

Evaluación del Sistema de Recolección de Datos del Empleo Informal en Guatemala

Informe de Difusión

PILAR

**Promoviendo Los Derechos del Trabajo Informal
(Promoting Informal Labor Rights)**

DR-CAFTA RFP 2008

Mayo 2009

Indice de Contenido

A)Presentación.....	2
B)Introducción.....	5
C)La medición del desempleo y la informalidad: Definiciones conceptuales y recomendaciones internacionales.....	9
C.1.MARCO CONCEPTUAL PARA LA MEDICIÓN DEL EMPLEO INFORMAL	10
C.2.OPERACIONALIZACIÓN DE LA MEDICIÓN DEL EMPLEO INFORMAL.....	14
C.3.LA DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN RELEVADA.	21
D)Estado del conocimiento sobre el sector informal en Guatemala.....	26
E)Diagnóstico general sobre la medición del empleo informal en Guatemala.....	29
F)Conclusiones y Aportes del proyecto PILAR.....	41
F.1.LISTADO DE ENTREVISTAS	45
F.2.BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA EN LA ELABORACIÓN DEL INFORME.....	47
F.3.BIBLIOGRAFÍA SOBRE INFORMALIDAD.....	48
F.3.1.Medición del desempleo.....	48
F.3.2.Políticas Públicas.....	48
F.3.3.Situación actual del Desempleo en América Latina.....	49
F.3.4.Estudios de caso.....	49
.....	50

A) PRESENTACIÓN

Los programas gubernamentales efectivamente implementados y desarrollados se fundamentan en buena información. Esto, que podría sonar evidente, es a menudo uno de los aspectos fundamentales mayormente ignorados en muchas economías para la creación e implementación de políticas públicas efectivas. GFI apoya el establecimiento de políticas económicas que favorezcan a las poblaciones marginalizadas. Estas políticas requieren que los gobiernos inicien sus análisis con la información correcta sobre las condiciones existentes con el fin de ofrecer programas efectivos.

La información estadística y datos adecuados, crean una base fundamental para ayudar a los encargados de tomar decisiones a entender como se pueden usar los recursos de forma más efectiva, y donde se pueden conseguir mayores impactos.

Desde la concepción y durante la vida de un programa, las estadísticas juegan un papel importante en la creación de consensos, demostrando la legitimidad de los costos del desarrollo, así como de los esfuerzos por medir el progreso y ayudar a los participantes a entender el valor del programa.

El informe que se encuentra a continuación debe ser leído y entendido desde esta perspectiva. Lo que se evalúa y se pone de manifiesto es de importancia fundamental para el éxito de la promoción de los derechos laborales del sector informal así como los derechos de los trabajadores, y de los programas que se ejecutan en beneficio de estos en Guatemala.

En Guatemala, las proyecciones estadísticas indican que más del 60% de trabajadores están empleados dentro del sector informal. La falta de protección de seguridad social, representación adecuada y de los derechos laborales fundamentales, estos trabajadores se convierten en algunos de los miembros más vulnerables de la sociedad. Mientras un número de iniciativas se encuentran trabajando en mejorar la recolección de información, y ayudar a los gobiernos nacionales a entender como las políticas afectan a los trabajadores, siguen sin existir, información precisa sobre los grupos marginalizados del sector informal que representan más de la mitad de la población.

En asociación con el Gobierno de la República de Guatemala, los sindicatos y la iniciativa privada, GFI está trabajando para superar la información y la brecha de la protección social, y ayudar a desarrollar estrategias que extiendan los derechos laborales y sus beneficios a las comunidades de trabajadores informales. Simultáneamente, estamos desarrollando iniciativas que incentiven la

migración a la formalidad económica, con la finalidad de que la cobertura de derechos, información y participación pública sea cada vez más fácilmente extendida a estos sectores marginalizados.

Un componente clave en nuestra labor es fomentar un entorno normativo favorable, en el cual los gobiernos puedan crear estrategias innovadoras para involucrar a las comunidades de trabajadores informales. Este esfuerzo requiere mejores estadísticas sobre las tendencias laborales en la economía informal. La recolección y análisis de información es solamente el primer paso para abordar las condiciones actuales de los trabajadores. La difusión y uso de esta información es en última instancia, el paso más importante para el logro de los impactos que se traduzcan en la mejora de salarios y de oportunidades. Sin embargo, a falta de la información adecuada, la implementación de estas medidas no puede ocurrir legítimamente.

A través de una aproximación a múltiples actores -que involucra trabajadores, empleadores, gobierno y sociedad civil-, GFI está ayudando a las instituciones públicas a fortalecer sus métodos de recolección de información y a fomentar vínculos entre sectores que permitan la circulación de información oportuna y pertinente destinada a mejorar los derechos laborales y oportunidades de trabajo decente.

En este momento de incertidumbre económica y financiera es esencial incluir a las comunidades y trabajadores que se encuentran fuera de las estructuras institucionales oficiales que dictan nuestro sistema financiero y económico. El siguiente reporte presenta una descripción general de la infraestructura de las estadísticas de empleo y trabajo en lo referente a la economía informal de Guatemala. También se incluye una serie de recomendaciones y reflexiones sobre las oportunidades de mejorar la capacidad estadística de tal forma que se traduzca en impactos directos sobre la vida de los trabajadores. Las actuales condiciones económicas pueden crear retos, pero también oportunidades únicas para la reforma de las políticas nacionales y globales así como de las estructuras. Como comunidad de desarrollo se busca crear sistemas sostenibles dentro de un sistema económico equitativo, donde el acceso y la distribución de la información sólo crecen en importancia. Si no se mejora la capacidad estadística de los países en desarrollo, es posible que nunca se entienda esta oportunidad de mejorar los medios de vida de los trabajadores en situación de pobreza.

Caleb Shreve,
Director Ejecutivo, GFI

B) INTRODUCCIÓN

El sector informal de la economía representa un componente esencial de la estructura de muchos países en desarrollo. Las empresas del sector informal de la economía son una forma clave de organización de la producción y un importante proveedor de empleo, ingresos y oportunidades en zonas rurales y urbanas.

El mercado laboral guatemalteco está compuesto en un 66% por hombres (2004)¹, el 27% tiene entre 15 y 24 años de edad, y el 63% entre 25 y 64 años. Casi el 80% de los trabajadores son de educación baja y solo un 4% de educación alta. El porcentaje de trabajadores rural es levemente superior al urbano (51% vs. 49%).

La tasa de desempleo en el año 2004 era del 2.1% (desempleados/fuerza laboral), habiendo presentado un leve ascenso respecto del año 2000 (1.4%). Los grupos más afectados son los jóvenes, principalmente las mujeres, de 15 a 24 años (3.8%), y dentro de los adultos: el segmento de educación media y alto (2.7%) y el sector urbano. La duración del desempleo es de 2.9 meses en promedio. Este promedio es mayor para los hombres (3.1) y el grupo con educación alta (4.4 meses).

Con respecto al tipo de trabajo que realizan, el 45% de los trabajadores son asalariados, el 32% cuentapropistas, el 19% no recibe ingresos (probablemente trabaje en empleos familiares), y el 4% restante emprendedores. El 70% trabaja en firmas pequeñas, y el 4% en el sector público.

En cuanto a la estructura del mercado laboral en función de la actividad, los trabajadores se dividen de la siguiente forma: el sector primario (39%), sector industrial (14%), el sector comercial (23%) y educación y salud (9%). El salario por hora en el 2004 promedio fue de 8.8 \$/h (moneda local corriente). El sector informal presenta salarios muy por debajo del formal, con salarios alrededor de los 6.3\$/h y en el sector formal de 13 \$/h. A su vez, el 57% del ingreso personal se concentra entre trabajadores asalariados, el 24% entre cuentapropistas, y el 18% entre emprendedores.

A pesar de su vasta importancia, el sector informal y el empleo informal generalmente están mal o parcialmente cubiertos por las estadísticas oficiales. Las encuestas a establecimientos y -por lo general- las encuestas de fuerza de trabajo logran capturar sólo una pequeña fracción de aquellos trabajadores cuya subsistencia gira en torno a labores en el sector informal o empleos sin protección.

¹ SEDLAC. Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean. En base Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. Año 2004. En el cuarto trimestre de 2007 se llevó a cabo la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (ENED), cuyos resultados, hasta fines de 2008, no estaban disponibles.

Las mediciones del sector informal y el empleo informal (empleo informal en el sector formal y el empleo en el sector informal) resultan muy importantes para mejorar las estadísticas del trabajo, así como para contribuir a una medición exhaustiva del PBI.

En muchos países en desarrollo, el sector informal aún no se ha integrado a la contabilidad de las Cuentas Nacionales y se dispone de escasa información sobre la participación del sector informal en el crecimiento económico de cada país. De hecho, en los casos de los cuales se dispone cierta información, los datos son usualmente recogidos *ad hoc*, lo que dificulta la construcción de series históricas armónicas y el análisis comparado de todos los países.

Algunas de las desventajas de no contar con datos sobre el sector informal y el empleo informal dentro de las estadísticas oficiales incluyen la obtención de estimaciones distorsionadas de la economía real. La falta de información confiable y consistente restringe el entendimiento de muchas cuestiones sociales y económicas relacionadas con las actividades informales, como por ejemplo, las diferencias en los ingresos y las condiciones de trabajo entre los sectores formal e informal, los sistemas de protección social, el acceso al crédito, la capacitación y los mercados, entre otros. En efecto, los problemas de medición conducen a debilitar el diseño, la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas y programas destinados a promover la igualdad de género, la eliminación del trabajo infantil, la generación de trabajo digno y la reducción de la pobreza.

En Guatemala existe un alto porcentaje de la población que no está en condiciones de acceder a beneficios tales como atención de la salud, seguridad social, o capacitación; beneficios que son tradicionalmente provistos por los empleadores, o negociados a través de contratos de negociación colectiva vía los sindicatos. Esta situación amerita la evaluación de los sistemas de recolección de datos sobre el sector informal de la economía para entender la fiabilidad de los datos y el análisis de las barreras institucionales o políticas existentes para avanzar en medidas administrativas y políticas de regulación que fortalezcan la formalización de los trabajadores.

