulnerabilidad.** La reforma altera la gobernanza institucional al reducir la representación efectiva de los sectores sociales en la toma de decisiones. Un modelo con menor equilibrio y menor control social, facilita la captura institucional, debilita la transparencia, y abre espacios a la corrupción y la colusión. La seguridad social nació como un sistema tripartito con participación de trabajadores, empleadores y Estado. Debilitar esa estructura significa erosionar la democracia interna de la institución y facilitar procesos orientados a su desmantelamiento o eventual privatización.
- **Integración del sistema de salud: riesgo de colapso institucional.** La integración podría trasladar a la CSS responsabilidades que corresponden al Estado sin garantizar los recursos suficientes; sin corresponsabilidad fiscal; ni financiamiento sostenible, que sobrecargan financieramente a la institución, aumentan el déficit estructural y deterioran la calidad de los servicios. En lugar de fortalecer la salud pública, la reforma puede precipitar un colapso progresivo del sistema, afectando tanto a trabajadores activos como a jubilados.

## 7.2. Debilitamiento de la democracia: anulación de los actores sociales

A través de las reformas se debilita la democracia de la siguiente forma:

- **Del conflicto a una disputa sectorial:** La pugna por la Ley 462 fue planteado, desde el Ejecutivo, como una confrontación política entre sectores ideológicamente antagónicos y cuyos resultados no implican consecuencia alguna sobre el resto de la sociedad, que terminó sintiéndose ajena al proceso.
- **Deslegitimación del Debate Público:** La narrativa oficial se concentró en la descalificación del movimiento social, sus propuestas y su rigor técnico; utilizando la falacias como estrategia política y la tecnología para falsear datos técnicos, lo que neutralizó importantes sectores aliados que permanecieron al margen del conflicto.
- **Opresión del Movimiento social:** El prolongado conflicto produjo desgaste al movimiento social drenando recursos y capacidad de resistencia de los sectores más beligerantes, las restricciones bancarias y la judicialización de dirigentes y militantes dificultan la movilidad e incrementa los costos operativos de las organizaciones sociales.
- **Opacidad del carácter regresivo de la reforma:** La imposición de la ley 462 se presenta, desde el discurso oficial, como un triunfo político, una lección disciplinante al movimiento social y una exaltación del carácter del presidente, de esta manera se encubre la naturaleza

real de una reforma que destruye la seguridad social y facilita la transferencia de los recursos de la CSS a la especulación del mercado financiero.

- **Afectación estructural del equilibrio institucional:** En este conflicto no ha perdido el movimiento social, sino el conjunto de la sociedad panameña; el ataque a las organizaciones sociales debilita el desarrollo de la democracia, los mecanismos de control frente al abuso del poder, facilita la corrupción e impide el equilibrio político.

## 8. A manera de conclusión

Se confirma que las Reformas Estructurales de la Seguridad Social en Panamá de 2025, impuestas a través de la Ley 462, se constituyen en el desmontaje del modelo solidario y del sentido de protección que una sociedad debe brindar a las personas, por el contrario, se les deja expuestas a la especulación de organismos financieros privados, aumentando los riesgos de indigencias y precariedad ante la imposibilidad de generar sus propios ingresos.

Se concluye que la represión contra las organizaciones del movimiento social panameño a través del excesivo uso de la violencia policial, como de la instrumentalización de las instancias judiciales y financiera para limitar la capacidad de resistencia ante las regresivas reformas, han deteriorado profundamente la democracia panameña, generando condiciones que facilitarán, aún más, el abuso del poder y la impunidad.

Las corridas actuariales demostraron que el sistema solidario, con ajustes paramétricos razonables (combate a la evasión y mora patronal, el aumento del aporte estatal y mejora de inversiones) era financieramente sostenible en el largo plazo; por lo que la eliminación del modelo solidario no respondió a una imposibilidad técnica, sino a una decisión política orientada a redefinir el rol del Estado y la naturaleza pública de la protección social.

La juventud trabajadora es la principal afectada por la reforma, ya que, al incorporarse obligatoriamente al nuevo modelo de cuentas individuales, enfrenta mayores exigencias de cotización y mayor edad de retiro; dentro de un mercado laboral caracterizado por informalidad y salarios reducidos, las probabilidades de alcanzar pensiones justas comprometen la calidad de vida futura de miles de jóvenes, la cohesión social y también la estabilidad macroeconómica del país.

## 9. Referencias bibliográficas

Berna, A. (14 de febrero de 2025). El día después de los enfrentamientos: la espera de familiares de los obreros detenidos. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/el-dia-despues-de-los-enfrentamientos-la-espera-de-familiares-de-los-obreros-detenidos-KO10693988>

Bertranou, F. (2019). “Del seguro y la seguridad social a la protección social en América Latina: una revisión crítica”, publicado en reflexiones sobre el trabajo en el centenario de la OIT, Ginebra.

