

## **El seguro de desempleo una necesidad en nuestro país**

**Unemployment insurance: a necessity in our country**

**Israel Gordon Canto**

Universidad de Panamá. Facultad de Economía, Panamá

[igordon@up.ac.pa](mailto:igordon@up.ac.pa); [igordon18@yahoo.es](mailto:igordon18@yahoo.es) , <https://orcid.org/00000002-0279-1665>;

**Abdul Samuel Rivera**

Universidad de Panamá. Facultad de Economía, Panamá

[adulrivera1@gmail.com](mailto:adulrivera1@gmail.com), <https://orcid.org/0009-0007-1578-9135>

Fecha de recepción: 24/10/2025

Fecha de aceptación: 08/11/2025

DOI: <https://doi.org/10.48204/2710-7744.9060>

---

### **Resumen**

La presente publicación desarrolla una propuesta de establecimiento en nuestro país de un seguro de desempleo para la clase trabajadora de Panamá, toda vez que la participación de los salarios en el Producto Interno Bruto (PIB), refleja una reducción significativa, en tanto que el 50% de la Población Económicamente Activa (PEA), muestra altos niveles de inestabilidad laboral, inseguridad y carencias significativas. Hoy día, los trabajadores enfrentan: bajos niveles de salarios para cubrir sus necesidades básicas, elevados niveles de endeudamiento, una propensión al ahorro nula, contratos temporales o informales, falta de seguridad en las pensiones, la atención de la salud y en los Riesgos Profesionales, combinado con la inestabilidad en el empleo – riesgo de despido- y en algunos casos ausencia de derechos laborales - pago de horas extras, derecho a licencias etc.- todo eso hace de la población trabajadora vulnerable ante la presencia de una contingencia de la vida, como lo son solventar gastos médicos, fallecimiento de familiares y desempleos.

Los altos niveles de precariedad se manifiestan en el riesgo de caer en la pobreza o en algunos casos profundizar sus niveles de pobreza, con acceso limitado a los servicios básicos, educación, viviendas dignas y una atención de la salud eficiente, eficaz y oportuna.

En tal sentido, se presenta una propuesta de seguro de desempleo, partiendo de información procedente del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral -MITRADEL- y del Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República - INEC- partiendo del factor de liquidez y factor de moral Hazard. En ella se explora posibles fuentes de financiamiento, las condiciones para aplicar al seguro de desempleo, las obligaciones que se debería cumplir por parte del beneficiario del seguro y la penalización por incumplimiento.

**Palabras claves:** Cesantía, desempleo, desigualdad, inestabilidad laboral, prima de antigüedad.

## Summary

This publication develops a proposal to establish unemployment insurance in our country for the working class of Panama, since the participation of wages in the Gross Domestic Product (GDP) reflects a significant reduction, while 50% of the Economically Active Population (EAP) shows high levels of labor instability, insecurity and significant shortcomings. Today, workers face: low levels of wages to cover their basic needs, high levels of debt, a zero propensity to save, temporary or informal contracts, lack of security in pensions, health care and Professional Risks, combined with instability in employment - risk of dismissal - and in some cases absence of labor rights - payment of overtime, right

to leave, etc. - all of this makes the working population vulnerable in the presence of a life contingency, such as paying expenses. doctors, death of family members and unemployment.

High levels of precariousness are manifested in the risk of falling into poverty or in some cases deepening their levels of poverty, with limited access to basic services, education, decent housing and efficient, effective and timely health care.

**Keywords:** Unemployment, joblessness, inequality, job insecurity, seniority bonus

## 1.Introducción

El desempleo constituye uno de los principales desafíos estructurales que enfrentan los mercados laborales contemporáneos, particularmente en las economías latinoamericanas. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el desempleo se define como la situación de individuos que, poseyendo edad, capacidad y disposición para trabajar, no logran obtener un puesto laboral, generando una condición de paro forzoso con severas implicaciones económicas y sociales (OIT, 2024). Esta problemática trasciende el ámbito individual, constituyéndose en un fenómeno que amenaza la cohesión social y profundiza las desigualdades estructurales en las sociedades contemporáneas.

En América Latina, la protección ante el desempleo presenta características particulares que reflejan las condiciones estructurales de sus mercados laborales. Como señala Velásquez Pinto (2014), la región exhibe "instrumentos variados, muchas veces sobrepuestos y con escasa relación entre sí, y una eficacia parcial para asegurar beneficios que compensen la pérdida del salario y que apoyen la reinserción laboral de

los cesantes" (p. 5). Esta fragmentación institucional se agrava por el predominio de la informalidad laboral, que actúa como variable de ajuste en contextos de crisis económica, excluyendo a amplios sectores de la población de mecanismos formales de protección social.

El contexto panameño refleja con particular intensidad estos desafíos regionales. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC, 2024), la Población Económicamente Activa (PEA) alcanzó 2,126,771 personas, de las cuales 202,609 se encontraban desocupadas, representando una tasa de desempleo del 9.5%. Este porcentaje significó un incremento de 2.1 puntos porcentuales respecto al año anterior, evidenciando un deterioro progresivo de las condiciones laborales. Adicionalmente, el nivel de informalidad laboral no agrícola alcanzó el 49% de la población ocupada, comprometiendo seriamente la capacidad de protección social de aproximadamente la mitad de los trabajadores del país.

La ausencia de un seguro de desempleo en Panamá contrasta notablemente con las tendencias observadas en la región y con el mandato constitucional establecido en el artículo 113 de la Constitución Política, que establece el derecho de todo individuo "a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido", incluyendo expresamente la protección contra el "paro forzoso". Esta carencia institucional deja a los trabajadores panameños vulnerables ante contingencias vitales, profundizando su exposición al riesgo de caer en situaciones de pobreza o de agravar su condición socioeconómica preexistente.

