

El Movimiento Magisterial Frente a la Ley 462: causas, alcances y lecciones

Diógenes Sánchez Pérez

Universidad de Panamá

Panamá

diogenes-sanchez@hotmail.com

<https://orcid.org/0009-0002-6042-5222>

Recibido 28/2/26 – Aprobado 14/3/26

DOI: <https://doi.org/10.48204/2710-7531.9768>

Resumen

La Ley 462 de 2025, que modificó la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social en Panamá, provocó movilizaciones sociales en las que el movimiento magisterial desempeñó un papel destacado. El gobierno argumentó que la ley era una solución financiera, mientras que el sector docente consideró que afectaba el principio de solidaridad del sistema de pensiones, ya debilitado desde las reformas de 2005. El movimiento magisterial expresó su rechazo a la Ley 462 debido a su enfoque en la capitalización individual y al cambio en el modelo de financiamiento de pensiones, señalando que esto podría incrementar la incertidumbre respecto a las pensiones y debilitar la solidaridad intergeneracional del sistema de seguridad social. Las protestas se centraron en la defensa de los derechos y las expectativas de una vida digna tanto para el magisterio como de la población panameña. Aunque la ley no modificó inmediatamente la edad ni los regímenes existentes, el nuevo cálculo implicaría una reducción significativa en el monto de las pensiones, lo que generó una actitud de reserva ante las reformas propuestas por el gobierno y el sector empresarial.

Palabras claves: Caja de seguro social, movimiento magisterial, pensiones, solidaridad, cuentas individuales.

The Teachers' Movement Against Law 462: Causes, Scope, and Lessons

Abstract

Law 462 of 2025, which amended the Organic Law of the Social Security Fund in Panama, sparked social mobilizations in which the teachers' movement played a prominent role. The government argued that the law was a financial solution, while the teaching sector considered that it undermined the principle of solidarity in the pension system, already weakened since the 2005 reforms. The teachers' movement expressed its rejection of Law 462 due to its focus on individual capitalization and the change in the pension financing model, noting that this could increase uncertainty regarding pensions and weaken the intergenerational solidarity of the social

security system. The protests centered on defending the rights and expectations of a dignified life for both teachers and the Panamanian population. Although the law did not immediately modify the retirement age or existing pension schemes, the new calculation would imply a significant reduction in pension amounts, generating a cautious attitude toward the reforms proposed by the government and the business sector.

Keywords: Social security fund, teachers' movement, pensions, solidarity, individual accounts.

Antecedentes de la reforma de la Caja de Seguro Social 2025:

Para muchos panameños la Caja de Seguro Social es la institución más noble del país. Sin embargo, también ha sido la caja menuda de todos los gobiernos afectando las finanzas públicas de la institución. Esta situación se ve amenazada por otros factores como la caída de la presión de los ingresos tributarios del gobierno central en todos los rubros, reflejan el aumento de la evasión fiscal (penalizado en las leyes panameñas) y de los privilegios fiscales que tienen las empresas, le hacen un gran hoyo a las finanzas de la Caja de Seguro Social, si no se resuelve estos problemas estructurales serán los trabajadores los que tendrán que pagar los platos rotos con la aplicación de medidas que afectan la calidad de una pensión digna.

Cuando en el año 2005 en el gobierno de Martin Torrijos se realizó las reformas a la Caja de Seguro Social que dio como resultado la ley 51, fue la primera estacada estructural que defenestros el sistema solidario, para llevarnos a un sistema de cuentas individuales, destruyendo la solidaridad como principio vector sobre la cual se sustentaba piramidalmente la Caja de Seguro Social.

El magisterio panameño se opuso en las calles por principios éticos a esa reforma que atentaba contra las pensiones al aumentar las cuotas de 180 a 240 y se aumentaba el aporte a la cuota de seguridad social (Invalidez, Vejez y Muerte) situándose en un **9.75%** del salario bruto a partir de enero de 2013. Finalmente fue aprobada la ley 51 a espaldas del pueblo panameño en el Hotel Gamboa Resort, en la cual algunos dirigentes magisteriales se doblegaron ante el gobierno y terminaron aprobando la nefasta ley 51.

