

Pensión de vejez del subsistema mixto desde las normas de la OIT

Subsistema mixto's old age pension based on ILO standards

Pensão de velhice de subsistema mixto com base nas normas da OIT

Alexander Bernal Chanis^{1}*

Fecha de recepción: 13/03/2023

Fecha de aceptación: 28/07/2023

1. Universidad del Istmo, República de Panamá

Cómo citar este artículo:

Bernal Chanis, A. (2023). Pensión de vejez del Subsistema Mixto desde las Normas de la OIT. Revista Científica del Istmo, 1(1), pág.

*Autor de correspondencia: abernalchanis@gmail.com

Resumen. Esta investigación busca determinar la pertinencia de la pensión de vejez otorgada por el Subsistema Mixto del Riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja de Seguro Social para Panamá. La principal base para esta evaluación son las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre seguridad social respecto a las prestaciones de vejez. Dichas normas fueron operacionalizadas y traducidas a rúbricas de evaluación que permitieron describir los aspectos específicos con los que el objeto de estudio cumple, tomando como referencia el año 2021. La investigación fue cuantitativa, descriptiva, transversal y de razonamiento inductivo, apoyada en el análisis documental de leyes e informes estadísticos. Los resultados demuestran que la pensión de vejez que otorga este esquema cumple con la mayoría de las normas, no obstante, se observa un considerable déficit en el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con la prestación.

Palabras Clave. seguridad social, pensión, vejez, Caja de Seguro Social-Panamá.

Abstract. This research aims to determine the adequacy of the old-age pension delivered by the Subsistema Mixto of the Riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte of Caja de Seguro Social (Mixed Subsystem of the Risk of Disability, Old Age and Death of the Social Security Fund). To this aim, the basis of this evaluation is the International Labour Organization's (ILO) social security standards regarding old-age benefits. These standards were operationalized and translated into evaluation rubrics that enabled the description of the specific aspects in which the object of study fulfils such standards, taking as reference the year 2021. The research was quantitative, descriptive, transversal and inductive reasoning, supported by documentary analysis of laws and statistical reports. The results show that the old-age pension provided by this scheme fulfils most of the standards. However, it is evident that there is a considerable deficit in respect to the standards related to benefits.

Keywords. social security, pension, old age, Caja de Seguro Social-Panama.

Resumo. Esta pesquisa visa determinar a pertinência da pensão de velhice concedida pelo Subsistema Mixto de Riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte da Caja de Seguro Social (Subsistema Misto do Risco de Invalidez, Velhice e Morte da Caixa de Segurança Social). A base principal para esta avaliação são as normas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre segurança social a respeito das prestações de velhice. Tais normas foram operacionalizadas

e traduzidas a rubricas de avaliação que permitiram descobrir os aspetos específicos com os que o objeto de estudo cumpre, tendo como referência o ano de 2021. A pesquisa foi quantitativa, descritiva, transversal e de raciocínio indutivo, apoiada em análise documental de leis e relatórios estatísticos. Os resultados demonstram que a pensão de velhice que concede este esquema cumpre com a maioria das normas. No entanto, se nota um considerável déficit no cumprimento das disposições relacionadas com a prestação.

Palavras-chave. seguridad social, pensão, velhice, Caja de Seguro Social-Panamá.

1. Introducción

En el año 2005 se reformó la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social (CSS) mediante la Ley 51. En dicha reforma se dividió el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) en dos subsistemas: el Subsistema Exclusivamente de Beneficio Definido (SEBD) y el Subsistema Mixto (SM), según el artículo 150 de esta ley. A su vez, el Subsistema Mixto está dividido en dos componentes: el Componente de Beneficio Definido (SM-BD) y el Componente de Ahorro Personal (SM-AP).

De manera general, esta reforma cerró el sistema antiguo (Subsistema Exclusivamente de Beneficio Definido) a nuevos participantes y creó un sistema nuevo (Subsistema Mixto) que se traspasó a las siguientes generaciones de trabajadores. Además, la ley obligó a todas las personas que se afiliaron a partir del año 2008 a cotizar en el recién creado Subsistema Mixto (Ley 51, arts. 151–152; Ley 2, 2007, art. 2).