La literatura internacional sobre seguros de desempleo identifica dos efectos fundamentales de estos instrumentos: el efecto de liquidez, que permite mantener niveles mínimos de consumo durante períodos de cesantía, y el efecto de riesgo moral (moral

hazard), que puede potencialmente desincentivar la búsqueda activa de empleo (Velásquez Pinto, 2003). La experiencia comparada demuestra que un diseño adecuado de estos mecanismos, considerando las particularidades de cada contexto nacional, puede maximizar los beneficios de protección social mientras minimiza las distorsiones en los mercados laborales.

La creación de un seguro de desempleo en Panamá no constituye únicamente un imperativo de justicia social, sino también una necesidad económica estratégica. Como señala la OIT en su Convenio 102 sobre Seguridad Social (1952), la protección ante el desempleo forma parte del conjunto de contingencias básicas que todo sistema de seguridad social debe contemplar. En el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, específicamente en su meta 1.3, se exhorta a los países a "implantar sistemas y medidas apropiados de protección social para todos", incluyendo pisos de protección social que reduzcan y prevengan la pobreza.

La presente investigación surge en este contexto de necesidad y oportunidad, proponiendo un modelo de seguro de desempleo adaptado a las características específicas del mercado laboral panameño. A través del análisis de datos procedentes del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) y del INEC para el período 2010-2019, junto con información actualizada hasta 2024, este estudio desarrolla una propuesta metodológica para el cálculo de las prestaciones, identifica fuentes potenciales de financiamiento, establece condiciones de elegibilidad y define mecanismos de control que permitan minimizar el riesgo moral inherente a este tipo de instrumentos.

El diseño propuesto considera tanto el factor de liquidez como el factor de moral hazard, reconociendo que el seguro de desempleo debe equilibrar cuidadosamente la protección del ingreso con el mantenimiento de incentivos adecuados para la búsqueda

activa de empleo. Esta propuesta se enmarca en el reconocimiento de que, como afirma Velásquez Pinto (2021), los seguros de desempleo "lograron brindar respuestas rápidas para mantener el ingreso de los hogares ante la pérdida de empleos", demostrando su carácter contracíclico y su capacidad de respuesta en contextos de crisis, como se evidenció durante la pandemia de COVID-19 en los países latinoamericanos que cuentan con estos mecanismos.

## 2. Antecedentes

El continente Europa fue el pionero en impulsar los seguros de desempleo, en el marco de los sistemas de seguridad social que surgieron a fines del siglo XIX y principios del XX: Las primeras iniciativas que surgieron en Europa para crear sistemas públicos de protección contra el paro provienen del ámbito municipal. Según un estudio de la Organización Internacional de Trabajo (OIT en adelante) publicado en 1929, las ciudades suizas de Berna (1893), San Galo (1895) y Basilea (1899) fueron pioneras en este sentido. Su ejemplo se difundió rápidamente fuera de sus fronteras, a ciudades alemanas como Colonia (1896), pero el éxito de estas iniciativas fue limitado, al menos si lo comparamos con el que, poco después, tendría el llamado sistema de Gante, en alusión a la ciudad belga del mismo nombre que lo estableció en 1901, y que rápidamente se convirtió en un modelo para la mayoría de los países europeos (Alber, 1987).

**Tabla 1**

*AÑOS DE INTRODUCCIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN EUROPA (HASTA 1949)*

País	Seguro Voluntario	Seguro Obligatorio	País	Seguro Voluntario	Seguro Obligatorio
Francia	1905		Reino Unido		1911
Noruega	1906	1938	Italia		1919
Dinamarca	1907		Austria		1920
Holanda	1916	1949	Polonia		1924
Finlandia	1917		Bulgaria		1925
Bélgica	1920*	1944	Alemania		1927
Checoslovaquia	1921		Yugoslavia		1927
Suiza	1924		Grecia		1945
España	1931				
Suecia	1934				

\* Desde 1907 en Bélgica el Estado central empezó a subvencionar a los fondos de paro municipales (González y Oyuelos, 1914), pero de forma intermitente. Hasta 1920 no se creó un verdadero sistema de libertad subsidiada a nivel estatal (Alber, 1987).

Fuente: Flora (1983). (Espuelas, 2024)

**Fuente:** Elaborado por los autores.

Inicialmente los Seguros de Desempleos surgieron como seguros voluntarios de desempleos en países como Francia, Noruega, Dinamarca. Países Nórdicos la tónica fue que desarrollaron el llamado modelo de “cajas de desempleo” (Ghent system), gestionadas por sindicatos y apoyadas por el Estado (ejemplo: Dinamarca desde 1907, Suecia desde 1934). Este modelo fortaleció la sindicalización y la negociación colectiva. Posteriormente esta modalidad de Seguro Voluntario de desempleo se mantuvo hasta 1934 en Suecia; sin embargo, en 1911 surge por primera vez con Carácter Obligatorio en Reino Unido, Italia (1919), Austria, (1920). Holanda (1924), Bulgaria, (1925), Alemania y Yugoslavia (1927) y Grecia en 1945.

En Alemania la (Ley de Seguro de Desempleo se consolidó como un sistema de carácter nacional financiado por aportes de empleadores, empleados y el Estado.

Con el paso del tiempo, casi todos los países europeos integraron el seguro de desempleo en sus sistemas de seguridad social, con diferentes niveles de cobertura y

generosidad.