El magisterio como uno de los actores fundamentales de las luchas sociales en Panamá:

El magisterio panameño ha tenido un papel protagónico en las luchas sociales y nacionales del país. Prueba de ello, es que la Asociación de Profesores de la República de Panamá (ASOPROF) y el Magisterio Panameño Unido (MPU) participaron activamente en el rechazo del convenio Filós-Hines de 1947 que pretendía perpetuar bases militares estadounidense en nuestro país, una vez finalizó la Segunda Guerra Mundial. En 1965 el Secretario General Clarence Beacher de la Asociación de Profesores (ASOPROF) realizó un movimiento nacional denominado Movimiento

Pro-Mejoramiento Económico que pretendía elevar los salarios para todos los trabajadores del país. Igualmente ha sido su papel fundamental en la lucha por la recuperación del Canal de Panamá como por ejemplo cuando acompañaron a los estudiantes del Instituto Nacional el 09 de enero de 1964 a izar la bandera panameña en la Escuela de Balboa tal cual lo establecía el Acuerdo Chiari-Kennedy de 1963.

Estos estudiantes fueron custodiados por profesores miembros de la Asociación de Profesores de la República de Panamá. Igualmente, el magisterio ha sido un movimiento fundamental en el proceso de la lucha contra la dictadura militar de Manuel Antonio Noriega, donde los educadores fueron duramente reprimidos junto a otras organizaciones del movimiento popular panameño. Posterior a la invasión nefasta de los Estados Unidos a Panamá en 1989, también ha tenido un rol destacado en la defensa de la seguridad social y del seguro social en particular, como por ejemplo cuando destituyeron ilegalmente al Dr. Juan Jované como Director de la Caja de Seguro Social en 2003.

También como ya hemos visto, su papel significativo cuando las bases magisteriales se opusieron a la nefasta ley que propuso el gobierno de Martín Torrijos y que dismanteló el sistema solidario bajo la falacia de que iba a salvar a la Caja de Seguro Social por los próximos 40 años. Más recientemente el magisterio panameño ha luchado en contra del alto costo de la vida, la energía, los medicamentos, el combustible y donde se dieron protestas a nivel nacional en el año 2022.

No menos importante ha sido el papel del magisterio contra el daño medio ambiental provocado por First Quantum Minerals que está causando una catástrofe ecológica en el distrito de Donoso y por lo cual se declaró una huelga indefinida en el año 2023 para defender nuestros recursos hídricos, la flora y la fauna de nuestro país contra los intereses espurios de las transnacionales mineras que destruyen el medio ambiente y el Corredor Ecológico Mesoamericano, del cual Panamá forma parte. Esta lucha permitió que el contrato ley que permitía la explotación de la mina fuera declarado inconstitucional debido a que violaba 25 artículos de la constitución política.

Esta declaración de inconstitucionalidad fue un claro triunfo del movimiento popular panameño: trabajadores, campesinos, indígenas, grupos ambientalistas, guerreros del mar, la juventud panameña y sobre todo del movimiento magisterial que tuvo 2 mártires educadores y el esposo de una profesora que la acompañaba en la protesta ese día y que fueron vilmente asesinados, a ellos sea todo nuestro respeto (Abdiel Díaz Chávez, Tomás Cedeño García y el señor Iván Rodríguez Mendoza). Más recientemente (2025) se liberó otra lucha nuevamente por la imposición de la ley 462 que Disminuye significativamente las pensiones al modificar el cálculo de las pensiones, al igual que se le entrega al sector financiero internacional el 10% de los fondos de la caja de seguro social a pesar de amplias propuestas financieramente sostenibles presentadas por el movimiento social panameño y los gremios magisteriales.

Demandas centrales del movimiento magisterial en el 2025.

Frente a las medidas impositivas llevadas adelante por el gobierno nacional de José Raúl Mulino junto a el sector empresarial, pretenden apropiarse de los recursos de los trabajadores que han sido las grandes víctimas de los saqueos financieros de empresarios inescrupulosos que han evadido el pago de la cuota obrero patronal siendo esto el mayor hueco financiero que tiene la Caja de Seguro Social, son estos mismos sectores los que pretenden administrar los fondos de dicha institución de salud pública.