Una irregularidad notoria de la Ley 51 de 2005 es que no contempla mecanismos suficientes para pagar las pensiones de las personas que quedaron en el Subsistema Exclusivamente de Beneficio Definido. Esta establece que “los fondos de cada subsistema no podrán ser empleados para cubrir gastos del otro subsistema, ni podrán transferirse recursos de uno a otro” (art. 157). Esto tiene como consecuencia el eventual agotamiento de las reservas del Subsistema Exclusivamente de Beneficio Definido, ya que este subsistema actualmente paga todas las pensiones de vejez y tiene cada vez menos cotizantes (Jované, 2019, 2021; Argote, 2021). Cuando esto pase, no habrá fondos disponibles para pagar las pensiones.

Con respecto a esto, se estima que las reservas del

Subsistema Exclusivamente de Beneficio Definido se agotarán en el año 2025 (de la Guardia et al., 2020). A esta situación es a la que se suele denominar la crisis del Seguro Social (Calles, 2021; Cochez, 2021). Además, es la principal razón por la cual se convocó el Diálogo Nacional por la Caja de Seguro Social que inició en febrero de 2021 (Rodríguez, 2021) y culminó en septiembre del mismo año, sin una solución clara sobre cómo pagar las pensiones de las personas afiliadas al Subsistema Exclusivamente de Beneficio Definido (Coriat, 2021).

Para indagar sobre esto, conviene introducir el concepto de costos de transición, que es la denominación que se le da a la totalidad del déficit que debe cubrir el Estado con aportes extraordinarios para pagar las pensiones de un sistema cerrado (Orszag y Stiglitz, 2019; Mesa-Lago, 2008; Becker et al., 2013; Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015; Ortiz et al., 2018; Jované, 2019, 2021). Con esto en mente, es factible resumir las posibles soluciones a la crisis del Seguro Social en tres estrategias:

1. Pagar los costos de transición mediante aportes extraordinarios del gobierno central (Iyer, 1999; Grupo de Evaluación Independiente–Banco Mundial, 2006; Ortiz et al., 2018; Argote, 2021).

2. Evitar los costos de transición cerrando el Subsistema Mixto y transfiriendo sus fondos y participantes al Subsistema Exclusivamente de Beneficio Definido (Ortiz et al., 2018; Jované, 2019, 2021).

3. Una combinación de ambas estrategias. Por ejemplo, se pueden fusionar el Componente de Beneficio Definido del Subsistema Mixto y el Subsistema Exclusivamente de Beneficio Definido

para reducir los costos de transición.

No se debe perder de vista que la pensión de vejez del Subsistema Mixto será la única que otorgará la Caja de Seguro Social, una vez que fallezca la última persona afiliada al Subsistema Exclusivamente de Beneficio Definido. Con base en esto, estas tres estrategias pueden entenderse como una decisión entre completar, revertir o modificar la transición del Subsistema Exclusivamente de Beneficio Definido al Subsistema Mixto. Desde esta perspectiva, definir qué características del Subsistema Mixto son adecuadas se vislumbra como un paso importante para tomar esta decisión.

Por tal razón, el objetivo de esta investigación es determinar la pertinencia de la pensión de vejez otorgada por el Subsistema Mixto del Riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja de Seguro Social, de manera que permita describir de forma multidimensional este subsistema. Como la determinación de la pertinencia de un sistema es en sí un ejercicio subjetivo, se decidió basar la evaluación en un marco de referencia que maximizara la capacidad de comprender al sistema evaluado.

Con esto en mente, se escogieron a las normas de la Organización Internacional del Trabajo sobre seguridad social (Organización Internacional del Trabajo, 2017) como base para realizar esta evaluación, porque permiten realizar un análisis multidimensional de los sistemas de pensiones, ya que están agrupadas en cinco dimensiones:

- La definición de contingencia (¿cuáles son los riesgos o circunstancias de vida que deben cubrirse?);
- Las personas protegidas (¿quiénes deben ser protegidos?);
- La clase y el nivel de las prestaciones (¿qué debería proporcionarse?);
- Las condiciones de elegibilidad para acceder a una prestación, incluyendo el periodo de calificación requerido (¿qué debe hacer una persona para tener derecho a la prestación?);
- La duración de la prestación y del periodo de espera (¿por cuánto tiempo debe pagarse/

concederse la prestación?). (2017, p. 234)

Para cumplir con el objetivo de la investigación, se debe elaborar sobre los parámetros y estructuras de los sistemas de pensiones de vejez, así como sobre las categorías poblacionales.

