

Reproducido en [www.relats.org](http://www.relats.org)



**CLATE, Confederación Latinoamericana  
De Trabajadores del Estado**

**Notas estadísticas 2<sup>1</sup>**

**EMPLEO PRECARIO EN EL SECTOR PÚBLICO  
DE AMERICA LATINA-CARIBE**

**Mayo 2018**

---

<sup>1</sup> Preparado por Alvaro Orsatti

## **Presentación**

Esta nota es parte de una serie de informes de base estadística sobre el sindicalismo del sector público en A.Latina y Caribe

El informe analiza el peso del empleo precario, siguiendo los criterios utilizados por OIT con la denominación de “formas atípicas de empleo”<sup>2</sup>.

El criterio de OIT define cuatro formas básicas:

- empleo temporario
- empleo a tiempo parcial y a pedido
- empleo tercerizado
- formas encubiertas y ambiguas

En el Anexo I se presenta un detalle sobre los tipos de empleo que forman parte de cada grupo.

### **I. Las estimaciones de OIT**

Las primeras mediciones sobre empleo precario/atípico provienen de un estudio de la oficina regional de OIT referido a la informalidad laboral (“Panorama Laboral Temático: Transición a la Formalidad en

---

<sup>2</sup> Los empleadores se han opuesto sistemáticamente a utilizar la palabra precario”, lo que ha llevado a que los consensos tripartitos dentro de OIT se establezcan en relación a término “atípico”. Esta cuestión ideológica ha sido explicitada por el Grupo de Trabajadores, señalando que accedió a utilizar la segunda, a la que considera “neutra”, para destrabar la discusión.

A.Latina y Caribe”, presentado a la XVIII Reunión Americana de OIT (Lima, octubre 2014). Los datos se refieren al 2013.

Las fuentes utilizadas son las encuestas de hogares por país, en que las personas responden preguntas referidas a algunos aspectos de su ocupación.

La tradición estadística de OIT en relación a la informalidad es la utilización del indicador de no cobertura por la seguridad social, lo que permite aproximarse a la no registración.

En el caso del sector público, OIT mantiene este indicador si bien debe ser interpretado de una forma diferenciada, en cuanto a que no es concebible que refleje situaciones de no registración sino, justamente, de empleo precario.

De acuerdo a la TABLA 1, el empleo precario en el sector público de A.latina-Caribe es una quinta parte del total (19%), con una fuerte influencia del caso brasileño (20%) y mexicano (40%), por su tamaño.

Esta proporción debe considerarse de mínima, porque no incluye a la tercerización, que ya está también muy presente en el sector público.

De todas formas, la precariedad en el sector público es considerablemente menor a la de los asalariados en el sector privado, que eleva el promedio general a 34%.

Para un detalle por países (TABLA 4) hay que tener en cuenta que el promedio simple (y no el ponderado) de empleo atípico es 17%. En relación a éste, seis países tienen niveles más bajos (Costa Rica, El Salvador, Argentina, Panamá, Perú y Venezuela), en tanto que otros tres están en su entorno (Chile y Bolivia) y otros cuatro son más altos (Paraguay, Colombia, Honduras y Ecuador). Comparativamente, Uruguay es el único país que no tiene empleo público precario.

Este cuadro general puede completarse con la información proporcionada en la próxima sección respecto de Perú (15%) y

Venezuela (10%) (considerando el indicador sobre empleo no permanente), lo que engrosa el nivel bajo-medio.

Esta información también permite considerar el caso extremo del Uruguay, en que las estadísticas no encuentran trabajo precario.