Como ocurre en la mayoría de los países en vías de desarrollo, Guatemala se caracteriza por la debilidad de sus instituciones. En efecto, el aparato del Estado carece de los recursos financieros, humanos y tecnológicos como para brindar los bienes públicos esenciales a los efectos de fomentar un modelo de desarrollo equitativo y sustentable. Más aún, la experiencia política de las últimas décadas estuvo muy marcada por fuertes enfrentamientos internos que impidieron que la sociedad guatemalteca pudiera debatir de manera plural y democrática las estrategias más adecuadas para promover la lucha contra la pobreza y la exclusión, incluyendo un incremento de la presión tributaria y la implementación de programas sociales.

En este contexto, la informalidad continuó expandiéndose ante la ausencia de políticas eficaces que contribuyeran a establecer mecanismos de inclusión que implicaran una expansión efectiva de los derechos civiles y sociales. Esto se ha visto particularmente facilitado por la fragmentación e inestabilidad del sistema de partidos y, sobre todo, por la debilidad de las organizaciones sindicales. En oposición, un sector empresarial local pequeño, fuerte y cohesionado se ha resistido a promover la capacidad de acción colectiva de los sectores populares, así como a promover un fortalecimiento real del aparato del Estado que implique crecientes niveles de autonomía y capacidad administrativa.

Teniendo en cuenta esta situación, el Departamento de Estado de los Estados Unidos eligió a Global Fairness Initiative (GFI) junto con Poliarquía Consultores para desarrollar el Proyecto para la Promoción de Derechos del Trabajo Informal (PILAR, por sus siglas en inglés) en Guatemala. PILAR tiene como objeto el desarrollo de estrategias que alienten la formalización y extiendan los derechos laborales a los trabajadores del sector informal. Se espera –mediante este proyecto- poder contribuir al desarrollo de mejores prácticas gubernamentales para la recolección de datos sobre la economía informal, la extensión de las provisiones de los derechos laborales para los trabajadores del sector informal y el desarrollo de nuevas políticas o reformas que apoyen la formalización.

El presente documento contiene la evaluación del sistema de recolección de datos sobre el empleo informal en Guatemala. Para proceder con esta evaluación se han revisado los estándares internacionales utilizados por la mayoría de los países que tienen sistemas confiables de recolección de información; se han analizado las diferentes instituciones vinculadas a la producción de información estadística para comprender cuáles son las herramientas utilizadas y a disposición en Guatemala; asimismo, se ha revisado la bibliografía disponible sobre la situación actual del desempleo y la informalidad en Latinoamérica, la medición del empleo, las políticas públicas vinculadas a la formalización de trabajadores informales y algunos estudios de caso; se han efectuado entrevistas a actores clave en Guatemala y expertos internacionales que aportaron una perspectiva sobre la situación de la informalidad laboral y el estado real de los sistemas de recolección de información².

Tal como se desarrollará en el informe, existe un grado importante de consenso entre los funcionarios clave vinculados a la generación de estadísticas oficiales de Guatemala sobre el déficit general en que se encuentran las estadísticas oficiales en materia de empleo y al mismo tiempo, un

² Entre las entrevistas en profundidad realizadas se encuentran altos funcionarios y técnicos del Instituto Nacional de Estadísticas, del Banco de Guatemala, de la SEGEPLAN (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia), del Ministerio de Trabajo. Asimismo se entrevistó a destacados referentes de organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y reconocidos líderes de ONGs, además de periodistas y académicos prestigiosos de Guatemala y de América Latina especializados en informalidad y mediciones estadísticas.

deseo expreso por mejorar esta situación. Por ello, estimamos que PILAR puede hacer un aporte significativo para incrementar la coordinación de las diferentes instituciones involucradas en el desarrollo de un sistema confiable de estadísticas públicas, que derive en un mejoramiento de las estadísticas públicas, en especial en materia del empleo en general y el empleo informal en particular.

Seguidamente, se introduce una recapitulación de las definiciones conceptuales y recomendaciones internacionales para la medición del desempleo y la informalidad que de hecho forman parte del núcleo central del documento que aquí se presenta. Luego, el siguiente capítulo contiene la evaluación de las actuales mediciones del empleo informal en Guatemala. En las Conclusiones y Recomendaciones se reúnen las observaciones finales sobre el diagnóstico general de las mediciones, el estado del conocimiento sobre el sector informal en Guatemala y el aporte que puede hacer el Proyecto PILAR en este contexto.

C) LA MEDICIÓN DEL DESEMPLEO Y LA INFORMALIDAD: DEFINICIONES CONCEPTUALES Y RECOMENDACIONES INTERNACIONALES

En este capítulo se presentan un conjunto de definiciones conceptuales con vistas a clarificar las nociones relativas a la informalidad. En este sentido, se especifican las recomendaciones internacionales relativas a la medición del trabajo informal y su procesamiento para luego abordar la comparación con los métodos oficiales de relevamiento de datos sobre el empleo existentes en Guatemala.

En primer lugar, se caracteriza el marco conceptual de las encuestas de fuerza de trabajo y se realiza una clarificación de lo que significa el “empleo informal”. Luego se aborda la operacionalización de la medición en términos de los estándares internacionales y finalmente se alude a la forma en la cual debería presentarse la información relevada.

Las normas internacionales elaboran definiciones y clasificaciones a partir de la experiencia práctica nacional compartida a nivel internacional. Sirven para eliminar las diferencias innecesarias en el tratamiento de un mismo problema y permiten la comparación internacional al servicio del análisis de diagnóstico y de la mejor instrumentación y evaluación de las políticas nacionales. Asimismo, el cumplimiento de los estándares internacionales contribuye a generar un clima de confianza que resulta vital para mejorar la competitividad del país a nivel mundial, lo que repercute a su vez en el incremento de las posibilidades comerciales.

La medición del empleo informal a partir de estadísticas oficiales debe basarse en métodos de recopilación y procesamiento de datos de la fuerza de trabajo que estén contruidos en base a recomendaciones y manuales internacionales. Esto garantiza, entre otros aspectos técnicos, que la discusión pública sobre los fenómenos relacionados con el empleo informal tenga un referente estadístico común que arbitre la ilustración de los problemas y sus soluciones. Asimismo, permite la comparación de procesos sociodemográficos y productivos entre países.

Existen al menos tres aspectos claves, provistos por las recomendaciones de la OIT, que los países deben tener en cuenta a la hora de medir la informalidad laboral. El primero es el que caracteriza el marco conceptual de las encuestas de fuerza de trabajo que determinan la condición de actividad. El segundo, encuadra el concepto y operacionalización de lo que sería aceptable internacionalmente como la forma de medir el empleo informal. Finalmente, el último aspecto se relaciona con las formas

en las que debería presentarse la información en materia de empleo en general y de empleo informal en particular.

C.1. MARCO CONCEPTUAL PARA LA MEDICIÓN DEL EMPLEO INFORMAL

En la actualidad, el Marco Conceptual del empleo informal de la OIT plantea que la economía informal contiene al empleo informal bajo la suma de dos grandes componentes: por un lado, prácticamente todo el empleo del “sector informal”³; y por otro lado, el empleo informal que pueda existir dentro del sector formal de toda la economía⁴.

Esta definición del empleo informal supone que el cálculo se realice en base a unidades de observación “combinadas”. En principio, se deberían observar las empresas o unidades económicas para caracterizar si pertenecen o no al “sector informal”. Adicionalmente, debe prestarse atención a las personas, estudiando las características de una parte de la población.

La calidad de la medición del empleo informal se ha ido afianzando durante los últimos 20 años. Este recorrido puede comprenderse si se observa la evolución de las Recomendaciones Internacionales en esta materia. Las dificultades para redondear el concepto de empleo informal así como los problemas de medición que se han planteado resultaron en un trabajo de perfeccionamiento continuo de la calidad de la medición del empleo informal.

De hecho, es posible afirmar que las precisiones realizadas a lo largo de los años sobre el concepto han ido mejorando y ampliando la noción de empleo informal, mientras que han ido estrechando cada vez más la decisión en torno a cuál es el mejor instrumento para su cálculo estadístico.

Cuando en la Decimotercera Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) celebrada en 1982 por la OIT se establecieron las pautas para medir la condición de actividad de las personas, quedaron acordados los conceptos y los instrumentos de cálculo de las mediciones sobre el mercado laboral⁵. Dichos conceptos e instrumentos se mantuvieron inamovibles –salvo para el caso del subempleo visible- hasta la actualidad.

Entre 1982 y el año 2003 se fue dando una evolución relacionada con tres aspectos decisivos que es conveniente tomar como referencia para la evaluación de la calidad de las mediciones de la

³ Pudiera existir empleo formal aun dentro de lo que es llamado sector informal, aunque se supone minoritario.

⁴ OIT. Decimocuarta Conferencia de Estadísticos del Trabajo. Informe General e Informe de la Conferencia. Ginebra. 1987; OIT. Decimoquinta Conferencia de Estadísticos del Trabajo. Informe General. Ginebra, 1993; OIT. Conferencia Internacional del Trabajo. 90ª Reunión 2002 Informe IV, “El Trabajo Decente y la Economía Informal”, Sexto punto del orden del día; OIT. Decimoséptima Conferencia de Estadísticos del Trabajo. Informe I Informe General 2003.

⁵ Ver “Resolución sobre población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo” (1982)

informalidad en el mercado laboral. Dichos aspectos son: a) crecientes precisiones en el concepto de “informalidad” en el empleo; b) la elección sobre el instrumento de medición, a partir de establecer su unidad de observación así como el instrumento propiamente dicho; y, finalmente, c) la conformación de una operacionalización del concepto según el determinado instrumento escogido para el cálculo⁶.

A continuación, se hace una breve descripción de esta evolución, a los efectos de comprender la implicancia de los ajustes en la definición conceptual para la determinación de la medición del empleo informal.