En continente americano su formación fue más tardía y desigual, así vemos que el primer país en establecerlo fue Estados Unidos en el año 1935, a través de La Social Security Act, la cual incluyó el seguro de desempleo a nivel federal, aunque gestionado por cada Estado. Esta fue una respuesta a la Gran Depresión Económica que vivía en aquel momento ese país y se convirtió en un pilar del “Estado de Bienestar” estadounidense. En Canadá en 1940 creó un seguro de desempleo nacional administrado por el gobierno federal, el cual posteriormente evolucionó hacia el Employment Insurance actual, que incluye prestaciones por maternidad y capacitación.

En América Latina, Chile fue el primer país en introducir un Seguro de Desempleo como parte de su sistema de protección laboral. Chile en el 2002 estableció un seguro de desempleo mixto (cuentas individuales de cesantía + fondo solidario). Otros países como Argentina en el 2007 y Uruguay en el 2011, Colombia en el 2013 y Brasil en el 2014 han implementado esquemas, aunque con diferentes coberturas y sostenibilidad.

### **3. JUSTIFICACIÓN.**

En Panamá no hay actualmente, un seguro de desempleo, el cual sirva como herramienta al gobierno panameño, para solucionar problemas de cesantía, al menos, temporalmente, hasta que, dicho problema sea solucionado de forma sostenible, implementando políticas eficientes en cuanto a la generación de empleos decentes y adecuados para la población panameña.

No existe en nuestro país un seguro de desempleo como tal, al estilo de otros países que ofrecen una prestación económica temporal financiada por la seguridad social



cuando un trabajador pierde su empleo, Lo que sí hay son mecanismos parciales de apoyo, por ejemplo:

- Prestaciones por cesantía: los trabajadores del sector privado reciben, en caso de despido, un auxilio de cesantía y una prima de antigüedad, que son pagados directamente por el empleador, no por un fondo público de seguro.
- Prima de antigüedad para servidores públicos.
- Caja de Ahorro de Cesantía en algunos convenios colectivos: algunos gremios y empresas grandes constituyen fondos internos para garantizar pagos a trabajadores despedidos.
- Programas sociales del Estado: en situaciones especiales (como la pandemia de COVID-19), el gobierno implementó subsidios temporales o bonos solidarios y vales digitales como paliativos al desempleo que generó la Pandemia de COVID 19 pero no forman parte de un seguro de desempleo permanente.

Sin embargo, para el año 2024 el INEC numera 2,126,771 como población económicamente activa, (PEA), de este total, 1,924,162 personas tenían un empleo, lo cual significa que para el mismo año existen 202,609 personas desocupada. Es última cifra arroja un porcentaje de desempleo de 9.5%, lo que representa un aumento de 2.1 puntos porcentuales con respecto al 2023.

Por otra parte, el nivel de trabajo informal para el año de referencia fue de 771,603 personas ocupadas realizando trabajos informales no agrícolas, lo cual representa un 49% del total de personas ocupadas.

En Panamá no hay actualmente, un seguro de desempleo, el cual sirva como herramienta al gobierno panameño, para solucionar problemas de cesantía, al menos,

temporalmente, hasta que, dicho problema sea solucionado de forma sostenible, implementando políticas eficientes en cuanto a la generación de empleos decentes y adecuados para la población panameña. Es por ello, que es necesario establecer en el país una política que asegure en la población una alternativa ante el posible desempleo repentino, de tal forma que se garantice la existencia de un seguro de desempleo para todos los trabajadores activos del sector formal de la economía. artículo 113 de la constitución política de Panamá establece que:

**“ARTICULO 113. Todo individuo tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido.** Los servicios de seguridad social serán prestados o administrados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, **paro forzoso, accidentes de trabajo**, enfermedades profesionales y las demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridad sociales. La Ley proveerá la implantación de tales servicios a medida que las necesidades lo exijan.

El Estado creará establecimientos de asistencia y previsión sociales. Son tareas fundamentales de estos la rehabilitación económica y social de los sectores dependientes o carentes de recursos y la atención de los mentalmente incapaces, los enfermos crónicos, los inválidos indigentes y de los grupos que no hayan sido incorporados al sistema de seguridad social.”

No obstante, hasta la fecha, no se ha implementado, ningún seguro de desempleo, en Panamá.

#### **4. Objetivos Generales y Específicos:**

##### **Objetivo General**

Proponer una metodología para el cálculo de la cuantía monetaria de un seguro de desempleo y paralelamente determinar su costo estimado en función de la propuesta de modelo de seguro de desempleo en la República de Panamá.

## Objetivos Específicos

- Analizar los índices o indicadores, referentes a los niveles de empleo, a los niveles de desempleo y a los niveles de informalidad en el país en los últimos años.
- Seleccionar las variables poblacionales y económicas que mejor se ajustan a un modelo de seguro de desempleo, en Panamá.

## 5. Hipótesis de Trabajo

Un seguro de desempleo en nuestro país puede ayudar a mitigar los efectos de la incertidumbre económica aguda en momentos de quedar cesante.

## 6. Metodología

El estudio es retrospectivo y comprende la medición del nivel de empleo a través de la cantidad de contratos de trabajo a nivel nacional, según tipo de contrato y sexo. En total hay registrados 120,178 contratos, en dicha base de datos para el periodo 2010 - 2019. Por lo tanto, nuestra área de investigación comprende el territorio perteneciente a la República de Panamá, para y nuestra población era la Población económicamente de 15 a 64 años activa insertada en el mercado Labora.

La base de datos fue procede del MITRADEL y el INEC, en la primera institución se suministró la base de datos de los contratos y en la segunda se suministra información sobre el Producto Interno Bruto, (PIB), correspondiente al periodo antes indicado.

Por lo arriba expuesto el diseño de la investigación es longitudinal y del tipo causal, ya que, involucra el efecto de una determinada variable sobre otra. Es decir, si no hay un Seguro de Desempleo en nuestro país, el poder adquisitivo de la clase trabajadora que ha quedado cesante, disminuye.

