

El reto de la formalidad en el sector público peruano

Se considera que una persona está en situación de informalidad laboral cuando a pesar de realizar labores de manera subordinada no se encuentra registrada en planilla y por tanto, no accede a beneficios laborales. En el sector público, los servidores en condición de informalidad laboral suelen estar contratados indebidamente bajo la modalidad de locación de servicios.

Según información estadística del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo existen 170 mil personas naturales contratadas bajo la modalidad de locación de servicios en el sector público, no necesariamente todas en situación de informalidad laboral, considerando que según la Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática, existirían aproximadamente 150 mil personas en condición de informalidad laboral en el sector público, fundamentalmente, contratadas bajo la modalidad de locación de servicios, situación que no deja de ser preocupante.

A pesar de ello, la tasa de informalidad laboral registrada en el sector público (entre 11% y 12%) resulta significativamente inferior a la observada en el sector privado (55%). A continuación, se analizan los principales indicadores de informalidad laboral en el sector público.



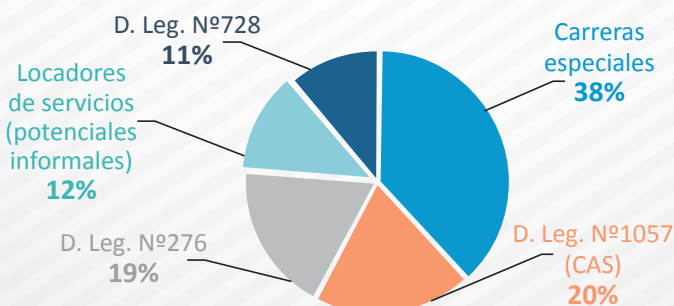
Definición de informalidad laboral en el sector público

- Se considera que una persona al servicio del Estado se encuentra en condición de informalidad laboral cuando realiza labores de forma subordinada en una entidad pública y, a pesar de ello, no está registrada en planilla bajo ningún régimen laboral y, por tanto, no accede a beneficio laboral alguno (vacaciones, aguinaldos, compensación por tiempo de servicios, seguridad social en salud y pensiones, entre otros).
- Estas personas al servicio del Estado en condición de informalidad laboral suelen estar contratadas indebidamente bajo la modalidad de locación de servicios, regulada por el artículo 1764 del Código Civil y sus normas complementarias.

» En el año 2015, la tasa de informalidad laboral en el sector público se ubicó alrededor del 12%

- » Según la Planilla Electrónica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), que es un registro administrativo oficial de los trabajadores del sector privado y los servidores del sector público, a diciembre de 2015, existían 170 mil locadores de servicios (personas naturales) registrados por las diversas entidades públicas en los 3 niveles de gobierno¹.
- » Si bien no necesariamente todos los referidos locadores de servicios se encuentran en situación de informalidad laboral, si asumimos que el 100% de los 170 mil locadores del sector público vienen realizando actividades subordinadas en la práctica, podríamos inferir que la tasa de informalidad laboral potencial en el sector público ascendería a 12%, considerando que existen alrededor de 1 millón 400 mil personas al servicio del Estado en total.

Participación de personas al servicio del Estado según régimen de contratación, 2015
(en porcentaje)

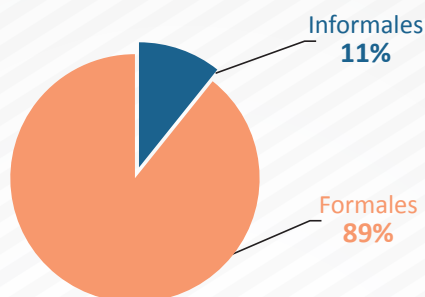


Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica (diciembre 2015)
Elaboración: SERVIR-GPGSC

¹ Incluyendo a las empresas públicas.

› Dicha información puede ser contrastada con la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2015 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), a partir de la cual encontramos que existen aproximadamente 150 mil personas al servicio del Estado en condición de informalidad laboral², lo cual implica un tasa de informalidad laboral de 11%; cifras similares a las obtenidas a partir de la Planilla Electrónica.