Sector Informal

En la XIV CIET realizada en Ginebra en 1987 se abordó por primera vez la discusión en torno a cómo medir con calidad la informalidad. La experiencia de prácticas nacionales de conceptualización del empleo informal permitió establecer ciertas pautas generales que sirvieron para delinear lo que entiende por “sector informal” de la economía.

La XIV Conferencia establecía los siguientes elementos para clasificar el sector informal en los países en desarrollo:

- a) Ocurrencia en relación a fenómenos de migración interna rural-urbano
- b) Establecido en la periferia marginal de mercados consolidados
- c) Reproduciendo pequeñas y micro empresas familiares y/unipersonales
- d) Con ingresos más bajos que el promedio de los ocupados
- e) Existiendo bajo un estatuto institucional y en zonas geográficas marginales y lindando siempre con la legalidad
- f) Con unidades económicas fuertemente reprimidas por el Estado y encontrando límites para su desarrollo, de forma de tener que mantenerse produciendo siempre a baja escala.

A su vez, para países desarrollados y siempre bajo la generalización de ciertas prácticas de caso observadas, en 1987 se establecía que el sector informal podía caracterizarse por:

- a) La existencia de pérdida de ingresos en la contribución de la seguridad social

⁶ los elementos que se fueron tratando para dirimir estos aspectos fueron:

La definición del Sector informal (establecida en la XIV CIET de 1987 y mejorada en la XV CIET de 1993); La determinación del Empleo en el Sector Informal (establecida en la XV CIET) y, finalmente, El Cálculo estadístico del empleo informal (referido en las Directrices expuestas en la XVII CIET del 2003).

- b) El abuso de las prestaciones sociales
- c) La competencia desleal
- d) El fomento a las migraciones ilegales
- e) La explotación a trabajadores
- f) La erosión de la legalidad
- g) El problema de la fiabilidad de las estadísticas sobre ingreso nacional y
- h) La distorsión para las políticas macro y las comparaciones internacionales

A partir de las experiencias nacionales, la OIT pudo establecer una primera definición de lo que se consideraba el sector informal: *“comprende aquellas actividades independientes en pequeña escala, desarrolladas con o sin trabajadores remunerados, que se caracterizan por funcionar con un bajo nivel de organización y tecnología y cuyo objetivo fundamental es crear empleos y generar ingresos para sus participantes; estas actividades se consideran como encubiertas en la medida en que carecen de la aprobación formal de las autoridades y escapan al mecanismo administrativo encargado de velar por el cumplimiento de las leyes sobre salarios mínimos e impuestos, así como otros instrumentos similares relativos a cuestiones fiscales y condiciones de trabajo”*⁷.

Desde esta primera definición se desprendía que el empleo generado en actividades sostenidas por las características mencionadas en la definición de “sector informal” era el que pasaría a llamarse “empleo informal”. Se sugería que las estadísticas oficiales debían plantear una diferenciación entre el “empleo en el sector informal” con respecto a empleo en el “sector tradicional”, “empleo encubierto” y empleo en la “producción de no mercado”.

El sector “tradicional” quedaba definido como aquel que poseía empresas no constituidas como sociedades, con falta de maquinaria de envergadura, y que contaban con la necesidad de usar la fuerza de trabajo en intensidad no motivada en razones propias a la naturaleza del proceso de producción. Aun así, se suponía que era característico que las empresas del “sector tradicional” tuvieran una conformación de tamaño de obreros ocupados menor a 5 trabajadores.

El “empleo encubierto” era aquel que no había sido declarado a ninguna autoridad administrativa, aunque la naturaleza del mismo y su producción no eran de por sí ilegales. Si bien se infringía ley regulatoria, la falta no estaba en el resultado – como el tráfico de drogas. Un ejemplo típico es el de los “vendedores ambulantes”.

⁷ OIT. Decimocuarta Conferencia de Estadísticos del Trabajo. Informe General. Ginebra. 1987.

En las diferentes Conferencias Internacionales, se observaban dos cuestiones llamativas: el empleo encubierto podía ocurrir dentro del sector formal de la economía (por ejemplo, el caso de trabajadores ilegales en industrias o actividades formales); y dentro del mundo informal existan actividades no necesariamente “encubiertas” (el caso de un migrante rural que se instala precariamente en un negocio que puede no conocer suficientemente las reglas administrativas o cuenta con una dificultad de gestión o de capital o de ambas para cumplimentarlas).

En el caso de lo que normalmente es considerado por la Contabilidad Nacional como “producción no de mercado” es importante establecer que no toda “actividad económica necesariamente debía ser identificada con la informalidad. Por consiguiente, no era evidente que acciones como las actividades para el autoconsumo o las “no actividades económicas” como las labores domésticas o los “servicios de aficionados” debían necesariamente relacionarse con el “trabajo informal”.

El hecho de que las unidades económicas que intervienen en la “producción de no mercado” sean típicamente empresas familiares, pequeñas por naturaleza y que funcionan a menudo con bajos niveles de tecnología y organización, hace que se las identifique necesariamente con la informalidad. Pero estas actividades no cumplen en realidad los dos requisitos necesarios para pertenecer al sector informal: el encubrimiento de la actividad y la creación de empleo como refugio a la desocupación o la inactividad involuntaria.

De allí que siempre desde la recomendación internacional se supusiera: *“La producción no de mercado debería quizá quedar fuera del ámbito de las actividades del sector informal, pues su integración en el mismo podría diluir el concepto de sector informal. No obstante, debería agregarse que muchas unidades económicas que además de producir para el mercado también producen para autoconsumo podrían caer dentro del ámbito del sector informal, pero por razones distintas de la producción no de mercado”*.⁸

Estas aclaraciones permitieron despejar el sentido conceptual de relevancia para entender claramente qué era “sector informal”.

El empleo en el sector informal

Al momento de llevar la definición a la medición propiamente dicha, es importante reparar que la expresión “informal” se refiere ante todo a la “unidad económica”, es decir, a las unidades a través de las cuales se plasma la actividad económica. De modo que se considera que una persona trabaja

⁸ OIT. Decimocuarta Conferencia de Estadísticos del Trabajo. Informe General. Ginebra. 1987.

en el sector informal únicamente si está empleada en una unidad económica perteneciente a este sector. Las consecuencias de esto suponen que:

- a) Dos personas que pertenecen al sector informal por ser miembros de la misma unidad económica pueden clasificarse igual pero tener una serie de variables descriptivas de su situación laboral muy distinta.
- b) Las personas con pluriempleo pueden tener una multiplicidad de situaciones de combinación formal-no formal que, desde el punto de vista de las unidades económicas involucradas, no acepta ambigüedades al momento de clasificar el empleo informal.

La clave de esta conceptualización del “sector informal” orientada a “capturar” el empleo informal está en comprender el intento original de vincular a la “unidad económica” con la “población ocupada”. Esto luego fue subsumido en los cambios devenidos sobre la caracterización de la informalidad, cuando cada vez más se volcó la observación de la informalidad hacia las personas ocupadas y ya no en los establecimientos.

Esto parametrizaba de hecho al instrumento de medición del empleo informal llevándolo claramente a una combinación muy ambiciosa en cuanto a sus posibilidades de éxito. La “unidad económica” identificada debía determinarse como “informal” o “formal” a través de una serie de atributos jurídicos que hacían de difícil aplicación las encuestas de hogares a las personas.

El empleo Informal

En el informe de avance para la Conferencia XIV de la OIT se planteaba distinguir el empleo en el sector no formal, del empleo informal en general, con posibilidad de concebir la existencia de empleo informal dentro del sector formal de la economía. Sin embargo, esta discusión no supuso meramente una ampliación conceptual. Introdujo aspectos decisivos para entender cómo se mide al empleo informal en la actualidad.

C.2. OPERACIONALIZACIÓN DE LA MEDICIÓN DEL EMPLEO INFORMAL

Las principales cuestiones de índole temática de un relevamiento, a saber, la elección de las variables de medición y de las fuentes para la recopilación de datos, están hoy en día bajo disponibilidad de los países que participan del consenso de los foros de la OIT. El logro de una

buena calidad en la medición del empleo informal consiste en la correcta aplicación de tales normas internacionalmente consensuadas⁹.

En efecto, las recomendaciones internacionales establecen: a) Llevar el concepto a variables descriptivas; b) traducirlas en elementos operacionales y c) traducir a su vez esos elementos operacionales en instrumentos de relevamiento. Con respecto al punto c), se sugiere: i) la necesidad de combinar encuestas a establecimientos con encuestas a hogares, ii) se pasa a una noción de realidad determinada por la buena existencia de encuestas a hogares de fuerza de trabajo, pero exigiendo que se cuente con preguntas al estilo de las que se hacen a establecimientos (fundamentalmente relacionadas con conocer su registro administrativo) y iii) se plantea claramente que el empleo informal debe medirse a través de encuestas a hogares con profundización de las características del puesto de trabajo (no de la unidad económica ni la empresa) y con énfasis en la necesidad de insertar módulos de profundidad diseñados en complementariedad con la tradicional EPH laboral.

Las mediciones estadísticas adoptadas para medir el empleo informal, en tanto que están basadas en definiciones convenidas internacionalmente, respetan un doble criterio elemental de calidad: regularidad y coherencia. Es necesario utilizar un instrumento de medición que permita complementar las mediciones efectuadas en el empleo con mediciones más profundas del empleo informal. El instrumento más adecuado para respetar estos criterios es la encuesta de hogares de fuerza de trabajo.

El punto de referencia para empezar a establecer pautas para la medición del empleo informal consistió en tratar de generalizar algunas experiencias a partir de numerosos estudios empíricos sobre el mismo. La mayoría de los análisis realizados en los países en desarrollo se limitaban a menudo a estudios de lo que ocurría en la capital de los mismos, abarcando una o pocas ramas de la actividad económica y basándose por lo general en un reducido número de unidades de muestreo. Muchos de esos estudios podían realizarse también tomando como referencias datos administrativos de organizaciones gremiales del sector privado o de programas de gobierno de incentivos para combatir los problemas derivados de la existencia de economía informal. Si bien fueron pioneros, carecían de hecho de las propiedades de las estimaciones fruto de diseños muestrales expandibles a poblaciones más representativas.