Nuestra población, está conformada, por aquellas personas, en edad laboral (de 15 a 64 años, para ambos sexos) al momento de ejecutar el estudio en la República de Panamá.

La recolección de los datos procede de la encuesta de mercado laboral, realizada desde el año 2010 hasta el año 2019. Y el instrumento utilizado para dicha recolección de datos, fue el formulario.

## **7. Operacionalización de Variables:**

### **Operacionalización de Variable Independiente:**

El PIB correspondiente a cada año analizado. Para el periodo 2010 - 2019.

**Variable Independiente:** El Producto Interno Bruto (PIB), en la República de Panamá.

Y la fórmula más utilizada para calcular el PIB de un país es según su demanda agregada:

$$\text{PIB} = C + I + G + X - M$$

Donde

$C$  es el consumo,

$I$  es la inversión,

$G$  es el gasto público,

$X$  las exportaciones y

$M$  las importaciones.

### **Operacionalización de Variable Dependiente:**

1. **Nivel de empleo:** Análisis de la base de datos proporcionada por el MITRADEL y el INEC, en donde se encuentran la cantidad de contratos de trabajo a nivel nacional, según tipo de contrato y sexo. La base de datos se divide por provincias. En total hay registrados

120,178 contratos, en dicha base de datos. Para el periodo 2010 - 2019. El nivel de empleo se mide a través de:

$$TE = \frac{\sum_{i=15}^{64} PO}{\sum_{15}^{+} PEA}$$

O lo que es lo mismo Empleo = 100% - TD

Donde

TE = Tasa de empleo

PO es la población ocupada.

PEA es la población económicamente activa.

TD = Tasa de desempleo

2. **Nivel de desempleo:** Análisis de la base de datos proporcionada por el MITRADEL y el INEC, en donde se encuentran la cantidad de contratos de trabajo a nivel nacional, según tipo de contrato y sexo. La base de datos se divide por provincias. En total hay registrados 120,178 contratos, en dicha base de datos. Para el periodo 2010 - 2019.

El nivel de desempleo se mide a través de:

$$TD = \frac{\sum_{i=15}^{64} PD}{\sum_{15}^{+} PEA}$$

Donde

PD es la población desocupada.

PEA es la población económicamente activa.

### 3. Índice de Informalidad (*I.I.*)

$$I.I. = \frac{100}{PO(Población\ Ocupada)} \cdot ESI(Empleo\ del\ Sector\ Informal)$$

La cuantificación de estas variables proviene de las Encuestas de Mercado Laboral (EML) y de Propósitos Múltiples (EMP) publicadas por el INEC tenemos que para el periodo 2019-2024.

## 8. Técnicas para el Procesamiento y Análisis de Datos

La Técnica utilizada fue la correlación múltiple, con el objetivo de correlacionar el Total de Empleo, el PIB (Producto Interno Bruto), Empleados del Sector Formal y La Tasa de Desempleo, las cuales, son algunas de las variables económicas y poblacionales, seleccionadas, con el objetivo específico, de buscar un modelo de desempleo adecuado que se ajuste a las necesidades requeridas por el país.

Utilizando el programa estadístico SPSS, para procesar los datos, se aplicó una correlación múltiple, evidenciando que existe una fuerte correlación entre el PIB y el Empleo Total, lo cual es lógico, ya que, el PIB ejerce una fuerte influencia, en la economía de un país. Y también, se observa una fuerte correlación entre el PIB y Los Empleos del Sector Formal. Es decir, el PIB es una variable que influye fuertemente en la cantidad de Empleos del Sector Formal y por lo tanto; influye fuertemente en el Empleo Total del país. No obstante, no significa que nuestro país posea una buena distribución de las riquezas.

**Tabla 2****RESULTADO DE REGRESIONES MULTIPLES DE VARIABLES SELECCIONADAS**

		PIB	TASA DE DESEMPLEO - TDD	EMPLEO TOTAL - ET	EMPLEOS DEL SECTOR FORMAL - ESF
PIB	Correlación de Pearson	1	0.521	.948**	.879**
	Sig. (bilateral)		0.123	0.000	0.001
	N	10	10	10	10
TASA DE DESEMPLEO - TDD	Correlación de Pearson	0.521	1	0.393	0.101
	Sig. (bilateral)	0.123		0.261	0.781
	N	10	10	10	10
EMPLEO TOTAL - ET	Correlación de Pearson	.948**	0.393	1	.884**
	Sig. (bilateral)	0.000	0.261		0.001
	N	10	10	10	10
EMPLEOS DEL SECTOR FORMAL - ESF	Correlación de Pearson	.879**	0.101	.884**	1
	Sig. (bilateral)	0.001	0.781	0.001	
	N	10	10	10	10

\*\* . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

**Fuente:** Elaborado por los autores.

**Nota:** El comportamiento de las variables refleja en parte las condiciones económicas y laborales del país, marcada por la crisis sanitaria que vivió nuestro país en el 2020 por el COVID-19, su recuperación en el periodo 2022-2023 y en el 2024 por el incremento de la TD.