En esta investigación se entienden a los parámetros de un sistema como las variables utilizadas para ajustar los componentes sin modificar su estructura. Mientras tanto, la estructura de un sistema de pensiones constituye su lógica general, especialmente con respecto a su financiamiento, prestaciones y condiciones de elegibilidad. Dicho de otra forma, los parámetros modifican los componentes del sistema, mientras que la estructura determina cuáles son estos componentes y cómo interactúan entre sí. Esto llama a detallar cuáles son los tipos de estructura que competen, así como los parámetros relacionados. Con respecto a las estructuras, conciernen dos: los sistemas contributivos colectivos y los sistemas de cuentas individuales.

Los sistemas contributivos colectivos son generalmente de administración pública, financiados mediante contribuciones ad hoc y de beneficio definido. Pueden estar diseñados para acumular reservas (capitalización parcial o total) o para pagar pensiones con ingresos corrientes (Banco Mundial, 1994, p. xxv; Iyer, 1999, p. 25; Orszag y Stiglitz, 1999, p. 3; Mesa-Lago, 2008; Barr y Diamond, 2008, p. 2; Bonilla García y Conte-Grand, 2012; Organización Internacional del Trabajo, 2017, p. 217). Por otro lado, los sistemas de cuentas individuales pueden ser privados o públicos, de beneficio indefinido y necesariamente de capitalización total. Además, también se financian mediante contribuciones ad hoc (Iyer, 1999, pp. 5, 25 y 54; Orszag y Stiglitz, 1999, p. 3; Mesa-Lago, 2008; Barr y Diamond, 2008; Bonilla García y Conte-Grand, 2012; Organización Internacional del Trabajo, 2017, p. 217).

Ambos subsistemas del Riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte son financiados por contribuciones ad hoc (Ley 51, 2005, arts. 153–154), de afiliación obligatoria (art. 77) y están bajo administración pública (arts. 2 y 150). No obstante, el Subsistema Exclusivamente

de Beneficio Definido y el Componente de Beneficio Definido del Subsistema Mixto pueden clasificarse como sistemas contributivos colectivos de capitalización parcial (ver arts. 150, 168–170 y 219). En cambio, el Componente de Ahorro Personal del Subsistema Mixto es un sistema de cuentas individuales (arts. 150, 198–199 y 209).

2. Métodos

Se realizó una investigación con enfoque cuantitativo, de alcance descriptivo y de tipo transversal, tomando como referencia el año 2021; consistió en un razonamiento inductivo, apoyado por cálculos poblaciones a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo y de la Junta Técnica Actuarial de la Caja de Seguro Social. La técnica de investigación utilizada fue el análisis documental de leyes e informes estadísticos.

3. Resultados y Discusión

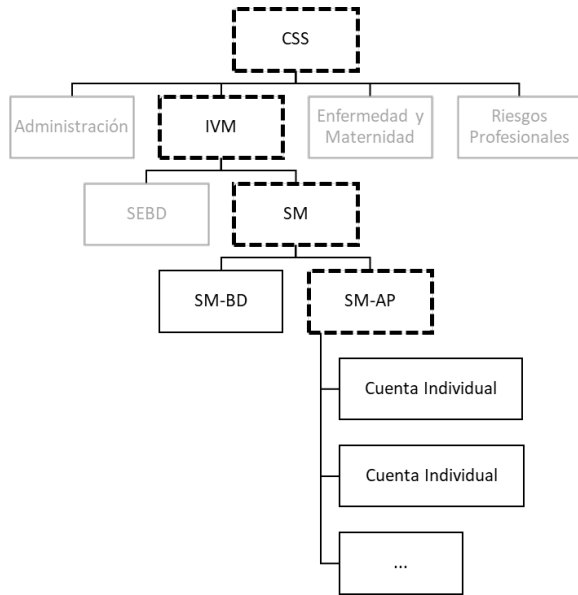


Figura 1. Fondos de la Caja de Seguro Social, excluyendo seguros colectivos y fideicomisos.

Nota. Elaboración con base en la Ley 51 de 2005, arts. 100, 101, 102, 103, 130, 150, 153, 154, 155, 157, 209 y 238 y el Decreto de Gabinete 68 de 1970, arts. 47 y 58.