⁹ Ver detalle en <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/techmeet/icsl/subjects.htm>

Siempre tomando como referencia la Decimocuarta Conferencia de Estadísticos del Trabajo de la OIT, en lo que respecta a los países desarrollados se evaluaba que se habían producido “ingeniosas técnicas de investigación y métodos analíticos, en su mayoría también con carácter experimental, y destinados fundamentalmente a estimar el tamaño del sector informal”. Estos intentos de medición no pautados por normas internacionales tenían por objeto identificar a la “economía sumergida”, cuya estimación resultaba ineludible al momento de realizar la contabilidad nacional de los ingresos. Dichas estimaciones variaban considerablemente y eran difíciles de aplicar a los efectos de la comparabilidad internacional del fenómeno. Incluso dentro de un mismo país y para un período determinado, eran resultado de la labor de investigadores que actuaban lógicamente con metodologías propias y no consensuadas. En ese sentido se evaluaba que todos estos intentos “no tienen la validez de las estadísticas oficiales. Las estadísticas del sector informal deberán integrarse en los sistemas regulares de estadísticas nacionales”¹⁰.

Inicialmente la idea de que el empleo informal sólo debía observarse en el sector informal hizo que la operacionalización de la medición recayera fuertemente en la forma de medir si un ocupado lo estaba en una unidad económica con características de formalidad o informalidad. Pero esto llevó a la necesidad de combinar un instrumento de observación de hogares y personas, como las encuestas de fuerza de trabajo, con un fuerte componente propio de encuestas a establecimientos. El objetivo era, luego de identificar a los ocupados, saber en qué tipo de establecimientos lo estaban y luego determinar si se trataba de “informales”.

Como se ve, la idea era aplicar una estrategia de encuesta a hogares, luego profundizar con preguntas de tipo a establecimientos, para luego volver a describir las ocupaciones mediante variables de encuestas a hogares. Con esta dinámica se planteaba que algunas variables descriptoras de la informalidad eran de manejo “directo” difícil, lo cual hizo necesario simplificar el abordaje mediante una “definición práctica” de acercamiento a lo que se intentaba identificar: la característica de los establecimientos.

La OIT aplicó una definición práctica ¹¹: “el empleo en el sector informal comprende a todas las personas que están empleadas durante la semana tomada como referencia en: a) una unidad económica no registrada, o b) una unidad económica registrada que posee características similares a las de las unidades económicas no registradas de la rama de actividad económica correspondiente”.

¹⁰ OIT, Decimocuarta Conferencia de Estadísticos del Trabajo.

¹¹ Ver Decimocuarta Conferencia de OIT ya citada (esta operacionalización, si bien fue actualizada en las conferencias XV y XVII también ya citadas, se mantuvo igual en términos generales).

La dificultad de aplicación del criterio práctico consistió en que era de difícil tratamiento las encuestas a establecimientos dentro de un marco de encuesta a hogares.

El concepto de “medición estadística del empleo informal” que se consagró en la XVII Conferencia de la OIT llevó a que la unidad de observación principal del empleo informal pasara a ser las personas.

La posibilidad de existencia de ocupaciones informales aun dentro del mundo de la formalidad (precariedad laboral) impuso la certeza de que medir con calidad el empleo informal requería de encuestas de fuerza de trabajo en donde:

- a) por su naturaleza midieran la condición de actividad
- b) luego de determinados los ocupados se pudiera con alguna variable general (el descuento de aportes jubilatorios, por ejemplo) describir a grandes rasgos la informalidad y su evolución
- c) se realizaran periódicamente módulos de profundización en el tema con el doble objetivo de medir adecuadamente y poder encontrar parámetros de determinación explicativa del fenómeno.

Encuesta permanente de hogares (EPH)

La calidad de la medición del empleo informal tiene como requisito indispensable contar con una encuesta de fuerza de trabajo o encuesta permanente de hogares (EPH) que esté diseñada bajo los estándares internacionales previstos por la OIT. Existe una muy estrecha relación entre la construcción del concepto de “empleo informal” y el instrumento encuesta de hogares para la medición de la población corrientemente activa.

A este respecto, se deben tener en cuenta 3 cuestiones:

- A. El objetivo fundamental de una EPH es la descripción de la estructura y evolución de la fuerza de trabajo.
- B. La fuerza de trabajo se tipifica tomando como referencia el concepto de Población Económicamente Activa (PEA), que sirve para describir una serie de aspectos para evaluar el desarrollo.
- C. Asociadas a su núcleo fundamental que es medir la fuerza de trabajo a partir de la determinación de la condición de actividad de las personas, se encuentran otras dimensiones

que permiten completar los ejes conceptuales esenciales de toda EPH. Dentro de estas temáticas específicas se encuentra la dimensión de la informalidad en el empleo.

Es importante describir brevemente cada uno de estos aspectos para entender hasta qué punto una correcta medición del empleo informal está directamente asociada con la disponibilidad de contar con un instrumento adecuado como las encuestas de fuerza de trabajo que permiten describir a la PEA.

La evaluación del desarrollo de un país debe basarse en sistemas que organicen la información sobre su devenir económico, político y social. Es conveniente que dichos sistemas de información estén coordinados entre sí. Existe consenso internacional en el uso de los siguientes sistemas de información: el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), el Sistema de Estadísticas Sociales y Demográficas (SESD) y el Sistema de Estadísticas vinculadas al Medio Ambiente.

La EPH es el instrumento de captación más relevante –aunque no único– del SESD. Su utilización permite completar una concepción unificada del desarrollo y contribuir a una descripción sistemática de aspectos del proceso socioeconómico.

La EPH como programa de investigación surge para dar respuesta a las necesidades de generar un sistema de estadísticas socioeconómicas cuyo alcance y contenido permitan describir el funcionamiento de la sociedad, y de construir un modelo o marco de referencia para dicho sistema.

El objetivo general de la EPH consiste en caracterizar la situación socioeconómica de una comunidad determinada. Entre los objetivos específicos se encuentran: a) abordar los aspectos relativos a la conformación sociodemográfica de la población, las formas en que la población se inserta en la producción social de bienes y servicios y las formas de participación en la distribución social de los bienes y servicios y b) la generación de un conjunto de indicadores sociales o socioeconómicos.

Teniendo en cuenta estos objetivos, el instrumento de captación de la información queda definido como una encuesta con las siguientes características:

1. programa de relevamiento sistemático y permanente,
2. las unidades de análisis son los hogares y los individuos,

3. ámbito de aplicación urbano-rural, que puede ser abordado primero con respecto a lo urbano (aunque el objetivo final abarque a todo el país).
4. busca cubrir los períodos inter-censales,
5. permite análisis diferenciado en el tratamiento de los datos, de manera estática o coyuntural (transversal) o dinámica por medio del seguimiento (longitudinal).

La EPH es una encuesta que apunta a la generación de indicadores socioeconómicos pensados para dar cuenta del desarrollo en forma integrada. Por esa razón adquiere características de multipropósito. El tema ocupacional ocupa un lugar central y prioritario en el marco analítico definido.

Como se señaló anteriormente, la EPH tiene como objetivo específico la observación de la manera en la que la población se inserta en la producción de bienes y servicios. En este sentido, el estudio de las características de la fuerza de trabajo como uno de los factores claves de la producción de toda economía implica aproximarse a la idea de cómo medir el quantum de personas que están disponibles para trabajar. Para ello se usa el concepto de Población Económicamente Activa (PEA), referido a *“las personas que trabajan efectivamente o que, si no lo hacen, buscan activamente hacerlo”*.

El estudio de la PEA permite complementar el análisis de la evolución macroeconómica de la sociedad, describir el desarrollo de los recursos humanos, evaluar las políticas de empleo, realizar seguimiento de las políticas sociales, hacer planificación económica, atraer la atención sobre temas sensibles como el trabajo infantil, la discriminación sexual o por edad en el ámbito laboral, el empleo informal y proporcionar indicadores útiles a los empresarios sobre el rumbo futuro de la economía.

Encuesta Permanente de Hogares: medición de la informalidad

En tanto que uno de los ejes conceptuales de la EPH refiere a las formas en que la población participa de la distribución social de los bienes y servicios y en tanto que esta dimensión incluye a la calidad del empleo como forma de caracterizar el acceso a la riqueza, la temática de la informalidad aparece enmarcada en este enfoque integrado.

Siguiendo esta línea, se puede establecer que la medición del empleo informal requiere la existencia de una encuesta de fuerza de trabajo hecha a los hogares, cuyo núcleo fundamental sea la determinación de la condición de actividad de las personas basada en el marco metodológico conceptual que brinda la OIT. La encuesta de fuerza de trabajo debe ser considerada multipropósito

con el objeto de relevar temas relacionados con el empleo que provean información oficial sistemática y rutinaria de distinto tipo. Uno de esos temas adicionales puede constituirse con la descripción de las características de los puestos de trabajo de los ocupados para así poder contar con información sistemática sobre algunos indicadores esenciales del empleo informal.

En particular, la medición del empleo informal se formula al momento de recopilar la información de los individuos que conforman el hogar y está precedido por la indagación acerca de la condición de actividad y luego que se identifique a los ocupados.

Adicionalmente, es posible hacer un seguimiento del empleo en su conjunto a partir un sistema de encuestas satélite o módulos de profundización temática, como por ejemplo, el módulo de empleo informal aplicable dentro del operativo de la encuesta a hogares sobre la fuerza de trabajo. Esto quiere decir que aprovechando la existencia de una logística de trabajo en campo y de un marco muestral nacional, se pueden establecer módulos de profundización temáticos en momentos específicos del año y en años consecutivos, para estudiar temas como la informalidad, el desempleo, las migraciones, el trabajo infantil, entre otros.

La calidad de medición del empleo informal dentro del marco conceptual de las EPH.