**Tabla 3****TASA DE EMPLEO Y DE DESEMPLEO EN PANAMÁ (2019-2024)**

Año	Mes de referencia de la Encuesta	TE (%)	TD (%)
2019	Agosto	92.9	7.1
2020	Septiembre	81.5	18.5
2021	Octubre	88.7	11.3
2022	Abril	90.1	9.9
2023	Agosto	92.6	7.4
2024	Octubre	90.5	9.5

Fuente: CGR, INEC y otras estimaciones

Nota: 2020 estimacion CEPAL/OIT por COVID

Por otra parte, los niveles de informalidad laboral se están incrementando paralelamente con el crecimiento de la TD. Según información procedente del INEC para octubre de 2024 la informalidad laboral, (I.I), alcanzo un nivel de 49% de la población ocupada no agrícola. (de considerarse el sector agrícola este porcentaje se elevaría aún más). Este porcentaje de niveles de informalidad mostro un incremento porcentual de 1.6% con respecto al 2023. Estos niveles de informalidad se caracterizan por devengar bajos salarios, a pesar de que en nuestro país se establece un salario mínimo por región, estos no llegan a devengar el mismo; por otra parte, carecer de derechos laborales formales, tales como contratos, protección de la Seguridad Social y en el futuro probablemente serán excluidos de recibir una pensión digna, etc.

## 9. Propuesta de un Modelo de Seguro de Desempleo

La aplicación de un seguro de desempleo se enmarca en un mercado de trabajo en el cual subsiste una situación de desequilibrio en donde la oferta laboral no logra cubrir en su totalidad a la demanda laboral, de allí, que se genera desempleo. En tal sentido, los gobiernos como tales no son capaces de desarrollar una política económica que



propicie la generación de empleos formales y dignos.

#### **a. Factor de liquidez y factor de Moral Hazard**

Por lo tanto, para modelar la propuesta se parte considerando dos componentes que forman parte del modelo propuesto: el factor de liquidez y el factor *moral hazard*.

Dicho proceso de búsqueda implica la realización de un esfuerzo por parte del desempleado, para poder colocarse en el mercado laboral. Así, la teoría nos dice que los puestos laborales deben buscarse activamente, lo cual requiere un gasto de tiempo por parte del desempleado.

Sumado a ello, la imperfección del mercado se profundiza con la entradas y salidas permanentes del estado de “empleado” al estado de “desempleado” (taza de rotación del desempleo).

Por otra parte, durante el proceso de búsqueda, el desempleado percibe un costo, y a mayor probabilidad de conseguir un trabajo, mayor es el costo. Por lo tanto, el modelo de búsqueda implica que buscar trabajo requiere de tiempo y esfuerzo y que, a mayor esfuerzo, la probabilidad de conseguir ofertas de trabajo es mayor, y a su vez el costo de esforzarse es creciente.

Consideramos una situación en la cual los trabajadores desocupados buscan un trabajo para el período siguiente. A su vez, se considera que dichos trabajadores presentan aversión al riesgo. Dicha situación supone un factor de descuento

$$\beta = \frac{1}{1+r}$$

donde  $r$  representa a la tasa de interés. Por ejemplo, si la tasa de interés  $r = 0.07$ ,

tenemos que  $\beta = 0.9346$

Veamos el siguiente análisis, en el cual se plantea el valor de estar ocupado y el valor de estar desocupado. El valor de estar ocupado, en esta situación, es:

$$V = \frac{u(w - t + y)}{1 - \beta}$$

Donde,  $y$  resulta ser el ingreso laboral,  $t$  representa a los impuestos,  $w$  al salario y  $\beta$  supone un factor de descuento.

Por ejemplo, si tenemos,  $w = 1$ ,  $t = 0.30$ ,  $y = 0.25$  y  $\beta = 0.9346$ . Y, además, si consideramos que la utilidad es igual al valor unitario. Entonces,  
La función de utilidad, en este caso es

$$\begin{aligned} u(w - t + y) &= w - t + y \\ &= 1 - 0.30 + 0.25. \\ &= 0.95 \end{aligned}$$

Luego, tendremos que

$$\begin{aligned} V &= \frac{u(w - t + y)}{1 - \beta} \\ &= \frac{0.95}{1 - 0.9346} = 14.53 \end{aligned}$$

Mientras que el valor de estar desocupado es:

$$U = \frac{u(b + y)}{1 - \beta}$$

En donde,  $y$  representa el ingreso no laboral,  $t$  representa a los impuestos,  $w$  al salario y  $\beta$  supone un factor de descuento.

Por ejemplo, si tenemos,  $b = 0.50$ ,  $y = 0.25$  y  $\beta = 0.9346$ . Y, además, si consideramos que la utilidad es igual al valor unitario. Entonces,

La función de utilidad, en este caso es

$$\begin{aligned}u(b + y) &= b + y \\&= 0.50 + 0.25 \\&= 0.75\end{aligned}$$

Luego, tendremos que

$$\begin{aligned}U &= \frac{u(b + y)}{1 - \beta} \\&= \frac{0.75}{1 - 0.9346} = 11.47\end{aligned}$$

Podemos observar, que el valor de estar ocupado es 14.53, el cual, es mayor, que el valor de estar desocupado, el cual, es 11.47, lo cual, es lógico, ya que, de otra forma, el desempleado en cuestión, no se esforzaría, por buscar un nuevo empleo, para salir del estado de desempleo.

Hay que tener en cuenta, que los efectos de la aplicación de un impuesto,

denominado  $t$  y del seguro de desempleo, llamado  $b$ , ya no serían iguales, dado que un aumento de  $t$  afecta a un trabajador empleado; mientras que un aumento de  $b$  aumenta el consumo de un desempleado.

A partir de lo dicho, podemos decir que ante un mismo cambio de  $b$  y  $t$ , el cambio de  $b$  tendría un efecto mayor sobre el esfuerzo de búsqueda laboral.

Además, un peso adicional en el seguro de desempleo es idéntico a un peso más en cualquier situación, menos un peso condicional a estar empleado. Por este motivo, el efecto sobre el bienestar del seguro de desempleo puede distinguirse en dos partes: el efecto *liquidez* y el efecto *moral hazard*. El primero implica una ganancia de bienestar, mientras que el segundo es una pérdida de bienestar que surge del hecho de que un mayor  $b$  implica una distorsión de precios.