**TABLA 1. Empleo precario en el sector público de A.Latina-Caribe, 2012**

**Porcentaje del empleo público total**

<b>1.Nivel bajo y bajo medio</b>	<b>5% Costa Rica 8% El Salvador 10% Argentina 12% Panamá</b>
<b>2. Porcentaje medio bajo y medio (en relación al promedio ponderado y promedio simple)</b>	<b>17% Chile 18% Bolivia 20% Brasil, Paraguay 21% Colombia</b>
<b>3.Porcentaje alto</b>	<b>24% Honduras 31% México 34% Ecuador</b>

**Fuente: OIT, 2014**

## II. Un análisis complementario

Con la misma fuente mencionada en la sección anterior, es posible hacer una caracterización más detallada del empleo precario en el sector público. El documento de origen ha sido ya mencionado en la Nota 1 de esta serie.

Los indicadores utilizados son tres: contrato no permanente (equivalente a empleo temporal), falta de derecho a la jubilación, y falta de derecho a la salud.

También se incluye un indicador subjetivo de deseo de los trabajadores por cambiar de trabajo y/o trabajar más horas, lo que refleja insatisfacción sobre su actual empleo.

De acuerdo a la TABLA 2, los dos primeros indicadores son iguales o similares al promedio simple analizado en la sección anterior. Ahora puede dimensionarse también la brecha con el empleo privado formal: el empleo precario en el sector público es 1/3 menor.

Por el contrario, el tercer indicador está más alejado, denotando la existencia de sistemas universales de cobertura de la salud, que son relativamente independientes de la presencia de precariedad en la ocupación.

La insatisfacción por el actual empleo, que puede suponerse se presenta en estas situaciones de empleo precario es algo más baja. También es muy inferior (3/4 partes) al empleo privado formal.

Interesa también señalar que un cuarto indicador disponible, la falta de contrato escrito, tiene una presencia mínima en casi todos los países, excepto en Bolivia (13%) y México (15%)

En el Anexo se presentan los datos por país. En una lectura rápida, llama la atención el alto nivel que tiene el indicador de insatisfacción en Chile (40%) y Costa Rica (30%)

**TABLA 2. Empleo público en A.Latina: precariedad laboral- En porcentaje del total del empleo público y porcentaje de- Diferencia con el empleo privado formal. 2012**

	% del empleo publico total	% de diferencia con el sector privado formal
1.Sin contrato permanente	18	Menos 34
2.Sin derecho a jubilación	17	Menos 35
3.Sin seguro de salud	17	Menos 133
4.Deseo de cambiar de trabajo o trabajar más horas	15	Menos 75

Fuente: con base en CEDLA, 2014ç

## ANEXO 1. OIT 2015. Tipología de empleo atípico

<p>I. Empleo temporal</p> <p>“temporary employment”</p>	<p>Implica la contratación de trabajadores por un periodo específico.</p> <p>Comprende tres modalidades:</p> <p>a. contratos por tiempo determinado ( “fixed-term contracts”)</p> <p>b. contratos basados en proyectos o tareas (“projet –or task- based contracts”)</p> <p>En la mayoría de los países, se rigen por disposiciones jurídicas específicas sobre la duración máxima del contrato, el número de prórrogas y los motivos válidos para recurrir a los tribunales.</p> <p>Estos contratos:</p> <p>-pueden ser escritos o verbales (“non written contracts”) pero se caracterizan por tener una duración definida de antemano.</p> <p>c. trabajo ocasional (“casual work”) o estacional (“seasonal work”) incluido el trabajo por días (“daily work”)</p>
---	---