Por todo lo antedicho, resulta evidente que la existencia de eficiencia en las mediciones oficiales de empleo informal radica en contar con una correcta encuesta de fuerza de trabajo. La operacionalización del concepto de “empleo informal” se asentaba en la necesidad de contar con una encuesta de hogares que permitiera interrogar a las personas ocupadas sobre las características de sus puestos de trabajo. Pero esto requiere de una plataforma de partida: la existencia de una encuesta de empleo bien diseñada y en efectivo funcionamiento.

Otras formas de relevar empleo

En un Sistema Estadístico Nacional se producen otros tipos de relevamientos con información sobre el empleo en general, y que en particular son utilizables para medir el empleo informal. Si bien a partir de los mismos es posible conseguir información del empleo, cabe destacar que dichos relevamientos no son diseñados para la medición del empleo ya que no está en su naturaleza medir el empleo específicamente. El empleo se mide como forma de abordar los núcleos fundamentales para los cuales se han pensado dichos operativos.

Entre los más importantes pueden señalarse los siguientes:

- Encuestas de Gastos e Ingresos a hogares, Encuestas de condiciones de vida;
- Censos a población;
- Agencias administrativas;
- Encuestas hechas a establecimientos (empresas, comercios).

El caso paradigmático lo constituyen las encuestas de gastos e ingresos. Si bien suelen presentar como primer batería de preguntas a aquellas relativas al empleo, éstas están pensadas para acceder mejor a la información más relevante. Suele ocurrir, entonces, que se sacrifica la mejor información sobre el empleo en pos del operativo que se pretende estudiar. Por ello, si bien este tipo de encuestas sirven como un buen elemento de acercamiento a la cuestión, no están en condiciones de reemplazar en su objetivo a una encuesta permanente de hogares de fuerza de trabajo.

C.3. LA DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN RELEVADA.

El tercer aspecto de consenso internacional, que se relaciona con las formas en que debería presentarse la información en materia de empleo en general y por ende, también, en materia de empleo informal, no está regido por una recomendación específica –como si lo es el caso de las mediciones de la condición de actividad y la del empleo informal – sino que hasta el momento está enmarcado por la puesta en evidencia de lo que son las “prácticas” normalmente mejor aceptadas en materia de divulgación estadística destinada al público en general. En particular, dichas prácticas se aplican a todo lo que sea información en materia de mercado de trabajo.

En su XVI CIET, la OIT difundió un conjunto de prácticas sugeridas para ser consideradas en materia de difusión de información. Se consideraba como antecedente las normas especiales para la divulgación de datos (NEDD) del FMI, que se pusieron en práctica en 1996. Las NEDD establecen pautas para la divulgación de las principales estadísticas por los países que las hayan aceptado.

En el caso de las NEDD lo que se privilegiaba era la preocupación por la publicación de información del ámbito fiscal, financiero o de comercio exterior. Sin embargo, tomando como modelo al FMI, la

OIT decidió aplicar un criterio similar tratando de establecer un primer acercamiento a lo que podrán ser directrices para la difusión en materia de estadísticas del trabajo.

Con ese objetivo, en 1996 y 1997 se realizó un estudio basado en las prácticas de varios países y se establecieron una serie de buenas prácticas que probablemente funcionarán como base de una futura recomendación internacional respectiva.

El incumplimiento en la difusión de información oficial estadística sobre el mercado laboral es un pasivo institucional importante en materia de afianzamiento de las instituciones democráticas de un país.

Al no publicar información sobre el mercado laboral, respetando ciertas pautas generales comúnmente aceptadas, se produce un virtual aislamiento del país en lo que se refiere a los estándares mundiales de transparencia estadística. El conjunto de prácticas de difusión no obliga a ningún país pero lo pone en evidencia frente al resto con respecto al nivel de funcionamiento de su entramado institucional.

A continuación se enuncian los elementos más importantes presentados durante la XIII Conferencia Internacional de Estadísticos de la OIT , con el objeto de ilustrar la relevancia de la difundir democráticamente y sobre una base regular información oficial sobre el empleo:

“En octubre de 1982, la 13.ª Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (CIET) adoptó una resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo. La finalidad de esta resolución es proporcionar a todos los países, en especial a los menos desarrollados, orientaciones técnicas en materia de estadísticas y mejorar la comparabilidad internacional de las estadísticas sobre esas cuestiones. En dicha resolución se examinan los objetivos y el alcance de las estadísticas, los conceptos y definiciones básicas, los análisis más importantes y las principales clasificaciones, así como los datos que deben recopilarse sobre temas especiales, y se establecen pautas generales sobre la evaluación y la difusión de los resultados.

A lo largo de los años, los datos sobre la población económicamente activa, el empleo, el desempleo y el subempleo se han ido ampliando y mejorando de manera significativa en muchos países. Así, se han incorporado funciones económicas y políticas que trascienden a veces su objetivo más inmediato, esto es, describir la situación de la fuerza de trabajo de una nación.

En la actualidad, los datos relativos al empleo y el desempleo se consideran como indicadores tanto del bienestar social como de los resultados económicos o laborales. Esos datos influyen en las decisiones de los electores, los mercados bursátiles, los movimientos de capital y las inversiones. En muchos casos influyen también en la distribución geográfica de grandes sumas en concepto de financiación pública.

Dada la importancia de estas estadísticas en relación con la toma de decisiones y el bienestar individual, los procedimientos que han de seguirse para su elaboración y difusión son objeto de un cuidadoso examen tanto por parte de los especialistas como de quienes no lo son. Los gobiernos han de tener interés, por lo tanto, en establecer medidas apropiadas para la difusión pública de estadísticas del trabajo”.

La forma de dar a conocer al público estadísticas del empleo y del desempleo de gran alcance, oportunas, accesibles y fiables se rige por pautas generales comúnmente aceptadas internacionalmente. En la XVI CIET de la OIT fue consensuada una posición en torno al derecho al Acceso a la Información del Mercado Laboral por parte de los ciudadanos de un país, que a su vez supone una posición de obligación ciudadana por parte de los Estados democráticos. Asimismo, el enunciado de divulgación de “prácticas aceptadas” presume la enumeración del tratamiento que normalmente debería dársele a la presentación de la información disponible, así como de los aspectos que sería necesario cumplimentar para respaldar la calidad de la presentación de información relacionada con el mercado laboral.

En resumen, las prácticas comunes enunciadas por la OIT son:

Acceso

- 1. Debería facilitarse el acceso a los datos y los metadatos que deberían comercializarse activamente y publicarse.*
- 2. De cada conjunto de datos debería sacarse una serie de productos estadísticos utilizando en cada caso medios de difusión apropiados.*
- 3. La formación profesional de los estadísticos del trabajo debería abarcar las calificaciones y los conocimientos técnicos necesarios a efectos de diseñar cuadros y gráficos para comunicar eficazmente la información a quienes no sean estadísticos; la formación debería incluir también la capacidad para presentar y divulgar informaciones.*
- 4. Los principales agregados relativos a la mano de obra deberían difundirse primero gratuitamente como publicaciones de dominio público; asimismo, deberían explicarse al público los fundamentos de la política aplicada en materia de precios de las publicaciones.*

5. El estadístico responsable de los datos de las estadísticas laborales debería cerciorarse de que su nombre o su número de teléfono figure en todas las publicaciones estadísticas correspondientes; el organismo de estadística debería establecer además otros medios de contacto directo con los usuarios, tales como los grupos de usuarios y líneas de consulta.
6. Los organismos de estadística deberían considerar el suministro de datos y metadatos a las organizaciones internacionales como una actividad de importancia equivalente al suministro de datos a sus propios clientes; las organizaciones internacionales deberían, a su vez, adoptar directrices en materia de difusión.
7. Las condiciones en que se elaboran y publican las estadísticas, incluidas las estadísticas del trabajo, deberían ser de dominio público.
8. Los organismos a los que incumbe la responsabilidad técnica y la tarea de preparar comentarios analíticos acerca de los datos deberían encargarse también de la divulgación de los mismos.
9. Debería notificarse previamente la fecha y la hora en que se dará difusión a las estadísticas del trabajo. Es mejor proceder con la mayor antelación posible, aunque las fechas se fijen inicialmente de manera provisional. Cuando no sea posible cumplir con los plazos fijados, deberá informarse al público sobre los motivos del retraso.
10. Los datos deberían darse a conocer el mismo día y exactamente al mismo tiempo a todos los interesados. En caso de proporcionarse informaciones confidenciales a los periodistas, esto debería hacerse en condiciones de «absoluta reserva».
11. De no ser posible rechazar las solicitudes de acceso previo a los datos formuladas por funcionarios del gobierno, debería limitarse al mínimo absoluto el número de personas a las que se permita el acceso anticipado; asimismo, deberían darse a conocer los nombres y los cargos de esas personas, así como el período de preaviso.
12. Los comentarios y declaraciones ministeriales que se formulen al divulgarse las estadísticas deben distinguirse claramente de los formulados por los estadísticos.

Datos

13. Cuando haya deficiencias importantes en cuanto al alcance de los totales nacionales correspondientes al empleo y al desempleo, debería advertirse al respecto a los usuarios, y se debería reiterar esa aclaración cada vez que se publiquen los datos. Siempre que se puedan proporcionar subtotales suficientemente fiables a los efectos de que se trate, debería darse adecuada publicidad al hecho de que están disponibles.
14. Asimismo, los usuarios deberían tener pleno conocimiento del período de referencia a que corresponden los datos.
15. Si los países cuentan con los recursos necesarios, y hay una demanda manifiesta de los usuarios, los principales agregados deberían publicarse trimestralmente, por lo menos. La información necesaria para el análisis estructural pormenorizado del mercado de trabajo debería publicarse, por lo menos, una vez al año.
16. Las estadísticas del trabajo deberían publicarse lo antes posible después de haberse recopilado y analizado los datos. Cuando la fuente consista en una encuesta de hogares o una encuesta de establecimientos llevada a cabo con una frecuencia mensual o trimestral, los datos correspondientes a los principales agregados deberían estar disponibles habitualmente en un plazo de tres meses a partir de la finalización del período de referencia correspondiente; los datos de las encuestas anuales deberían publicarse en el transcurso de la mitad del año correspondiente al período de referencia.