En la expresión,  $V$ ,  $y$  resulta ser el ingreso laboral, mientras en la expresión  $U$ ,  $y$  representa el ingreso no laboral, que el trabajador y el desempleado pueden llegar a poseer, respectivamente.

En este contexto, la condición de primer orden (solución interior o de esquina), está dada por la función  $\varphi'(\lambda)$ , teniendo en cuenta que  $V$  es el valor de estar ocupado,  $U$  es el valor de estar desocupado,  $\lambda$  es el multiplicador lagrangiana y  $\beta$  supone un factor de descuento. Ahora, la condición de primer orden está dada por la siguiente expresión matemática:

$$\begin{aligned}\varphi'(\lambda) &= \beta(V - U) \\ &= \beta \left( \frac{u(w - t + y)}{1 - \beta} - \frac{u(b + y)}{1 - \beta} \right)\end{aligned}$$

$$= \beta \left( \frac{u(w - t + y) - u(b + y)}{1 - \beta} \right)$$

$$= \frac{\beta}{1 - \beta} [u(w - t + y) - u(b + y)]$$

Así es como aumentar el ingreso no laboral en 1 peso es lo mismo en términos de ingreso neto recibido que aumentar  $b$  y  $w$  en 1 peso. Básicamente, se puede expresar el incremento del seguro de desempleo como la suma de un incremento del ingreso no laboral, menos una reducción del salario. Dicho análisis, permite realizar una descomposición, a partir de la cual se podrá comprobar los dos efectos antes mencionados (*liquidez* y *moral hazard*) de un seguro de desempleo.

La siguiente expresión matemática, plantea el ingreso esperado en un período:

$$Y = \lambda(w - t + y) + (1 - \lambda)(b + y)$$

Por lo cual, dado  $\lambda$ :

$$dY = \lambda(dw - dt + dy) + (1 - \lambda)(db + dy)$$

Así,  $dy = 1$  es equivalente a  $dw = db = 1$ . A su vez,  $db = 1$  es igual a  $dy = 1$  y  $dw = -1$ .

De esta manera se comprueba que el seguro de desempleo tiene tanto un efecto de *liquidez* como un componente moral hazard, representados por  $dy$  y  $-dw$ , respectivamente.

El efecto total del seguro de desempleo, sobre la posibilidad de encontrar trabajo,

expresada en

$$\frac{d\lambda}{db}$$

resulta ser la suma de ambos efectos. A continuación, planteamos el efecto total:

$$\frac{d\lambda}{db} = -\frac{\beta}{1-\beta} \frac{u'(Cu)}{\varphi''(\lambda)}$$

Por su parte, el efecto *liquidez* está presentado por:

$$\frac{d\lambda}{dy} = \frac{\beta}{1-\beta} \frac{u'(Ce) - u'(Cu)}{\varphi''(\lambda)}$$

Por último, el efecto *moral hazard* es:

$$\frac{d\lambda}{dt} = \frac{\beta}{1-\beta} \frac{u'(Ce)}{\varphi''(\lambda)}$$

El problema, radica entonces, en que un trabajador que tiene que realizar un esfuerzo por conseguir un trabajo, a medida que percibe un mayor valor por estar desocupado (constituido por  $b$  e  $y$ ), reduce su esfuerzo de búsqueda.

Por lo tanto, los diseñadores de seguro de desempleo tienen que estar atentos a mantener estable el consumo del trabajador durante el tiempo en el que se encuentra desempleado, pero, a su vez, no dejar de considerar el elemento distorsivo del seguro

(*moral hazard*) el cual reduce los incentivos a buscar trabajo. Al aumentar el seguro de desempleo el trabajador sabe que, encontrando un trabajo, el ingreso neto es menor.

### **b. Elemento de la Propuesta**

Se propone cuatro fuentes de financiamiento de dicho seguro de desempleo, las cuales, se muestran a continuación:

- Aportaciones estatales, con cargo al tesoro nacional.
- Cuotas procedentes de las utilidades que generen las empresas activas y aportaciones de los trabajadores.
- Aportaciones procedentes de la franja canalera.
- Y una cuarta forma en la que se puede financiar el seguro de desempleo, es a través, los dineros recuperados de la evasión y elusión tributaria de impuestos el cual se estima en 8,000 millones anuales y la evasión del pago de ITBMS por el orden de 3,300 millones (estimación indicada en las investigaciones periodísticas de los medios de comunicación imputable a la Dirección General de Ingresos).

El MITRADEL puede hacerse cargo de la forma en que se realizarán dichos descuentos. También, puede apoyarse en aseguradoras para gestionar lo relacionado con el seguro de desempleo, teniendo en cuenta que el control principal debe estar bajo el mando del MITRADEL.

En algunos países, al seguro de desempleo, se le realizan algunos descuentos, como, por ejemplo: el descuento del Impuesto Sobre La Renta, el descuento del Seguro Educativo, el descuento del Seguro Social, entre otros. Recordando siempre que dichas deducciones son necesarias para contrarrestar el riesgo moral o moral hazard y la

selección adversa que se puede presentar de no querer buscar empleo y usufructuar el seguro de desempleo.

En cambio, hay otros países, en los cuales, dichos descuentos, al seguro de desempleo, no se realizan, ya que, dichos seguros, son muy bajos y apenas alcanzan para cubrir lo básico.