Participación de personas al servicio del Estado según formalidad, 2015
(en porcentaje)

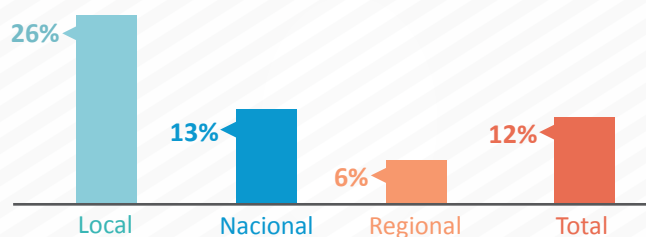


Fuente: INEI, ENAH 2015
Elaboración: SERVIR-GPGSC

» Alto nivel de informalidad laboral en los gobiernos locales

› Según nivel de gobierno, la mayor tasa de informalidad laboral en el sector público se registraría en los gobiernos locales (26%), seguida del gobierno nacional (13%) y los gobiernos regionales (6%), tomando como fuente la Planilla Electrónica; información similar a la contenida en el Registro Nacional de Municipalidades 2016 del INEI en el caso de los gobiernos locales.

Tasa de informalidad laboral según nivel de gobierno, 2015
(en porcentaje)

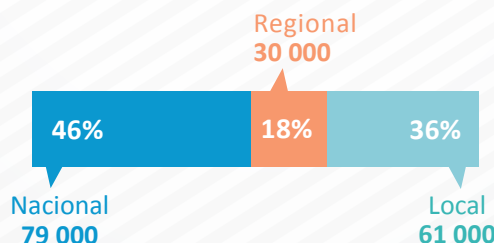


Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica (diciembre 2015)
Elaboración: SERVIR-GPGSC

» Elevada concentración de locadores en gobierno nacional y local

› Del total de locadores de servicios en el sector público que son potenciales informales laborales (170 mil), el 82% forma parte del gobierno nacional (46%) y de los gobiernos locales (36%).

Locadores de servicios* en el sector público según nivel de gobierno, 2015
(en personas y porcentaje)



*Personas naturales (cifras redondeadas)
Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica (diciembre 2015)
Elaboración: SERVIR-GPGSC

› La significativa presencia de locadores se podría explicar, en parte, por las restricciones establecidas en las leyes anuales de presupuesto del sector público para contratar personal, la prohibición de contratar personal bajo el régimen de contratación administrativa de servicios (CAS) en los proyectos de inversión pública³, la mayor flexibilidad para contratar locadores de servicios en comparación con los trámites requeridos para contratar personal, entre otros factores.

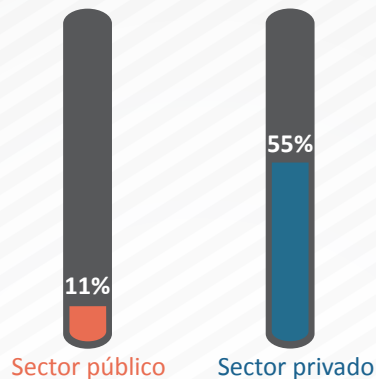
2 Personas que declararon ser asalariadas del sector público y que, a pesar de estar en condición de subordinación con su empleador, solo tienen un contrato de locación de servicios o no cuentan con ningún tipo de contrato o nombramiento.

3 Según lo establecido en el artículo 4 del Decreto de Urgencia N° 057-2009, Establecen medidas económicas urgentes y de interés nacional en materia de contratación administrativa de servicios.

» Menor informalidad laboral en el sector público respecto del sector privado

- › La tasa de informalidad laboral en el sector público (12% según la Planilla Electrónica y 11% según la ENAHO) es significativamente inferior a la registrada en el sector privado (55%)⁴.

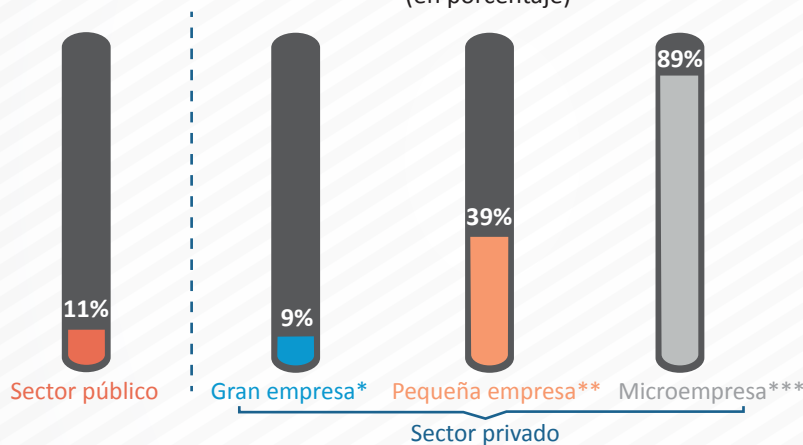
Tasa de informalidad laboral: sector público vs. privado, 2015
(en porcentaje)



Fuente: INEI, ENAHO 2015
Elaboración: SERVIR-GPGSC

- › Si comparamos la tasa de informalidad laboral en el sector público con la correspondiente al sector privado según tamaño de empresa, se aprecia que la primera es inferior a la tasa de informalidad laboral registrada en los segmentos de la micro (89%) y pequeña empresa (39%), y bastante similar a la observada en la gran empresa (9%).