Hildebrando Araica señala, por ejemplo: *“Cabe citar los desgreños administrativos vinculados a inversiones de la reserva de IVM en planes de viviendas que resultaron en escándalos y pérdidas cuantiosas. También han erosionado los ingresos de esa rama la morosidad y evasión patronal en el pago de las cuotas. La precariedad en el empleo formal, ligada a la política de flexibilización*

de la mano de obra, ha venido impidiendo, por otra parte, recaudaciones de ingresos por pago de cuotas de empleadores y trabajadores”. (Araica. 2005 p. 3). El magisterio se movilizó en rechazo a una reforma que percibe como una amenaza al carácter solidario del sistema de pensiones, expresando preocupación por posibles procesos de individualización, capitalización y debilitamiento del principio de solidaridad intergeneracional.

Uno de los aspectos centrales de las protestas del magisterio es la preocupación por una posible afectación a derechos laborales históricamente adquiridos. Cabe recordar que durante el gobierno de Ernesto Pérez Balladares se eliminaron las jubilaciones especiales, lo cual permitía renovar el sistema educativo con nuevos docentes y facilitaba el relevo generacional. Además, existía incertidumbre respecto a las futuras condiciones de jubilación de los docentes activos, particularmente en relación con el nuevo factor de pensionamiento contemplado en la nueva ley.

El movimiento magisterial ha cuestionado el proceso de formulación y aprobación de la Ley 462, señalando la falta de un diálogo efectivo. A pesar de haber convocado diversos sectores a mesa de escucha en la presidencia de la República, ninguna de las propuestas presentadas por el movimiento popular fue incorporada, limitándose únicamente a rechazar dichas propuestas bajo el argumento de que no se había incrementado la edad de jubilación. Sin embargo, omiten mencionar que la nueva legislación podría resultar en pensiones insuficientes para las futuras generaciones, lo cual será evidente tras la entrada en vigor de la ley.

La convocatoria a la presidencia, según el movimiento magisterial, tenía como finalidad legitimar una mesa de escucha, porque en realidad se desconoció todo el aporte técnico y financiero realizado por el movimiento popular panameño. Fracasado este espacio, se acudió también a la asamblea legislativa para presentar nuestras propuestas que igualmente fueron ignoradas por los diputados. Entre las propuestas que presentamos el Frente de Acción Magisterial (FAM) están las siguientes:

1. **Que el Canal de Panamá** aporte 10% de la Utilidades para salvar la CSS. El Canal de Panamá tendrá una utilidad de 3,500 millones de balboas en 2025.
2. **Puertos.** movieron aproximadamente 8.3 millones de contenedores teus en 2023. Se propone que los puertos paguen \$20 dólares por movimiento teus.
3. **Sector Aéreo.** Por el Aeropuerto Internacional de Tocumen transitan 18 millones de pasajeros por año. Se propone que se cobre USD\$15 por pasajero en tránsito. Considerando la variación de los precios de los pasajes esto no afecta la competitividad de la actividad aérea.
4. **Bancos.** Se propone establecer un impuesto a los bancos equivalente al 10% de sus utilidades. El Sistema Bancario Nacional puede aportar el 10% de las utilidades. Utilidad del Sistema Bancario Nacional en 2023 fue de 2,204 millones de balboas.
5. **Traspaso del Subsidio a Partidos Políticos:** Basta de despilfarrar dinero en política. Esos fondos se deben reasignar para fortalecer el programa de IVM, priorizando el bienestar de la ciudadanía sobre los intereses partidarios.

6. **Juegos de suerte y azar.** Estos pueden aportar 10% de las apuestas netas. Incluye hipódromo, salas de bingos, mesas de juego, máquinas tragamonedas, apuestas en eventos deportivos y juegos de azar en internet. Las apuestas netas sumaron 351 millones de balboas en 2023.
7. **Cobro de los \$840 Millones anuales de evasión a la CSS por parte de los patronos.** Recuperar esta evasión de las cuotas es una medida urgente y necesaria para revitalizar nuestras pensiones.
8. Estas son solo 7 propuestas de una veintena de propuestas financieramente sostenibles que presentamos a la presidencia de la república y a la Asamblea Nacional, pero, archivadas sin ningún eco posible. Igualmente, la Alianza Pueblo Unido por la Vida, presentó un texto único de anteproyecto de ley. En el se modifica la ley 51 del 27 de diciembre de 2005, que reforma la ley orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones. En la exposición de motivos señalaba el documento: *“Para los movimientos sociales y populares en general y para la alianza pueblo unido por la vida, la caja de seguro social constituye un baluarte de reivindicación social que protegemos y velamos para que cumpla con la misión para la que fue erigida, brindarles salud gratuita y de calidad y pensiones dignas a los panameños, cristalizando una de las mayores virtudes del ser humano, la solidaridad”*. (Alianza. 2025. p. 1).
9. La indolencia del gobierno en contubernio con algunos empresarios inescrupulosos, junto a diputados corruptos que decían salvar la Caja sin profundizar en la realidad financiera y de atacar la evasión fiscal, principal causa (aunque hay muchas más) de la situación de crisis de estructural de la institución, aprobaron la ley en contra de la voluntad general de los asegurados.