### **b.1 Condiciones para aplicar al Seguro de Desempleo**

Entre las condiciones que el desempleado debe cumplir para aplicar al seguro de desempleo, están las siguientes:

- Tener una edad entre 18 y 65 años.
- Ser de nacionalidad panameña.
- Que el desempleado no haya renunciado voluntariamente, al trabajo del cual quedó cesante.
- Que el desempleado no haya hecho un mutuo acuerdo, en el trabajo del cual quedó cesante.
- El desempleado debe tener acumulado al menos 6 meses continuos de salario antes de quedar cesante.
- No debe percibir otras prestaciones de ayuda social, ya sea; públicas o privadas.
- No debe ser jubilado.
- Hacer una nota donde plasme bajo juramento, que toda la información que está suministrando es verdadera.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La nota donde plasme bajo juramento, que toda la información que está suministrando es verdadera, es una propuesta nuestra.



## **b.2 Obligaciones**

Mientras el desempleado esté gozando del seguro de desempleo está obligado:

- A buscar un nuevo empleo durante el período en el cual recibe el beneficio.
- A reportar oportunamente a la institución encargada del seguro de desempleo, que le quite el beneficio, en caso de haber conseguido un nuevo empleo.
- A devolver el monto cobrado, en caso de haber conseguido un nuevo empleo, si todavía está gozando del beneficio.
- A tomar capacitaciones, durante el tiempo que esté gozando del beneficio del seguro de desempleo. Estas capacitaciones pueden ser impartidas por el INHADE, MITRADEL, SENACYT, etc.
- A suministrar información verdadera. Es decir, no debe suministrar información fraudulenta.
- Asistir a las ferias de empleos organizadas por el MITRADEL y Aceptar los empleos que sean ofrecidos en las ferias de empleos organizadas por el MITRADEL, siempre y cuando que sea empleos dignos.

## **b.3 Penalizaciones**

Si el desempleado que esté gozando del seguro de desempleo no cumple con sus obligaciones quedará sujeto a las siguientes penalizaciones:

- Si es la primera vez que incumple alguna obligación se le suspenderá el beneficio por 3 meses.
- Si es la segunda vez que incumple alguna obligación se le suspenderá el beneficio por 6 meses.

- Si es la tercera vez que incumple alguna obligación se le suspenderá el beneficio totalmente. Y además, no podrá volver a aplicar al seguro de desempleo por 12 meses.<sup>2</sup>

#### **b.4 Cálculo estimado del monto del Seguro de Desempleo <sup>3</sup>**

La fórmula utilizada para el Cálculo del Monto Global del Seguro de Desempleo es la siguiente:

$$M.G.S.D. = \# C.S. * \bar{w} * k$$

donde

*M.G.S.D. = Monto Global del Seguro de Desempleo.*

*# C.S. = Total de Contratos Suspendidos en Panamá*

*$\bar{w}$  = Salario Promedio en Panamá*

*k = Tiempo Promedio*

Para el caso particular de Panamá, considerando la base de dato disponibles al 2019 de la Dirección de Planificación del MITRADEL, se tenían a ese año un total de contratos

<sup>2</sup> En la tercera penalización, específicamente la propuesta en donde se hace referencia a que el desempleado “no podrá volver a aplicar al seguro de desempleo por 12 meses” es nuestra.

<sup>3</sup> Los datos sobre la cantidad de contratos suspendidos han sido tomados, de La Dirección de Planificación del MITRADEL.

Los contratos suspendidos y reactivados por la pandemia de COVID-19 a nivel nacional, se recolectaron para el período comprendido entre el 20 de marzo de 2020 al 30 de marzo de 2021.

Las cifras son preliminares. Fuente: Dirección General de Trabajo y Direcciones Regionales de Trabajo.

suspendidos, por el orden de los  $B/ 143,949$  y un salario promedio de  $B/ 735.4$  el cual, a través de la aplicación en lenguaje java se obtiene los siguientes resultados para los siguientes tiempos promedios:  $k = 3$ ,  $k = 6$ ,  $k = 9$ .

**Tabla 4**

*Costos Estimados*

Tiempo promedio (K)	M.G.S.D.M (En Balboas)
3	317,580,283
6	635,160,568
9	952,740,851

**Fuente:** Elaborado por los autores.

## 10. Conclusiones

La implementación de un seguro de desempleo en Panamá no constituye únicamente una medida técnica de política social, sino un paso fundamental hacia la construcción de un Estado de Bienestar más inclusivo y solidario, que reconozca el trabajo digno como derecho fundamental y la protección social como responsabilidad colectiva.

Como ha demostrado la experiencia internacional, desde los pioneros sistemas europeos establecidos a finales del siglo XIX hasta los desarrollos recientes en América Latina, los seguros de desempleo representan pilares fundamentales de sociedades que priorizan la justicia social, la equidad y el desarrollo humano integral. En el contexto latinoamericano, diversos estudios confirman que no existe una solución única ni un modelo preexistente que deba reproducirse mecánicamente, sino que cada país debe

identificar la combinación óptima de instrumentos que reporte los mejores resultados de cobertura al desempleado y de apoyo en la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo, considerando siempre las características y particularidades nacionales.

La implementación de un seguro de desempleo en Panamá representaría un avance significativo hacia la construcción de un sistema de protección social más equitativo e inclusivo. La coexistencia actual de prestaciones por cesantía pagadas directamente por empleadores con mecanismos informales de protección genera desigualdades profundas entre trabajadores formales con capacidad de negociación y trabajadores vulnerables sin acceso a protección alguna.

Un seguro de desempleo de cobertura universal para el sector formal del empleo constituye un piso de protección social que reduce la vulnerabilidad de los trabajadores ante contingencias vitales, contribuyendo directamente al cumplimiento de la meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que exhorta a "implantar sistemas y medidas apropiados de protección social para todos". Esta protección es particularmente relevante en el contexto panameño, donde el 50% de la Población Económicamente Activa muestra altos niveles de inestabilidad laboral, inseguridad y carencias significativas.