Puesto que en el Subsistema Mixto conviven dos tipos de estructura, conviene definir los parámetros comunes para ambos componentes, así como aquellos

que son específicos a cada uno.

| Parámetro | Definición simplificada |
|-------------------------------------|--|
| <i>Edad de referencia</i> | Edad en la que las personas pueden solicitar su pensión de vejez completa (Banco Mundial, 1994, p. xxiv) |
| <i>Edad para pensión reducida</i> | Edad en la que las personas pueden solicitar una pensión de vejez <i>reducida</i> (Organización Internacional del Trabajo, 2017, p. 101) |
| <i>Periodo mínimo de cotización</i> | Tiempo mínimo en el que se deben realizar aportes al sistema para poder recibir pensión completa (Organización Internacional del Trabajo, 1952) |
| <i>Fórmula de beneficio</i> | Fórmula o método que determina cómo se calcula el monto de la pensión (Gillion <i>et al.</i> , 2000, p. 5) |
| <i>Indexación</i> | Método utilizado para elevar progresivamente el monto de las pensiones. Comúnmente, las pensiones se indexan a la inflación, al crecimiento promedio de los salarios o a una combinación de ambos índices (Iyer, 1999; Organización Internacional del Trabajo, 2017) |
| <i>Pensión mínima y máxima</i> | Montos fijos que constituyen un rango dentro del cual deben estar todos los montos de las pensiones (Mesa-Lago, 2008) |

Tabla 1. Parámetros comunes para ambos componentes del Subsistema Mixto

| Parámetro | Definición simplificada |
|--|--|
| <i>Salario base o ingreso asegurado</i> | Medida del ingreso de las personas afiliadas que se utiliza para calcular o medir el monto de las pensiones (Iyer, 1999, p. 3) |
| <i>Tasa de reemplazo o tasa de sustitución</i> | Porcentaje del salario base que es reemplazado por la pensión (Iyer, 1999, pp. 3–4) |

Tabla 2. Parámetros relacionados al Componente de Beneficio Definido del Subsistema Mixto.

| Parámetro | Definición simplificada |
|--|---|
| <i>Criterios de capitalización</i> | Las tasas de interés a las que se capitalizan los balances de las cuentas individuales, los periodos de capitalización y otras pautas que gobiernen los métodos mediante los cuales se capitalizan estos fondos (p. ej. Res. 39,609-2007-J.D., art. 21) |
| <i>Tasa de descuento</i> | También llamada <i>tasa de venta</i> cuando el sistema es privado es la tasa de interés promedio que se espera obtener en el periodo entre el que una persona se jubila hasta el fin de su vida (Arteaga Jacobo <i>et al.</i> , 2004; Alarcón, 2017) |
| <i>Expectativa de vida de referencia</i> | La edad a la que se puede esperar estadísticamente que fallezcan las personas que conforman una población delimitada (Palladino, 2010, p. 13). Esta estadística puede calcularse como un promedio para toda la población o como una estadística separada para cada sexo (Mesa-Lago, 2008) |

Tabla 3. Parámetros relacionados al Componente de Ahorro Personal del Subsistema Mixto

Luego de definir los parámetros aplicables al Subsistema Mixto, se hace lo mismo para los indicadores de cobertura implícitos en las normas de seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo (2017, p. 88) hace una distinción entre cobertura de beneficiarios y cobertura de cotizantes. La cobertura de beneficiarios (C-PM) consiste en el porcentaje de personas que superan la edad legal de jubilación (población meta o PM) y reciben una pensión. Mientras tanto, la cobertura de cotizantes ofrece una estimación de la cobertura de beneficiarios futura a partir de distintas categorías poblacionales.

Finalmente, es necesario explorar el indicador cotizantes o contribuyentes activos (CA). Teóricamente, esta es la cantidad de personas que están cotizando en un sistema de pensiones contributivo. Para fines de esta investigación, se empleó la definición operacional que utiliza la Caja de Seguro Social según su Junta Técnica Actuarial (de la Guardia et al., 2020): “aquellos que han cotizado al menos una cuota en el año de análisis” (p. 40).

| Categoría | Definición simplificada |
|---------------------------------------|---|
| PET o población en edad de trabajar | 15 años o más |
| PEA o población económicamente activa | PET disponible para trabajar a cambio de remuneración |
| PE o población empleada | PEA con contrato de trabajo |
| CA o cotizantes activos | PET que cotiza en un sistema de pensiones |
| PM o población meta | PET que ha alcanzado la edad de referencia |
| PET _e | PET que no ha alcanzado la edad de referencia |
| PEA _e | PEA que no ha alcanzado la edad de referencia |
| PE _e | PE que no ha alcanzado la edad de referencia |
| CA _e | CA que no ha alcanzado la edad de referencia |

Tabla 4. Categorías poblacionales empleadas en este estudio

Nota. Elaboración con base en la Ley 51 (2005, art. 170); Organización Internacional del Trabajo (2013, pp. 4 y 7; 2015, pp. 58 y 68); de la Guardia et al. (2020, p. 40); Instituto Nacional de Estadística y Censo (2021).