- Cajar, J. (27 de mayo de 2025). Caso de Senafront retenida, Fiscalía ordena aprehensión de caciques en Darién, denuncian persecución. *La Estrella de Panamá*.
- Calderon, A. (25 de abril de 2025). CAPAC rechaza paro de SUNTRACS y advierte que no se pagarán salarios a quienes no trabajen. *ECO TV Panamá*. Panamá, Panamá. Obtenido de <https://www.ecotvpanama.com/nacionales/capac-rechaza-paro-suntracs-y-advierte-que-no-se-pagaran-salarios-quienes-no-trabajen-n6037270>
- CEPAL. (2011). *Estudios Estadísticos y Prospectivos: Escala de Equivalencias en los Países de América Latina*. Serie No. 73, Unidad de Estadísticas Sociales de CEPAL, Santiago, Chile.
- CEPAL. (2025). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2025: cómo salir de la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social*. Santiago, Chile.
- CIDH. (11 de julio de 2025). *Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)- Organización de los Estados Americanos (OEA)*. CIDH llama a continuar el diálogo y el respeto a los derechos ante la conflictividad social y estado de urgencia en Panamá: <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=%2Fes%2Fcidh%2Fprensa%2Fcomunicados%2F2025%2F138>.
- Constitución Política. (1972). *Constitución Política de la República de Panamá* (Vols. Capitulo III, Artículo 66 “El Trabajo”). Panamá: Gaceta Oficial No. 25176 de a5 de noviembre de 2004. Recuperado el 12 de febrero de 2022.
- CS, C. S. (23 de mayo de 2025). Resistencia y Represión: La grave situación de los Pueblos Indígenas frente a la crisis política y social en Panamá. *ONG Cultural Survivor*. Panamá, Panamá. <https://www.culturalsurvival.org/es/news/resistencia-y-represion-la-grave-situacion-de-los-pueblos-indigenas-frente-la-crisis-politica>
- Defensoría del Pueblo, D. (26 de junio de 2025). Denuncia formal ante el Ministerio Público por el fallecimiento de una niña en Bocas del Toro. Panamá, Panamá. [https://www.instagram.com/reel/DLX5g9YuyuD/?utm\\_source=ig\\_web\\_copy\\_link&igsh=MzRIODBiNWF](https://www.instagram.com/reel/DLX5g9YuyuD/?utm_source=ig_web_copy_link&igsh=MzRIODBiNWF)
- DW. (18 de julio de 2025). Chiquita despide a su último millar de empleados en Panamá. *Deutsche Welle*. Berlin, Alemania. <https://www.dw.com/es/chiquita-despide-a-su-%C3%BAltimo-millar>
- DW. (15 de junio de 2025). Política Panamá: Varios heridos dejan disturbios tras una protesta en Panamá. *Deutsche Welle (DW)*. Berlín, Alemania. Obtenido de <https://www.dw.com/es/varios-heridos-dejan-disturbios-tras-una-protesta-en-panam%C3%A1/a>
- En Segundos, c. (6 de junio de 2025). Comisión de la ONU y la Defensoría del Pueblo reciben denuncias de violaciones en Arimae. *Diario Digital En Segundos*. <https://ensegundos.com.pa/2025/06/06/comision-de-la-onu-y-la-defensoria-del-pueblo-reciben-denuncias-de-violaciones-en-arimae/>

- FMI (2018). Pension Reform Options to improve Sustainability and Equity. Fondo Monetario Internacional. Recuperado de <https://www.elibrary.imf.org/>
- Lauria, S. (agosto de 2025). Violaciones a los DDHH, 2025: el año de la escalada represiva en Panamá. *Revista Concolon, periodismo a fondo*. Obtenido de <https://revistaconcolon.com/derechos-humanos/2025-el-ano-de-la-escalada-represiva-en-panama/>
- MITRADEL. (2025). *Decreto Ejecutivo N° 13 de 31 de diciembre de 2025*. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Panamá: Mitradel. Recuperado el 18 de enero de 2022, de <https://apps.mitradel.gob.pa/SalarioMinimo/>
- OIT. (2019). *La Reversión de la Privatización de las Pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina: 2000-2018*. Ginebra, Suiza: Departamento de Protección Social.
- Prensa Latina, P. (5 de mayo de 2025). Sectores Sociales en panama a huelga indefinida contra ley del seguro. *Prensa Latina*. <https://www.prensa-latina.cu/2025/05/05/sectores-sociales-en-panama-a-huelga-indefinida-contra-ley-del-seguro/>
- Prensa, L. (20 de octubre de 2025). La raíz del conflicto en Bocas del Toro: entre el banano, el sindicato y la represión. Panamá, Panamá. <https://www.prensa.com/unidad-investigativa/la-raiz-del-conflicto-en-bocas-del-toro-entre-el-banano-el-sindicato-y-la-represion/>
- Samaniego, A. (16 de junio de 2025). Contralor Flores: más de 30 mil docentes no cobrarán la próxima quincena. *La Prensa de Panamá*. <https://www.prensa.com/sociedad/contralor-flores-mas-de-30-mil-docentes-no-cobraran-la-proxima-quincena/>
- Sánchez Belmont, M., Ramírez, M. A., y Romero, F. (2019). Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la CISS. Ciudad de México.
- SL, S. L. (13 de febrero de 2025). Liberan mujeres pertenecientes al grupo sindicalista SUNTRACS. Panamá, Panamá. Obtenido de <https://www.instagram.com/reels/DGBoAviSoqC/>
- TVN. (28 de abril de 2025). 12 manifestantes, la mayoría mujeres, fueron retenidos tras cerrar la vía en protesta contra la ley 462. David, Chiriquí, Panamá. Obtenido de <https://www.instagram.com/reels/DJ90kMJingG/>
- Waked, D. (29 de julio de 2025). Procurador confirma denuncias por supuesto abuso policial en protestas contra las reformas a la Caja de Seguro Social. *La Estrella de Panamá*.