Tasa de informalidad laboral: sector público vs. privado según tamaño de empresa, 2015
(en porcentaje)

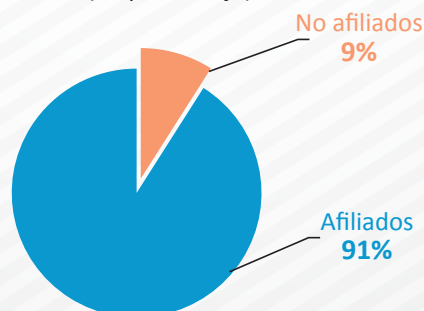


* Empresas privadas con más de 100 trabajadores
** Empresas privadas de 11 a 100 trabajadores
*** Empresas privadas de 1 a 10 trabajadores
Fuente: INEI, ENAHO 2015
Elaboración: SERVIR-GPGSC

» Significativa cobertura de salud en el sector público

- › Solo el 9% de personas al servicio del Estado no se encuentra afiliado a un seguro de salud, cifra congruente con los niveles de informalidad laboral observados en dicho ámbito (11% según la ENAHO y 12% según la Planilla Electrónica).

Participación de personas al servicio del Estado según la afiliación a un seguro de salud, 2015
(en porcentaje)



Fuente: INEI, ENAHO 2015
Elaboración: SERVIR-GPGSC

⁴ Se considera que un asalariado del sector privado se encuentra en situación de informalidad laboral cuando declara que a pesar de estar en condición de subordinación con su empleador solo tiene un contrato de locación de servicios o no cuenta con ningún tipo de contrato.

Conclusiones

- La tasa de informalidad laboral en el sector público se ubica entre el 11% y 12% e incluye entre 150 mil y 170 mil personas potencialmente, quienes básicamente son locadores de servicios en relación de subordinación con una entidad pública.
- El ratio o tasa más elevada de informalidad laboral en el sector público se registraría en los gobiernos locales (26%).
- No obstante, el 46% de los potenciales informales laborales se concentra en el gobierno nacional.
- La tasa de informalidad laboral en el sector público (entre 11% y 12%) es significativamente inferior a la correspondiente al sector privado (55%).
- Existe un bajo nivel de personas al servicio del Estado sin cobertura de un seguro de salud (9%), lo cual es congruente con los niveles de informalidad laboral observados en el sector público.

Acciones necesarias a futuro

- Aplicar con mayor rigurosidad la Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, según la cual las entidades públicas solo pueden contratar a personas naturales bajo la figura de locación de servicios prevista en el artículo 1764 del Código Civil y sus normas complementarias, para realizar labores no subordinadas, bajo responsabilidad del titular de la entidad.
- Adicionalmente, cabe señalar que el tránsito de las entidades públicas al régimen establecido por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, minimizará el uso indebido de la locación de servicios en el Estado, considerando que el acceso al servicio civil se realiza por concurso público de méritos, salvo en el caso de los puestos de confianza. No obstante, en todos los casos, se debe cumplir el perfil de puesto establecido.
- Además, en su momento, se podrá utilizar la modalidad de contratación a plazo fijo regulada en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, en los proyectos de inversión pública, con el fin de evitar el uso inapropiado de la contratación por locación de servicios.

Fuentes de información

- Código Civil y normas complementarias.
- Decreto de Urgencia N° 057-2009, Establecen medidas económicas urgentes y de interés nacional en materia de contratación administrativa de servicios. 2009.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) continua 2015.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) 2016.
- Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. 2013.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE. Planilla electrónica 2015.



Mayor información

www.servir.gob.pe

servir
HERRAMIENTA DEL PERÚ QUE CRECE

Elaborado por:

Autoridad Nacional del Servicio Civil- SERVIR - Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Pje. Francisco de Zela 150 piso 10- Jesús María, Lima- Perú

Tel. (511) 206 3370

info@servir.gob.pe

Mayo 2017

Síguenos en nuestras redes sociales:



/SERVIRPERU



/@SERVIR_PERU



/ServirTV



Trabajando para
todos los peruanos