	<p>Consiste en la contratación de trabajadores por plazos muy cortos o de forma esporádica o intermitente, usualmente por un número específico de horas, días o semanas, a cambio de un salario establecido por las condiciones del acuerdo de trabajo diario o periódico.</p> <p>Es un rasgo característico del empleo asalariado informal en los países en desarrollo de bajos ingresos, encuadrándose en el concepto de “relaciones de empleo informales”. Incluye el trabajo de “jornalero”.</p> <p>Está surgiendo más recientemente en las economías industrializadas, especialmente en los puestos de trabajo relacionados con la «economía de plataformas de Internet» o el «trabajo por encargo» (“on demand”, “gig economy”)</p>
<p>II.Trabajo a tiempo parcial y a pedido (“part-time” y “on-call work”)</p>	<p>Corresponde a la actividad laboral que tiene una duración normal inferior a la que realizan los trabajadores a tiempo completo en situación comparable.</p> <p>Generalmente, la legislación establece límites específicos a la duración para que los trabajos sean a tiempo parcial, por ejemplo menos de 35 (o 30) horas por semana.</p> <p>Incluye tres modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. horas de trabajo normal más reducidas que las equivalentes a tiempo completo (“full-time equivalents”)</li> <li>b. empleo a tiempo parcial marginal (“marginal part</li> </ul>



	<p>time employment”)</p> <p>c. trabajo a pedido, incluidos los contratos de cero horas (“zero hours contracts”)</p> <p>Muchos países cuentan con límites mínimos específicos, establecidos por ley, que definen el trabajo a tiempo parcial comparado con el trabajo a tiempo completo.</p> <p>En algunos casos, las modalidades de trabajo pueden consistir en horas de trabajo muy reducidas o en la falta de horarios fijos predecibles, y el empleador no está obligado a ofrecer un número específico de horas de trabajo.</p> <p>Estas modalidades, conocidas como «trabajo a pedido», revisten distintas formas contractuales según el país e incluyen los llamados «contratos de cero horas».</p> <p>No se refiere al concepto de “horas de guardia” (“on call-work” y “on-call hours”), que es una modalidad frecuente, por ejemplo, en los contratos de profesionales de la medicina.</p>
<p>III. Relaciones de trabajo multipartitas (“multipary employment relationship”)</p>	<p>También conocida como “cesión temporal” (dispatch”), “intermediación” (“brokrage”) y “alquiler de mano de obra” (“labor hire”)</p> <p>Se refiere a situaciones en que los trabajadores no están contratados directamente por la empresa en la que prestan sus servicios</p>

En estos casos, tales trabajadores pueden desempeñar su trabajo mediante modalidades contractuales en las que intervienen varias partes, es decir, se presentan relaciones de trabajo multipartitas

Incluye dos modalidades:

a. trabajo temporal por agencias (temporary agency work”)

El trabajador es asignado a un lugar de trabajo y pagado por una agencia de trabajo temporal, pero el trabajo se realiza para una empresa usuaria.

En la mayoría de los países, el contrato o la relación de trabajo se establece entre la agencia y el trabajador, mientras que lo que vincula a la agencia y la empresa usuaria es un contrato comercial. La empresa usuaria paga a la agencia, que a su vez abona el salario y las prestaciones sociales del trabajador.

Por lo general, se considera que no existe una relación de trabajo entre los trabajadores cedidos por las agencias de trabajo temporal y las empresas usuarias; sin embargo, en ciertas jurisdicciones se imponen obligaciones jurídicas a las empresas usuarias con respecto a estos trabajadores, especialmente en lo concerniente a la salud y la seguridad.

En ciertas jurisdicciones se imponen obligaciones jurídicas a las empresas usuarias respecto de los trabajadores cedidos por las agencias, en especial en

	<p>lo que atañe a la salud y la seguridad</p> <p>b.prestación de servicios en régimen de subcontratación” (“subcontracted labour”)</p> <p>Se refiere a los trabajadores en régimen de subcontratación “interna”, es decir, contratados por una empresa tercera, que preste servicios a una empresa usuaria. (este párrafo, que estaba en el documento de OIT original, da cuenta de la otra manifestación de relaciones multiparte, que es mucho más importante cuantitativamente que las agencias)</p>
<p>IV. Empleo encubierto/ Trabajo por cuenta propia económicamente dependiente (“disguised employment”/ dependent self-employment”) (o “trade”)</p>	<p>El empleo encubierto presenta una apariencia distinta de la que en verdad tiene con el fin de anular, impedir o atenuar la protección que brinda la ley</p> <p>Puede suponer el ocultamiento de la identidad del empleador contratando a los trabajadores a través de un intermediario, o el uso de un contrato comercial o cooperativo en lugar de un contrato de trabajo a la vez que se dirige y vigila la actividad laboral de una manera incompatible con la situación independiente del trabajador.</p> <p>Además, algunas relaciones de trabajo pueden ser ambiguas cuando los respectivos derechos y obligaciones de las partes interesadas no están claramente definidos, o cuando existen vacíos o insuficiencias en la legislación, inclusive con respecto a la interpretación o la aplicación de las disposiciones jurídicas.</p>