A partir de estas definiciones, se está en posición para realizar la descripción metodológica. El primer paso fue desagregar las normas de la Organización Internacional del Trabajo para producir estándares que debían alcanzar ciertos indicadores. Dichos estándares fueron de tipo binario, lo que quiere decir que solo se les podían asignar uno de estos tres valores: 1

(en cumplimiento), 0 (en incumplimiento), o nulo (inconcluso).

Además, puesto que las normas de la Organización Internacional del Trabajo ofrecen un rango de opciones para su cumplimiento, se consideró conveniente definir tres niveles de exigencia:

1. Estándares mínimos: corresponden a lo mínimo necesario para cumplir con lo dispuesto en el Convenio 102, con respecto a las prestaciones de vejez.

2. Estándares elevados: corresponden a lo mínimo necesario para cumplir con lo dispuesto en el Convenio 128, con respecto a las prestaciones de vejez.

3. Estándares más altos: corresponden a las condiciones más exigentes establecidas en el Convenio 128 y en la Recomendación 131, con respecto a las prestaciones de vejez.

Después de definir cada uno de los estándares, estos se consolidaron en tres rúbricas de evaluación a partir de los tres niveles de exigencia antes mencionados. Las rúbricas, que se muestran consolidadas en la Tabla 6, incluyeron descripciones de los criterios a seguir para asignar una calificación para cada estándar. Se definieron a los estándares mínimos y a los estándares elevados como lo mínimo necesario para cumplir con los convenios 102 y 128, respectivamente. También se definió un último nivel (los estándares más altos), para mostrar cómo sería un sistema que cumpliera con las normas más exigentes del Convenio 128 y la Recomendación 131. Al respecto, es necesario mencionar que se entienden por más exigentes a aquellas normas que son más favorables para la población meta.

| Dimensión | Estándar | Nivel de exigencia | | |
|--------------|---|----------------------|----------------------|----------------------|
| | | Mínimo | Elevado | Más alto |
| Duración | Pensión vitalicia | ○ | ○ | ○ |
| | Tope en la edad de referencia | 65 años ^a | 65 años ^b | 65 años ^b |
| Contingencia | Permiso para ejercer actividades lucrativas | | | ○ |
| | Permiso para ausentarse del territorio | | | ○ |
| Prestación | Periodicidad del pago | ○ | ○ | ○ |
| | Indexación | ○ | ○ | ○ |
| | Tasa de reemplazo mínima | 40% | 45% | 55% |
| | Compensación por postergar la jubilación | | | ○ |

| | | | | |
|-----------------------------|---|---|--|-------------------------|
| | Pensión mínima suficiente | | | ○ |
| | Compensación por dependencia | | | ○ |
| Personas protegidas | Cobertura mínima de cotizantes | 20% C-PET _e ; 50% C-PE _e | 75% C-PEA _e ; 100% C-PE _e | 100% C-PEA _e |
| | Cobertura mínima de beneficiarios | | | 100% C-PM |
| Condiciones de elegibilidad | Tope en período mínimo de cotización | 30 años | 30 años | 20 años |
| | Tope de cotización para pensión reducida | 15 años | 15 años | |
| | Asimilación de incapacidad por enfermedad | | | ○ |
| | Asimilación de incapacidad por accidente | | | ○ |
| | Asimilación de incapacidad por maternidad | | | ○ |

Tabla 6. Consolidación de estándares derivados de las normas sobre seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo.

Nota. El símbolo **O** significa que es parte de la rúbrica.

Elaboración con base en el Convenio 102 (1952), el Convenio 128 (1967a) y la Recomendación 131 (1967b) de la Organización Internacional del Trabajo.

a. Puede ser mayor si se justifica en la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada.

b. Puede ser mayor si se justifica con suficientes criterios demográficos, económicos y sociales apropiados y respaldados por datos estadísticos.