Calidad

17. Se debería publicar periódicamente documentación actualizada sobre las definiciones, los métodos y las fuentes utilizados para preparar las estadísticas del trabajo, con indicación del grado de ajuste a las recomendaciones internacionales.

18. Cuando haya dos o más fuentes de datos, se deberían publicar periódicamente conciliaciones o comparaciones entre los mismos. Asimismo, se deberían establecer marcos estadísticos y sistemas de contabilidad que permitan las comprobaciones estadísticas.

19. Cuando haya que efectuar revisiones, se debería avisar a los usuarios con suficiente antelación, y la aplicación de las revisiones debería basarse en un repertorio de recomendaciones prácticas.

20. Los organismos de estadística deberían hacer estimaciones respecto de los períodos que falten cada vez que se interrumpa la recopilación o el cotejo de los datos. Asimismo, se deberían estimar los efectos de las discontinuidades.

Es importante tener en consideración que la difusión de la información estadística dentro del marco de una sociedad democrática no sólo es fundamental por su carácter de bien público, sino que además reviste importancia para los funcionarios del estado al momento de diagramar y diseñar políticas públicas.

D) ESTADO DEL CONOCIMIENTO SOBRE EL SECTOR INFORMAL EN GUATEMALA.

Existen en Guatemala múltiples informes en los que se ha hecho mención a la cuestión de la informalidad¹². Estos trabajos permiten comprender la naturaleza multifacética y compleja del fenómeno, su vinculación con las estrategias de supervivencia características de los grupos sociales sometidos a situaciones de extrema pobreza, la dinámica de las migraciones y la falta de oportunidades para los grupos más marginados, sobre todo los que carecen de acceso a los bienes públicos esenciales (educación, salud, justicia, seguridad).

Sin embargo, estas contribuciones son parciales y carecen de un referente estadístico común. Algunas se basan en las encuestas oficiales del MECOVI, en relevamientos hechos *ad-hoc* fuera del sistema estadístico oficial o bien en estudios cualitativos de casos emblemáticos y generalizables. El hecho de que sean metodologías distintas no permiten contar con una base sólida para el debate del fenómeno y de potenciales programas orientados a la formalización de la fuerza de trabajo.

En lo referido al **funcionamiento del mercado de trabajo informal**, los estudios existentes permiten identificar **tres subsectores**:

- a) El **empleo informal como “refugio” o estrategia de supervivencia** de sectores vinculados a la pobreza estructural y con ausencia de cultura personal o familiar de formalización laboral. Esta caracterización de la informalidad aparece asociada a modelos de desarrollo socioeconómico con enorme desigualdad en el ingreso y en la distribución de la renta, en la medida en que tampoco hay programas efectivos de política pública (política fiscal, social, de acción afirmativa, entre otros), orientados a mitigar estas cuestiones.¹³
- b) El **empleo informal como estrategia de maximización de rentas** por parte de empresarios que lideran emprendimientos con ciertas características de capitalismo moderno, pero que siguen funcionando en un marco de ilegalidad tributaria. Parcialmente esto es el resultado de la

¹² Entre los más importantes se puede destacar los siguientes: -El último informe del PNUD sobre Desarrollo Humano tiene un capítulo dedicado al tema. -Existe un trabajo llevado adelante por el Ministerio de Trabajo en el año 2007 y auspiciado por la OIT cuyo relevamiento en campo fue hecho por una empresa privada. -Existe un trabajo del Banco Mundial del año 2007 -El experto Hernando de Soto ha realizado un trabajo como consultor PNUD para Guatemala en donde se profundiza en el diagnóstico sobre informalidad. -La ONG CIEN viene realizando estudios sobre informalidad y recientemente ha producido un documento al respecto.

¹³ En casos específicos, como el de algunos vendedores ambulantes, se presume existen contactos con redes vinculadas a la piratería u otras actividades ilegales.

complejidad del sistema tributario existente y de los altos costos de cumplimiento con la legislación vigente, sobre todo (aunque no sólo) en relación a la cuestión laboral. Esto genera fuertes incentivos para el no cumplimiento de la ley. Paralelamente, no existen incentivos para la formalización de estos establecimientos por el lado del financiamiento. En efecto, el sistema bancario local no suele prestar un servicio efectivo a esta clase de emprendimientos, que recurren a redes de financiamiento también informales, donde no se observan exigencias de cumplimiento con las normas tributarias. En síntesis, la microeconomía de las relaciones informales constituye un engranaje fundamental a la hora de comprender el fenómeno y diseñar políticas.

- c) El **empleo informal como complemento o contracara del sector formal**. Esto se vincula a lo discutido en el párrafo anterior y forma parte del fenómeno de precariedad laboral, aunque involucra a empresas privadas de mayor tamaño y sofisticación, consideradas en realidad formales. En verdad, afecta no sólo a trabajadores del sector privado sino también al sector público, incluyendo paradójicamente a muchos trabajadores del INE –especialmente los encuestadores.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 del PNUD¹⁴, propone la idea que *“la informalidad es una manifestación de la pobreza y de las desigualdades que se van creando en las sociedades de mercado libre cuando se modernizan desordenadamente. O cuando las afecta una crisis con estancamiento (...) y además corrobora la existencia de una institucionalidad estatal defectuosa que empuja a los ciudadanos con problemas hacia la informalización de sus proyectos de vida”*¹⁵.

Ahora bien, el foco del informe mencionado está puesto en identificar aquellos grupos que no han logrado desarrollar sus capacidades dentro del esquema formal y en cambio han permanecido excluidos, acudiendo a la informalidad como estrategia de supervivencia. Esta exclusión está signada por desigualdades en la estratificación social o por cuestiones estructurales. Entre ellas se identifican: desigualdades socioeconómicas, étnicas, territoriales y de género. En este sentido, la presencia de estos sectores en la informalidad ha variado en el tiempo y ello ha dificultado especificar indicadores comunes.

¹⁴ Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano? Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

¹⁵ Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano? Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), p.384.

El informe del PNUD presenta tres definiciones de informalidad que se utilizan para analizar la situación del sector informal en la economía guatemalteca. La primera está vinculada al tipo de trabajo realizado¹⁶, la segunda contempla el tamaño de la empresa¹⁷ y la última considera los trabajadores sin seguro social o sin contrato de trabajo. Los datos analizados corresponden a la Encuesta Nacional Sociodemográfica (1989) y la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (2000 y 2006).

Asimismo, el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 del PNUD¹⁸, permite obtener algunas conclusiones sobre las características y tendencias del sector informal en la última década:

1. Hacia el año 2006, alrededor del 70% de los trabajadores se encontraba en situación de informalidad.
2. Los trabajadores de zonas rurales están más expuestos a la informalidad laboral que los de zonas urbanas.
3. Los trabajadores indígenas son más vulnerables al trabajo informal que los no indígenas.
4. Aquellos trabajadores en los extremos del espectro de edad (menores de 17 y mayores de 64) son los más expuestos al trabajo informal.
5. El nivel de educación es directamente proporcional a la exposición al trabajo informal. Trabajadores con menor nivel educativo tienden a trabajar sin contrato, en empresas pequeñas, sin afiliación al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y en puestos de trabajo de escasa productividad.

Estas tendencias se repiten si se observan los datos recabados por SEDLAC¹⁹ en la Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos del 2004, a partir de la cual puede afirmarse que el 69% de los trabajadores adultos se encuentra en condiciones de informalidad. El nivel de informalidad es de los más altos en Latinoamérica junto con: Bolivia (73%), Paraguay (70%), Perú (66%) y Ecuador (63%).

El uso excesivo de datos indirectos o incompletos provenientes de fuentes administrativas de todo tipo (gubernamentales, gremiales o de ONGs dedicadas a combatir el fenómeno) evidencia una baja calidad en la medición del empleo informal, puesto que denota el incumplimiento de la aplicación de las Recomendaciones y Directrices Internacionales. Aún así, la información proveniente de datos

¹⁶ Incluye: trabajadores por cuenta propia o independientes, con bajo nivel educativo; dueños de negocios pequeños; trabajadores domésticos y los no remunerados.

¹⁷ Debe tener menos de seis trabajadores.

¹⁸ Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano? Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

¹⁹ SEDLAC. Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean. En base Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. Año 2004

administrativos incompletos podría ser valiosa para realizar políticas focalizadas. Sin embargo, la adopción de estas modalidades de diagnóstico resulta atrasada en relación a los avances logrados en los últimos años sobre la normas de calidad de medición del empleo informal.

E) DIAGNÓSTICO GENERAL SOBRE LA MEDICION DEL EMPLEO INFORMAL EN GUATEMALA

Un instituto de estadística debe estar organizado en función de poder responder eficientemente a la demanda de productos estadísticos por parte de los diversos sectores interesados. Los propios ministerios del gobierno son usuarios fundamentales, dada la necesidad de información que requieren para diagramar sus políticas.

En el caso de la información relacionada con el mercado laboral – particularmente la del empleo informal, dado su difícil relevamiento a partir de registros de tipo administrativo – se requiere que un Ministerio de Trabajo reciba los aportes una Agencia de Producción de Estadísticas para el seguimiento de sus eventuales políticas al servicio de la mejora en el registro de los trabajadores. En ese sentido, el Ministerio de Trabajo debe mantenerse en su condición de usuario de la información, procurando no interferir con las aplicaciones de las normas y procedimientos internacionalmente reconocidos para medir el empleo informal.

Pero, adicionalmente, por tratarse de un usuario calificado y especialmente comprometido por los resultados obtenidos de la estadística oficial sobre el empleo, el Ministerio de Trabajo es un agente fundamental de apoyo a la generación y el resguardo de prácticas de eficiencia garantizada para asegurar la mejor forma institucional e independiente de procurar información confiable y verás. Esto sólo es posible de ser sustentado mediante una normal generación de información que pueda ser brindada sin interferencias de tipo político por parte de la Agencia Nacional de Estadísticas.