Ejemplos de empleo encubierto son:

- el empleo por cuenta propia falso o clasificado erróneamente (“sham or missclassified self-employment”)

- el ocultamiento de la identidad del empleador cuando contrata a trabajadores a través de una agencia.

Un ámbito que a veces carece de claridad jurídica es la forma trade, según la cual los trabajadores prestan servicios a una empresa en virtud de un contrato comercial pero sus ingresos dependen de uno o unos cuantos clientes, de quienes reciben instrucciones directas sobre la forma en que deben realizar el trabajo.

Por lo general, estos trabajadores no están cubiertos por las disposiciones de la legislación laboral o la seguridad social basada en el empleo, aunque algunos países han adoptado disposiciones específicas para garantizarles algunas protecciones.

El trade es muchas veces usado para ocultar una relación de trabajo verdadera, por lo que es un empleo encubierto.

Pero también existe un verdadero trade, y esta forma laboral puede ser considerada tanto asalariada como no asalariada

## **Anexo 2. Empleo en el sector público de A.Latina. Precariedad laboral por país. 2012**

### **1. Sin contrato permanente**

	<b>Porcentaje del empleo publico total</b>	<b>Porcentaje de diferencia con el sector privado formal</b>
Argentina	10	Más 43
Brasil	20	Más 43
Chile	17	Menos 26
Colombia	21	Menos 57
Costa Rica	5	Menos 44
Ecuador	34	Menos 26
El Salvador	8	Menos 90
Honduras	24	Menos 27
México	31	Menos 45
Panamá	12	Sin datos
Paraguay	20	Menos 79

### 3.Sin derecho a jubilación

	Porcentaje del empleo publico total	Porcentaje de diferencia con el sector privado formal
Argentina	10	Menos 55
Bolivia	18	Menos 68
Brasil	8	Menos 34
Chile	10	Menos 17
Colombia	2	Menos 91
Costa Rica	1	Menos 94
Ecuador	6	Menos 82
El Salvador	11	Menos 72
Honduras	78	Menos 19
México	40	Menos 20
Paraguay	21	Menos 64
Perú	15	Menos 62
Uruguay	Sin casos	7%
Venezuela	10	Menos 50

### 3.Sin derecho a la salud

	Porcentaje del empleo publico total	Porcentaje de diferencia con el sector privado formal
Argentina	9	Menos 57
Bolivia	23	Menos 62
Chile	11	Menos 22
Colombia	11	Menos 64
Costa Rica	1	Menos 95
Ecuador	88	Menos 5
El Salvador	6	Menos 84
México	18	Menos 54
Paraguay	3	Menos 95
Perú	31	Menos 49
Uruguay	5	Menos 37
Venezuela	10	Menos 50

#### 4. Deseo de cambiar de empleo y/o trabajar más horas.

	Porcentaje del empleo público total	Porcentaje de diferencia con el sector privado formal
Argentina	11	Menos 21
Bolivia	18	Más 6
Brasil	6	Menos 25
Chile	40	Menos 7
Colombia	19	Menos 46
Costa Rica	30	Menos 41
Ecuador	6	Menos 40
Honduras	25	Menos 7
Panamá	11	Menos 21
Paraguay	5	Menos 50
Perú	19	Más 19
Uruguay	14	Menos 30