En la Tabla 7 se presentan los resultados de cada estándar y en la Tabla 8 se resumen los resultados por dimensión.

| Dimensión | Estándar | Nivel de exigencia | | |
|---------------------|---|--------------------|---------|----------|
| | | Mínimo | Elevado | Más alto |
| Duración | Pensión vitalicia | 1 | 1 | 1 |
| Contingencia | Tope en la edad de referencia | 1 | 1 | 1 |
| | Permiso para ejercer actividades lucrativas | | | 1 |
| | Permiso para ausentarse del territorio | | | 1 |
| Prestación | Periodicidad del pago | 1 | 1 | 1 |
| | Indexación | 0 | 0 | 0 |
| | Tasa de reemplazo mínima | 0 | 0 | 0 |
| | Compensación por postergar la jubilación | | | 1 |
| | Pensión mínima suficiente | | | 0 |
| Personas protegidas | Compensación por dependencia | | | 0 |
| | Cobertura mínima de cotizantes | 1 | 1 | 0 |
| | Cobertura mínima de beneficiarios | | | 0 |

| | | | | |
|-----------------------------|---|---|---|---|
| Condiciones de elegibilidad | Tope en período mínimo de cotización | 1 | 1 | 1 |
| | Tope de cotización para pensión reducida | 1 | 1 | |
| | Asimilación de incapacidad por enfermedad | | | 1 |
| | Asimilación de incapacidad por accidente | | | 1 |
| | Asimilación de incapacidad por maternidad | | | 1 |

Tabla 7. Consolidación de resultados por estándar y nivel de exigencia.

| Dimensión | Nivel de exigencia | | |
|-----------------------------|--------------------|---------|----------|
| | Mínimo | Elevado | Más alto |
| Duración | 100% | 100% | 100% |
| Contingencia | 100% | 100% | 100% |
| Prestación | 33.3% | 33.3% | 33.3% |
| Personas protegidas | 100% | 100% | 0% |
| Condiciones de elegibilidad | 100% | 100% | 100% |

Tabla 8. Consolidación de resultados por dimensión y nivel de exigencia, en porcentaje.

Como se observa en la Tabla 8, el Subsistema Mixto cumple con la mayoría de las normas de la Organización Internacional del Trabajo, siendo la dimensión Prestación la clara excepción. Además, con respecto a la dimensión Personas protegidas (Cobertura), se observa un incumplimiento total en el nivel de exigencia más alto. En este sentido, la Tabla 7 deja ver cuáles son las disposiciones en las que el Subsistema Mixto no cumple con las normas de la Organización Internacional del Trabajo:

- La pensión no está indexada ni a la inflación ni al nivel general de ingresos.
- No se garantiza una tasa de reemplazo mínima.
- No existe una pensión mínima diseñada para satisfacer necesidades básicas.
- Las personas que requieren asistencia constante de otra persona no reciben incrementos en su pensión ni prestaciones suplementarias o especiales.
- El porcentaje de personas exclusivamente económicamente activas que cotizan en el sistema es menos del 100%.
- El porcentaje de personas que han alcanzado la edad de referencia (población meta) que recibe una pensión es menos del 100%.

4. Conclusiones

A partir de estos resultados, queda claro que la pensión de vejez que otorga el Subsistema Mixto no es pertinente para Panamá si se utilizan como marco de referencia las normas de la Organización Internacional del Trabajo sobre seguridad social relativas a las prestaciones de vejez. No obstante, el carácter multidimensional de dichas normas permite profundizar en esta materia.

Los puntos presentados pueden servir como guía para reformar el Riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte. En este sentido, si bien la formulación de propuestas escapa del alcance de esta investigación, se pueden hacer algunas sugerencias generales —que no necesariamente coinciden con la opinión del autor— para llevar al Subsistema Mixto a un cumplimiento del 100%. Para esto se parte de dos suposiciones: que se quiere cumplir con las normas más altas de la Organización Internacional del Trabajo y que se quiere modificar el sistema lo menos posible.

En primer lugar, alcanzar una cobertura del 100% en la población meta solo puede ocurrir implementando un piso de seguridad social. En el caso de Panamá, esto podría ser mediante una reforma al programa 120 a los 65 (Ley 86, 2010; Decreto Ejecutivo 11, 2013; Ley 15, 2014). Dicha reforma consistiría en dos puntos: equiparar la edad en la que se comienza a recibir el beneficio con la edad de referencia para recibir pensión de la Caja de Seguro Social y otorgar el beneficio automáticamente.

Con respecto a alcanzar una cobertura de cotizantes del 100% de la población económicamente activa, se requeriría de una serie de reformas laborales, penales, económicas y administrativas para acabar con la evasión y la elusión, automatizar lo más posible los procesos de afiliación y cotización y mejorar los beneficios de estar afiliado a la Caja de Seguro Social. En otras palabras, las reformas deben hacer fácil y atractiva la afiliación y la cotización, y difícil la evasión y la elusión.