La propuesta presentada en esta investigación constituye un punto de partida sólido, fundamentado empírica y teóricamente, para avanzar hacia la concreción de ese mandato constitucional largamente postergado. Su implementación requerirá voluntad política, consensos sociales amplios, y compromisos institucionales sostenidos, pero los beneficios esperados en términos de reducción de la vulnerabilidad social, estabilización macroeconómica, y fortalecimiento de la cohesión social justifican plenamente los esfuerzos necesarios.

En definitiva, el establecimiento de un seguro de desempleo en Panamá representa una inversión en el presente y futuro de la sociedad panameña, reconociendo que la protección ante el riesgo de desempleo no es un privilegio, sino un derecho humano fundamental que debe ser garantizado a todos los trabajadores del país. Como afirma la Organización Internacional del Trabajo, la protección social es un derecho humano y una necesidad económica y social fundamental para el desarrollo inclusivo y sostenible. Panamá tiene la oportunidad histórica de dar ese paso decisivo hacia una sociedad más justa, equitativa y solidaria.

## 11. Bibliografía

- Albrizio Silvia, B. J. (2017). *El seguro de desempleo federal en Estados Unidos*. Estados Unidos: Banco de España. Eurosistema.
- Araya Canelo, I. (24 de Febrero de 2021). *Ivanaraya.cl*. Obtenido de Ivan Araya Canelo: <https://ivanaraya.cl/2021/02/24/riesgo-moral-y-seleccion-adversa/>
- Buzzi, A. M. (2022). *Cálculo actuarial del Seguro de Personas: Nociones fundamentales*. De La Plata. Argentina: Universidad Nacional de La Plata (EDULP).
- González Velasco, M. D. (2022). *Análisis de las operaciones financieras para actuarios. Financial mathematics for actuaries*. Madrid. España: Editorial Civitas.
- Gómez Déniz, E. (2007). *Estadística Actuarial. Teoría y Aplicaciones*. Ecuador: Pearson.
- Huertas Campos, J. A. (2001). *Cálculo actuarial: contingencias de vida individual*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo - INEC. (2010). *Encuesta de Mercado Laboral 2010*. Contraloría General de la República de Panamá. Panamá: INEC. Recuperado de <https://www.inec.gob.pa>



Instituto Nacional de Estadística y Censo - INEC. (2011). *Encuesta de Mercado Laboral 2011*. Contraloría General de la República de Panamá. Panamá: INEC.  
Recuperado de <https://www.inec.gob.pa>

Instituto Nacional de Estadística y Censo - INEC. (2012). *Encuesta de Mercado Laboral 2012*. Contraloría General de la República de Panamá. Panamá: INEC.  
Recuperado de <https://www.inec.gob.pa>

Instituto Nacional de Estadística y Censo - INEC. (2013). *Encuesta de Mercado Laboral 2013*. Contraloría General de la República de Panamá. Panamá: INEC.  
Recuperado de <https://www.inec.gob.pa>

Instituto Nacional de Estadística y Censo - INEC. (2014). *Encuesta de Mercado Laboral 2014*. Contraloría General de la República de Panamá. Panamá: INEC.  
Recuperado de <https://www.inec.gob.pa>

Instituto Nacional de Estadística y Censo - INEC. (2015). *Encuesta de Mercado Laboral 2015*. Contraloría General de la República de Panamá. Panamá: INEC.  
Recuperado de <https://www.inec.gob.pa>

Instituto Nacional de Estadística y Censo - INEC. (2016). *Encuesta de Mercado Laboral 2016*. Contraloría General de la República de Panamá. Panamá: INEC.  
Recuperado de <https://www.inec.gob.pa>

Instituto Nacional de Estadística y Censo - INEC. (2017). *Encuesta de Mercado Laboral 2017*. Contraloría General de la República de Panamá. Panamá: INEC.  
Recuperado de <https://www.inec.gob.pa>

Instituto Nacional de Estadística y Censo - INEC. (2018). *Encuesta de Mercado Laboral 2018*. Contraloría General de la República de Panamá. Panamá: INEC.  
Recuperado de <https://www.inec.gob.pa>

- Instituto Nacional de Estadística y Censo - INEC. (2019). *Encuesta de Mercado Laboral 2019*. Contraloría General de la República de Panamá. Panamá: INEC. Recuperado de <https://www.inec.gob.pa>
- Instituto Nacional de Estadística y Censo - INEC. (2024). *Encuesta de Mercado Laboral, octubre 2024: Resultados preliminares*. Contraloría General de la República de Panamá. Panamá: INEC. Recuperado de <https://www.contraloria.gob.pa/notas-de-prensa/aumento-del-desempleo-en-panama-segun-encuesta-de-mercado-laboral-de-octubre-2024/>
- Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral - MITRADEL. (2020). *Contratos suspendidos por COVID-19: Período marzo 2020 - marzo 2021*. Dirección de Planificación, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Panamá: MITRADEL. Recuperado de <https://www.mitradel.gob.pa/wp-content/uploads/2021/04/Contratos-suspendidos.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1952). *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2025*. Ginebra: OIT.
- Sandoya Sánchez, F. (2007). *Matemáticas Actuariales y Operaciones de Seguros*. Bilbao. España: Academia.

Titarelli Legajo, A. P. (2015). *El efecto del seguro de desempleo en los países en desarrollo Revisión de la literatura empírica*. Buenos Aires. Argentina : Universidad Torcuato Di Tella.

Velásquez Pinto, M. D. (2003). *Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina* . Santiago de Chile: Unidad de Estudios Especiales. Secretaría Ejecutiva.

Velásquez Pinto, M. D. (2014). *Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina*. Santiago: CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 154.