Huelga, Represión y Persecución Judicial:

El miércoles 23 de abril de 2025, los gremios magisteriales convocamos a una huelga nacional. Con la movilización de los gremios docentes, otros sectores sociales habían acordado iniciar el 28 de abril la huelga nacional, principalmente el Sindicato Único de la Construcción (SUNTRACS) y la Bananera de la provincia de Bocas del Toro (SITRAIBANA). Todas estas fuerzas sociales y patrióticas acordaron la realización de marchas y acciones colectivas en todo el país. La confrontación en torno a la Ley 462 profundizó las tensiones entre el Estado, el magisterio y los sindicatos, evidenciando los límites del modelo de gobernanza. Si bien es cierto la ley 462 fue el detonante también se incorporaron otras propuestas invitando a la huelga nacional. Entre las otras demandas se encontraban:

1. El rechazo a los embalses en Río Indio, es un duro golpe para el desplazamiento que sufrirán cientos de familias campesinas que habitan el área y sus afluentes.
2. El rechazo al memorándum de entendimiento con el gobierno de Estados Unidos, que pisotea la soberanía nacional, alcanzada gracias a la lucha del pueblo panameño y a los mártires del 9 de enero de 1964.
3. La intención de reabrir la mina de Donoso, desconociendo el repudio del pueblo demostrado en las calles y el intento de desconocer el fallo de inconstitucionalidad, dictado por la Corte Suprema de Justicia a ese proyecto.

Todas estas demandas legítimas del movimiento popular panameño y del magisterio en particular, provocaron un enfrentamiento del Estado, los grupos fácticos de poder económico y las grandes transnacionales beneficiadas con estos megaproyectos en contra el pueblo panameño. El Estado utilizó todos los recursos de persecución judicial, abriendo procesos amañados dirigidos principalmente contra el sindicato único de la construcción (Suntracs), pero también contra los grupos beligerantes de la provincia de Bocas del Toro, que enfrentaron el excesivo poder violento del Estado dando como resultado dos víctimas fatales en esa provincia heroica. En ese mismo orden de cosas de represión policial y judicial, se le abrió procesos judiciales a compañeros y compañeras del grupo indígenas Emberá de Arimae en la provincia del Darién, que salieron a protestar en contra de la ley 462.

Fue tan brutal y represivo la persecución policiaca y judicial contra el movimiento popular panameño, que obligó a dirigentes del Sindicato Único de la Construcción (Suntracs) a buscar asilo político en la embajada de Bolivia, para evitar ser aprehendido y convertirlo en un trofeo de guerra para el presidente José Raúl Mulino. Los docentes fueron procesados administrativamente, primero reteniéndoles el salario y luego abriendo procesos disciplinarios impulsados por el régimen del terror de la ministra de educación Lucy Molinar y el presidente de la república José Raúl Mulino.

Lecciones por aprender en esta coyuntura nacional:

Después de más de 200 procesos judiciales contra trabajadores de la construcción, (uno de ellos exiliado fuera del país y otro en la embajada de Nicaragua) la persecución contra los grupos indígenas y docentes no cesa. El ministerio público y el órgano judicial se han convertido en instrumentos de persecución política al servicio del órgano ejecutivo. El gobierno nacional pretende crear un precedente, violentando el Estado de Derecho y las garantías fundamentales consagradas en la constitución política del país.

El derecho a huelga, establecido en el artículo 69, de la constitución nacional establece claramente este derecho humano inalienable y aunque no esté reglamentado no impide el ejercicio de este en el sector público. Aunado a todos los procesos judiciales contra los actores sociales antes mencionados; en el caso particular de los docentes se han separado a 298 educadores y a cuatro directores de colegio que se negaron a abrir procesos disciplinarios administrativos a los docentes que estábamos en huelga.