El principal problema que presenta el Estado de Guatemala para medir con calidad el empleo informal es la **falta de recursos institucionales, humanos y financieros necesarios en el sistema estadístico oficial para realizar estimaciones sobre el mercado laboral**, de acuerdo a los estándares internacionales.

En particular, es recomendable que los países cuenten con instrumentos como la Encuesta de Hogares para la medición de la Fuerza de Trabajo. El Instituto Nacional de Estadística (INE) no realiza una medición sistemática de la tasa de desempleo nacional, dado que no existe un programa de encuestas que releve datos bajo una rutina sistemática de la Población Económicamente Activa (PEA).

Hacia fines de los años 90 y principios de la década del 2000 se empezó a visualizar en Guatemala la necesidad de enfrentar los serios problemas que tenía el país en materia de institucionalización de las estadísticas públicas.

Dos referentes muy importantes de la generación de opinión en materia de utilización de información estadística coincidieron en evaluar los problemas que existían en Guatemala relacionados con la generación y difusión de información oficial. Por un lado, en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de Guatemala, se realizó un diagnóstico sumamente elocuente de las dificultades de consolidación institucional por las que atravesaba el país en materia de producción de estadísticas públicas²⁰. Por otro lado, en una importante ONG dedicada y especializada en estudios de informalidad, había desarrollado una evaluación destacada de las dificultades que en ese sentido padecía la información oficial²¹.

Según lo que podía establecerse en estos diagnósticos, los dos determinantes de las estadísticas en Guatemala -que evidenciaban las dificultades para garantizar una efectiva medición del empleo informal- son: **la ausencia de información oficial sobre los principales problemas del país y -en los casos en que esa información existe- su circulación restringida.**

De forma complementaria, la cuestión que delimita la problemática de la estadística oficial en Guatemala es que **“no existe en el país una cultura de uso de estadísticas que oriente la discusión y la toma de decisiones sobre cuáles son las políticas más idóneas para lograr el desarrollo”** (PNUD, 2002). Este rasgo cultural se aplica especialmente a la calidad de la medición del empleo informal.

Son **tres los problemas** que se mencionaban a principios de esta década por parte del PNUD-Guatemala en materia de generación de estadísticas oficiales: **la asistematicidad en la producción de la información; la cuestionada calidad de los datos que se obtienen y; las debilidades en la capacidad del uso de la información que se genera.** Todos estos elementos abonan la idea antes

²⁰ Ver Informe de Desarrollo Humano 2002.

²¹ Ver CIEN, 1998.

citada en cuanto a la falta de “cultura estadística” como práctica ciudadana del debate democrático de ideas. Dicha carencia, según algunas de las fuentes consultadas para este informe, estaría relacionada – en parte – al hecho de que Guatemala experimentara durante tantos años dictaduras militares que hicieron de la información un campo de manipulación y de secreto de Estado²².

Uno de los desafíos que parece mantenerse actualmente es que la información no ha podido construirse de manera “sistemática”. De esta forma, siempre se producen “vacíos importantes” de información y “defasajes en su producción”. La inexistencia de una rutina de generación de un sistema de encuestas a hogares es el claro reflejo de este diagnóstico.

La falta de cultura estadística incluye la dificultad de visualizar la importancia que tiene una generación idónea de información pública y oficial a los efectos de garantizar un desarrollo económico y social sostenido. No se le asigna a esta información la importancia que le cabe para orientar un adecuado rumbo a las políticas de desarrollo.

Existe también una marcada **falta de comunicación en el nivel de cooperación entre instituciones de gobierno y entre sector público y privado.** Esto deriva en la duplicidad de esfuerzos y en una escasa armonización de conceptos, definiciones, procedimientos, entre otros. Así, se termina generando información estadística en el país pero de manera dispersa y no comparable entre sí.


A lo largo de su historia, **el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala no ha logrado conformar un Sistema Integrado de Encuestas que se basara en una medición sostenida y permanente del mercado de trabajo** y que permitiera, a partir del mismo, realizar estudios en profundidad del empleo informal.

La solución aplicada a este incumplimiento de los estándares internacionales ha sido generar distintas encuestas a hogares cuyos diseños incluyeran requerimientos de algún tipo de información sobre el mercado laboral.

Así fue posible mantener durante años parcialmente actualizada la información sobre el empleo de los ocupados no registrados. Sin embargo, al surgir de operativos de relevamiento de naturaleza muy variada (censos de población, encuestas de fuerza de trabajo, encuestas de condiciones de vida, de ingresos y gastos, entre otros) dicha actualización ha sido forzada y al ser construidos para

²² CEH (1999), Guatemala: Memoria del Silencio, Ciudad de Guatemala, febrero. Con el auspicio de Naciones Unidas, la CEH investigó las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el país durante los 36 años que duró la guerra interna entre 1960 y 1996.

estudiar aspectos de naturaleza distintas, no es posible utilizarlos como instrumentos de comparación al momento de estudiar el fenómeno del empleo informal.

Según el director de una importante ONG, **en el nivel de gestión del INE existe además cierta dificultad relevante para poder procesar la gran cantidad de datos que se recolectan.** Se señala que hay falta de recursos humanos calificados y de una adecuada tecnología para el manejo y análisis de la información. De esta forma las estadísticas oficiales se atrasan o directamente no se realizan. 

Otros de los problemas mencionados en relación al funcionamiento del INE es que **no puede manejar su propio presupuesto, pues no cuenta con independencia económica garantizada en forma administrativa; su presupuesto depende y se diseña en el marco del presupuesto del Ministerio de Economía.** De allí que siempre el INE fuera muy vulnerable a intervenciones de tipo político en la generación y difusión de las estadísticas públicas. Su poca independencia administrativa y presupuestaria impide la posibilidad de contar con una sólida barrera institucional a los intentos de manipulación política de las estadísticas o definición de los destinos de los recursos.

Resulta interesante destacar también la existencia de dos fuentes de ingresos de importancia para sostener el funcionamiento del Instituto de Estadística Nacional, los Ingresos provenientes del Estado denominados “fuente 11” y los ingresos de cooperantes (Banco Mundial) que se denominan “fuente 61”. En este sentido, dado que buena parte del financiamiento dependa de la cooperación internacional resulta insostenible garantizar un programas como los de sistema integrados de encuestas, los cuales requieren de un financiamiento y una administración de rutina sostenida en el tiempo.

Es evidente que **en el marco de la planificación de las actividades y estudios anuales algunos funcionarios del INE tienen una planificación bastante razonable sobre lo que institucionalmente se debería hacer,** pero también resulta innegable que esto es difícil de ser concretado debido a la falta de presupuesto y/o la ausencia de voluntad política.

En Guatemala ha existido, a lo largo de los últimos años, un intento de generar un Sistema Integrado de Estadísticas de Hogares, que en rigor ha sido aplicado en forma desintegrada. Esto ha sido así debido a que, si bien se han logrado realizar las encuestas y censos correspondientes a lo que es considerado acorde con los estándares internacionales de sistema de relevamientos esperables, dichos operativos no han tenido un marco muestral nacional común ni un cronograma temporal que las vincule en forma correspondiente.

En consecuencia, **no es posible contar con información oficial sostenible en el tiempo que permita estudiar en profundidad las tendencias que adquiere el empleo informal, así como tampoco sus órdenes de magnitud ni sus características idiosincráticas.**

La falta de información sobre el empleo suministrada durante el último trienio en Guatemala ilustra el **bajo grado de institucionalización administrativa en que se encuentran las estadísticas públicas.**

En el año 2008 no se ha podido dar cuenta de los resultados de la que fue el último intento de generación de una encuesta de fuerza de trabajo en el país, de acuerdo a las fuentes consultadas durante la elaboración de este informe, por razones que no se han dado a conocer claramente. Como esa encuesta (la de empleo y desempleo, ENED) ha sido discontinuada, en el año 2009 tampoco fue posible dar a conocer ninguna información al respecto.

Durante el presente año está previsto llevar a cabo la nueva Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM) 2008/2009. Los datos sobre materia laboral estarían disponibles en el año 2010. La ENIGFAM 2008/2009 entre otras cosas supuestamente va a cubrir el déficit de las encuestas de hogares de fuerza de trabajo que se dejaron de hacer²³.

En la última década el INE ha llevado adelante algunos operativos puntuales a hogares, con objetivos acotados sobre el mercado de trabajo. Estos relevamientos sólo han posibilitado contar con datos del empleo provistos por instrumentos diseñados para propósitos distintos y variados. En consecuencia, no ha sido posible contar con información del mercado laboral válida para el estudio en profundidad del empleo, ni tampoco para analizar variaciones en el tiempo de los indicadores estándares de medición. Esto es particularmente importante puesto que sin información confiable y sistemática no es posible realizar estudios serios y diseñar políticas públicas que impacten en la competitividad de los distintos sectores.

También, en la última década se han realizado algunos programas de relevamiento de información con objetivos variados (condiciones de vida, gastos e ingresos de los hogares, censos de población realizados por el INE) que incluyeron módulos orientados a recolectar información sobre la PEA. Así, **el estudio de la informalidad suele estar subordinado en los diseños de medición al objetivo central específico de cada uno de los relevamientos en cuestión. Esto dificulta la comprensión del fenómeno pues no es posible hacer comparaciones en el tiempo basadas en instrumentos tan distintos, al margen del interés que despierta la información obtenida sobre el mercado de trabajo.**

²³ La Encuesta de Empleo y Desempleo (ENED) 2007 presentó controversias que llevaron a que no se publicara la información.

Durante los años **2003 y 2004 el INE llevó adelante una encuesta de fuerza de trabajo amoldada en su diseño a los estándares internacionales**. La Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) iba a ser aplicada en forma permanente a fines de contar con datos actualizados sobre el mercado de trabajo en general, con vistas a realizar mediciones sobre la informalidad, ya sea estudiando sus tendencias bajo distintos indicadores generales, o aprovechando su operativo para realizar estudios en profundidad. Lamentablemente, dicho operativo ha sido discontinuado. Según los responsables del área estadística encargada de llevar adelante este relevamiento, el motivo es la falta de continuidad del financiamiento estatal.