En cuanto a la prestación, el primer paso sería implementar una pensión mínima que vaya acorde con las necesidades básicas de la población meta. Ello

requeriría de un estudio para determinar el monto que cumpliría con este propósito, que se le asignaría a la pensión de vejez del piso de seguridad social y a la pensión mínima del Subsistema Mixto.

De esta manera, este programa —cuyo nombre ya no sería 120 a los 65— garantizaría una pensión mínima suficiente a las personas que hayan alcanzado la edad de referencia. Esto implicaría que toda persona que reciba una pensión del Subsistema Mixto inferior al mínimo tendría que recibir la diferencia de este programa no contributivo. Finalmente, la pensión mínima tendría que indexarse a la inflación para mantener su carácter de suficiencia.

Por otro lado, también conviene implementar programas que alivien económicamente a quienes estén en condición de dependencia. En particular, el estándar compensación por dependencia podría implementarse entregándole prestaciones adicionales a este segmento, o incrementándoles su pensión. Ambas opciones están relacionadas con el Programa de Enfermedad y Maternidad de la Caja de Seguro Social. Desde este programa se podrían garantizar prestaciones adicionales a quienes estén en esta condición de dependencia y/o crear un subsidio por dependencia que complemente la pensión de vejez en estos casos.

Algo similar tendría que implementarse como un programa financiado desde el presupuesto general del Estado. Esto sería necesario para atender a la población que solo recibiría la pensión universal por no haber alcanzado los requisitos de la Caja de Seguro Social.

Por último, sobre la indexación y la tasa de reemplazo mínima, existen ciertas observaciones que deben tomarse en cuenta. Respecto a la indexación, es necesario considerar que no es compatible con los sistemas de cuentas individuales puros, por lo que se deben considerar al menos dos posibles reformas estructurales: volver al Subsistema Exclusivamente de Beneficio Definido o aumentar el tamaño del Componente de Beneficio Definido del Subsistema Mixto relativo al Componente de Ahorro Personal.

Como estas estrategias implican una mayor colectivización de los fondos, es necesario tomar acciones enfocadas en reforzar la sostenibilidad

financiera del sistema. Estas pueden incluir reformas para reducir la evasión y elusión, aumentar la cobertura de la población económicamente activa, mejorar los salarios y mejorar los rendimientos sobre las inversiones. Si las anteriores son insuficientes, el último recurso debe ser implementar reformas paramétricas.

Con relación a las tasas de reemplazo, se debe tomar en cuenta que las normas de la Organización Internacional del Trabajo les dan considerable flexibilidad a los Estados Miembros respecto a cómo definen el salario base y la pensión máxima. Es importante destacar que ambos convenios establecen disposiciones mínimas que debe cumplir el salario base de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (1952, arts. 28 y 65–67; 1967a, arts. 17 y 26–28). Esto quiere decir que, una vez logrado el cumplimiento de los demás estándares, se tendría mayor flexibilidad para definir el salario base y la pensión máxima, cumpliendo con los lineamientos estipulados para lograr garantizar una tasa de reemplazo mínima del 55% para la pensión de vejez inicial.

Como puede evidenciarse en estas sugerencias generales, las reformas necesarias requieren de un esfuerzo interdisciplinario. En este sentido, se espera que estos resultados informen al debate sobre la seguridad social en Panamá, con el propósito de avanzar hacia un sistema que brinde la protección social pertinente.