Estas consecuencias son producto de una movilización que recayó en algunas organizaciones sociales que se convirtieron en la vanguardia, contra la nefasta ley 462, que sin embargo, terminó desgastándose en una lucha desproporcional de grupos conscientes de la importancia de rechazar esta ley, pero, con la ausencia de otros sectores que no abrazaron la causa por diversas razones que desmovilizaron su participación a pesar de las consecuencias negativas de la ley 462 de la caja de seguro social. Presentamos a riesgo de equivocarnos algunas razones que dejaron solo a las organizaciones sociales y más específicamente al magisterio en la lucha contra esta nefasta ley.

1. La falta de una caracterización del gobierno actual, que no es un gobierno dirigido por mediadores o personas que generan consenso, sino dirigida por la extrema derecha represiva y fascista, que no acepta voces disidentes que contravengan sus intereses de clase.

2. En el caso de los gremios magisteriales, el exceso de confianza tras haber obtenido importantes triunfos en el año 2022 con el tema del aumento de los combustibles y el gigantesco triunfo contra el tema de la minería en el año 2023, se presumía que la movilización docente iba a paralizar mayoritariamente las escuelas y colegios y si bien es cierto que hubo una participación inicial del 50% a medida que transcurría el tiempo ese porcentaje fue disminuyendo en virtud de las amenazas y la persecución del Meduca.
3. No hay la menor duda que la huelga contra la minería en el año 2023 fue apoyada por muchos partidos políticos de oposición, debido a que era un año preelectoral y se financiaron movilizaciones sociales. Por el contrario, en esta huelga contra la ley 462, los partidos políticos de oposición le hicieron el juego al gobierno negociando acuerdos tras bastidores con diputados que se reunieron con el presidente de la república en la ciudad de Penonomé.
4. El apoyo moral de otros sectores, que decían que apoyaban la legitimidad de la lucha, pero, que sólo salían a piquetear algunas veces a orillas de la calle, pero, sin un mecanismo de presión real.
5. Otro factor pudiese ser la falta de un discurso convincente, que aglutinara a otros sectores igualmente afectados como los trabajadores independientes, que ahora están obligados a pagar progresivamente la cuota obrero patronal, sin importar la naturaleza de su trabajo.

Conclusión y desafíos:

Marx, dijo una vez *“La historia ocurre dos veces, la primera vez como una gran tragedia y la segunda como una miserable farsa”*. (Marx. 2003.p.13). La propuesta de Martín Torrijos para modificar la Caja de Seguro Social se impuso como una gran tragedia donde se eliminaba fundamentalmente el concepto de solidaridad en la institución más noble del país. Hoy la historia se repite como farsa, en la que a pesar de que fue, en los trabajadores sobre las que recayó los principales sacrificios de la ley 51, ahora con la ley 462, recae nuevamente y de manera ridícula sobre los trabajadores. La ineficiencia de un Estado corrupto administrado por grandes empresarios que se sirven del Estado para aumentar sus ganancias exponencialmente cuestiona al Estado, pero, se sirven del Estado para engrosar sus riquezas y ganancias. Nos corresponde asumir los desafíos frente a un gobierno tiránico que controla todos los poderes públicos del Estado, organizando al pueblo en todas sus estructuras desde los estudiantes, trabajadores, indígenas, sociedad civil, y otras formas de organización política y social. Esa es la tarea ineludible que hay que asumir, para prepararnos en las luchas venideras, el magisterio como siempre se mantendrá firme, porque *“mientras haya docentes de pie, no habrá pueblo de rodillas”*.

Referencias bibliográficas

Alianza Pueblo Unido por la Vida. (2025). Lo Solidario lo único Seguro. Frenadeso Panamá.

Araica A., Hildebrando. (2005) Sobre la crisis de la seguridad social panameña *Revista Tareas*, núm. 119, enero-abril, pp. 101-111.

Frente de Acción Magisterial: (2025) propuesta de reforma de la ley 51 del 27 de diciembre de 2005 de la caja de seguro social de los gremios magisteriales.

Marx, Karl. (2003). El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte. Fundación Federico Engels, Madrid España.