5. Referencias Bibliográficas

- Alarcón, P. (2017). Metodología de cálculo de pensiones y alternativas de jubilación de un afiliado sujeto al sistema de pensiones en Chile [Tesis de licenciatura]. Universidad Técnica Federico Santa María.
- Argote, F. (2021). Crisis de la Caja de Seguro Social: El Colapso Final [versión Kindle]. DaJa Ediciones.
- Arteaga Jacobo, S., Campos Moya, C. & Gómez Espinoza, A. (2004). Modelo de tarifación para seguros de renta vitalicia [Tesis de licenciatura]. Universidad de Chile.
- Banco Mundial. (1994). Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Banco Mundial.
- Becker, U., Mesa-Lago, C., Hohnerlein, E., Ossio Bustillos, L. & Simonovits, A. (2013). Re-reformas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría. *Revista Trabajo*, 10, pp. 43–209.
- Calles, Y. (7 de febrero de 2021). Sistema Solidario, ¿salida a la crisis de la CSS? En: *Metro Libre*, <https://www.metrolibre.com/economia/sistema-solidario-salida-a-la-crisis-de-la-css-DJML193550>
- Cochez, G. (2 de febrero de 2021). Tres propuestas para la Caja de Seguro Social. En: *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/210202/tres-propuestas-caja-seguro-social>
- Comisión Bravo. (2015). Informe final comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones.
- Coriat, A. (29 de septiembre de 2021). Diputados decidirán futuro de la Caja de Seguro Social. En: *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/210929/diputados-decidiran-futuro-caja-seguro>
- Decreto de Gabinete 68 de 1970. Por el cual se centraliza en la Caja de Seguro Social la cobertura obligatoria de los Riesgos Profesionales para todos los trabajadores del Estado y de las empresas Particulares que operan en la República de Panamá. 31 de marzo de 1970. G.O. 16576. Panamá.
- Decreto Ejecutivo 11 de 2013. Que reglamenta la Ley 86 de 18 de noviembre de 2010, que crea el Programa Especial de Asistencia Económica para los Adultos Mayores de Setenta Años o más sin Jubilación ni Pensión, en condiciones de riesgo social, vulnerabilidad, marginación o pobreza... 18 de febrero de 2013. G.O. 27227. Panamá.
- Diálogo IVM (17 de junio de 2021). Mesa Temática, Invalidez, Vejez Y Muerte 17 de junio [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=rkpF3R7GTPI>
- Gillion, C., Turner, J. A., Bailey, C. & Latulippe, D. (Eds.). (2000). *Social Security Pensions: Development and Reform*. Organización Internacional del Trabajo.
- Grupo de Evaluación Independiente–Banco Mundial. (2006). *Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance*. Banco Mundial.
- Guardia de la, A., Rodríguez, E. & Pimentel, L. (2020). Opinión sobre valuación actuarial del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja de Seguro Social al

- 31 de diciembre de 2018 elaborada por el departamento actuarial de la Caja de Seguro Social. Junta Técnica Actuarial de la Caja de Seguro Social.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2021). Estadísticas del trabajo: encuesta de mercado laboral, octubre 2021. Contraloría General de la República. https://inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=1106&ID_CATEGORIA=5&ID_SUBCATEGORIA=38
- Iyer, S. (1999). Matemáticas actuariales de seguridad social. Organización Internacional del Trabajo y Asociación Internacional de Seguridad Social.
- Jované, J. (2019). El Programa de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja de Seguro Social. Problemas y Soluciones. S/E.
- Jované, J. (2021). Informe crítico de la valuación actuarial del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja de Seguro Social del 8 de octubre de 2020. S/E.
- Ley 15 de 2014. Que modifica la Ley 86 de 2010, sobre el Programa B/.120.00 a los 70, y amplía la cobertura del programa a los adultos mayores de 65 años. 1 de septiembre de 2014. G.O. 27611. Panamá.
- Ley 2 de 2007. Que modifica artículos de la Ley 51 de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, y dicta otras disposiciones. 8 de enero de 2007. G.O. 25707. Panamá.
- Ley 51 de 2005. Que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones. 27 de diciembre de 2005. G.O. 25453. Panamá.
- Ley 86 de 2010. Que crea el Programa Especial de Asistencia Económica para los Adultos Mayores de Setenta Años o más sin Jubilación ni Pensión, en condiciones de riesgo social, vulnerabilidad, marginación o pobreza, y subroga la Ley 44 de 2009. 18 de noviembre de 2010. G.O. 26663-E. Panamá.
- Mesa-Lago, C. (2008). Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America [versión Kindle]. Oxford University Press.
- Organización Internacional del Trabajo. (1952). Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima). Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1967a). Convenio núm. 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes. Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1967b). Recomendación núm. 131 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes. Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (2013). Resolución I: Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo. Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (2015). Indicadores clave del mercado de trabajo. Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (2017). Informe Global Sobre la Protección Social 2017–2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (2021). World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future. OIT.
- Orszag, P. & Stiglitz, J. (1999). Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems. En: Holzmann, R., y Stiglitz, J. (Eds.), *New Ideas About Old Age Security*. Banco Mundial.
- Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Urban, S. & Wodsak, V. (Eds.). (2018). *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. Organización Internacional del Trabajo.
- Palladino, A. (2010). *Introducción a la demografía*. Universidad Nacional del Nordeste.
- Rodríguez, M. (8 de febrero de 2021). Instalan la mesa plenaria del diálogo por la Caja de Seguro Social. En: *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/210208/instalan-mesa-plenaria-dialogo-caja-seguro-social>