No existe, entonces, una encuesta sistemática que tenga como módulo central al “empleo”. Las encuestas del INE no forman parte de un sistema integrado. Esta desintegración de encuestas hace que haya mediciones que utilizan módulos diferentes para cubrir información sobre el empleo intentando garantizar una cierta continuidad.

Es posible afirmar que en Guatemala **no se han desarrollado plenamente las condiciones para observar las tres referencias internacionales más importantes en materia de estadísticas públicas sobre empleo en general y del empleo informal en particular**. En primer lugar, en Guatemala no se mide la tasa de desocupación, porque en rigor no se hacen mediciones sobre la evolución de la población económicamente activa (PEA), lo cual supone no aceptar las Recomendaciones de la Décimo Tercera Conferencia de Estadísticos del Trabajo de la OIT del año 1982. En segundo lugar, desde el punto de vista de la medición, no respeta las recomendaciones de la XVII CIET en materia de generación de información sobre el empleo informal. Esto es así, porque no está en condiciones de generar un módulo de profundización de la informalidad dado que no existe siquiera en funcionamiento una encuesta de fuerza de trabajo bajo estándares internacionales. Finalmente, no se respetan las prácticas más estandarizadas sobre divulgación de estadísticas en materia de empleo, tal y como fueron enunciadas por la OIT en la XVI CIET.

Es importante resaltar que al momento de realizar las entrevistas de opinión para la elaboración del presente informe – experiencia que ocurrió 3 meses después de recoger la información en campo – las dificultades identificadas como principales para evaluar como positiva la calidad de la medición del empleo informal en Guatemala se encontraban en un grado de profundización significativo.

Durante la elaboración de este informe se tomó conocimiento de un ajuste presupuestario muy significativo en la agencia rectora de las estadísticas públicas. Según fuentes calificadas, el Ministerio de Economía había debido ajustar su disponibilidad de financiamiento en un 20%, y casi el 80% de ese ajuste se realizó en el presupuesto del INE.

La reducción presupuestaria redundó, según otras fuentes consultadas, en que cerca del 60% del personal contratado por “renglón 029”, fuera separado de la institución. Así, se vieron afectadas la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM), la Encuesta Agropecuaria (ENA)²⁴ y la Unidad de Índices y Estadísticas Continuas, la cual está a cargo del IPC. De hecho, los técnicos comprometidos en este ajuste fueron algunos de los que mantenían la mayor calidad y formación por haber participado históricamente en algunos de los operativos más importantes de la institución, fundamentalmente en aquellos relacionados con algún tipo de relevamiento sobre el mercado laboral (ENCOVI, ENEI, CENSOS de Población).

El ajuste presupuestario, en un histórico contexto de recursos públicos escasos para la generación de las estadísticas oficiales, podría llevar a profundizar otro de los problemas mencionados en el informe: la falta de una organización estable de equipos técnicos dedicados a los operativos de relevamiento previstos. Varios grupos de trabajo han sido desarticulados y algunos técnicos con habilidades específicas fueron derivados a otras funciones. El caso más significativo ha sido, en materia del diagnóstico que aquí se presenta, el cambio de coordinación sobre la ENIGFAM, el principal relevamiento que mayor expectativa venía generando con respecto a la obtención actualizada de estadísticas sobre el mercado laboral y el empleo informal en particular.

En la actualidad, del total de técnicos del equipo central original que estaban a punto de llevar a campo a fines del año 2008 la ENIGFAM, dos analistas no fueron recontratados debido al recorte presupuestario, por lo que abandonaron la institución. La persona que era responsable de la parte informática ha sido trasladada. El responsable del operativo de campo fue desplazado para actuar en los operativos de recogimiento de información de Mi Familia Progresiva y, finalmente, el ex director, ha sido ubicado en la coordinación del Censo 2012. Sólo un analista del equipo original se ha mantenido como apoyo al nuevo equipo de la ENIGFAM²⁵.

²⁴ Según las fuentes consultadas, en este operativo se despidieron a 19 técnicos del grupo de 25 con que contaba la misma. No es posible garantizar en la actualidad que este operativo se siga realizando, siendo que es de suma importancia entre otras cosas para proveer de estadísticas básicas para el cálculo del producto bruto que realiza el Banco de Guatemala.

²⁵ Inclusive este movimiento de personal estaba siendo afectado continuamente; hasta el cierre de este informe existía la intención de reflotar un equipo de técnicos que pudieran llevar adelante un nuevo proyecto de Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (ENED), virtualmente discontinuada desde hace ya casi 2 años. El propósito sería el de reflotar la posibilidad de instalar una encuesta trimestral de empleo.

En reemplazo de este equipo original se ha conformado otro nuevo con más experiencia de campo que en la temática específica de lo que es una encuesta de ingresos y gastos de los hogares. Según fuentes consultadas, se trata de ex trabajadores del INE y personal que trabajaba en los operativos relacionados con el relevamiento de Mi Familia Progresista.


Todos estos cambios en la organización de la encuesta sobre la que estaban depositadas las mayores expectativas para obtener nueva información sobre el mercado laboral han originado una nueva demora en la salida del operativo a campo. Esto significará que en el mejor de los casos la ENIGFAM se realizará durante el período que abarca mayo 2009 a abril del 2010, lo cual implica que Guatemala no tendrá datos nuevos de empleo sino hasta principios del año 2011, siendo que la última estadística relacionada con esta materia y que está disponible data de cuando se elaboró la anterior encuesta MECOVI para el año 2006.

A la luz del diagnóstico presentado en este informe, no podemos afirmar que los cambios que en apariencia se habrían dado en el INE hayan contribuido a la mejora de calidad de la medición oficial del empleo informal en Guatemala²⁶.

El INE debería contar con un personal fijo que esté garantizado en el presupuesto público de manera estable, sostenida y regida por un criterio legal-administrativo. La inexistencia de esta figura conlleva a que:

- No exista carrera administrativa
- No existan salarios garantizados
- Y a que hoy los técnicos solo puedan hacer lo que puedan según sus limitaciones.

²⁶ En un reciente artículo publicado en una nota periodística, un prestigioso ex director del Banco de Guatemala, afirmaba lo siguiente en torno a los cambios que se han ido produciendo en el INE recientemente: *“resulta preocupante el rumor que está corriendo en círculos académicos respecto a que el INE estaría pensando recortar la cobertura de algunas de sus encuestas habituales (como la del Índice de Precios al Consumidor –IPC-) y posponiendo la realización de otras (como la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares –ENIGFAM-), lo cual amenazaría con dejar a los analistas en una orfandad estadística mayor a la que están habituados. Estos rumores tienen una base evidente: el presupuesto anual del INE aprobado por el Congreso para 2009 (que asciende a Q28 millones) es 40% más pequeño que el del año anterior y, según se dice, la mayor parte de los Q20 millones que se le recortaron al INE fueron asignados a otros gastos a ser ejecutados por ONG.*

 *De producirse lo anterior se estaría retrocediendo trágicamente en el proceso de construcción de un sistema estadístico moderno y confiable que, de lo primero que requiere, es de un presupuesto adecuado para el pago de los profesionales y el equipo que esta actividad demanda. Dicho sistema también necesita que la información estadística sea producida por profesionales libres de toda interferencia política y que alcance al público sin ninguna alteración o contaminación partidista. Sería una pena que por dedicar recursos a los “censos” que requiere el programa Mi Familia Progresista (por importante que éste sea), el INE descuidara sus mandatos fundamentales como el IPC o la ENIGFAM.”* Mario García Lara, “Orfandad Estadística”. Prensa Libre. 3 de marzo 2009.

- Que exista ausencia de muestristas y de demógrafos, en un Instituto de Estadística que como tal debería tenerlos con suficiencia.
- Que los pocos muestristas y demógrafos con los que se cuenta ganen muy poco.

Los organismos de estadística deberían ser considerados como organizaciones de servicio a la comunidad. Su contribución está sustentada en suministrar información útil como para resolver los problemas importantes de la sociedad. En ese sentido, los organismos como el INE deben garantizar la credibilidad de los usuarios pero también una relación de respeto y confianza mutuos con los agentes que brindan la información para la elaboración de estadísticas.

Esto sólo se puede sustentar en un organismo público que mantenga una sólida posición de independencia con respecto a los intereses políticos de los gobiernos, que lógicamente se sucedan en la gestión de la práctica genuina de una democracia plural. Una de las virtudes de este proceder estandarizado que debieran tener las agencias de estadísticas oficiales es poder reforzar la visión de conjunto sobre cuáles deberán ser las estadísticas básicas y necesarias de mantener una continuidad administrativa razonable, diferenciándolas de los relevamientos que pueden eventualmente identificarse como dando respuesta a una “mera moda pasajera”.

Asimismo, un instituto de estadística debe estar organizado en función de poder responder eficientemente a la demanda de productos estadísticos por parte de los diversos sectores interesados. Los propios ministerios del gobierno son usuarios fundamentales, dada la necesidad de información que requieren para diagramar sus políticas. En el caso de la información relacionada con el mercado laboral – particularmente la del empleo informal, dado su difícil relevamiento a partir de registros de tipo administrativo – se requiere que un Ministerio de Trabajo reciba los aportes una Agencia de Producción de Estadísticas para el seguimiento de sus eventuales políticas al servicio de la mejora en el registro de los trabajadores.

En ese sentido, el Ministerio de Trabajo debe mantenerse en su condición de usuario de la información, procurando no interferir con las aplicaciones de las normas y procedimientos internacionalmente reconocidos para medir el empleo informal. Pero, adicionalmente, por tratarse de un usuario calificado y especialmente comprometido por los resultados obtenidos de la estadística oficial sobre el empleo, el Ministerio de Trabajo es un agente fundamental de apoyo a la generación y el resguardo de prácticas de eficiencia garantizada para asegurar la mejor forma institucional e independiente de procurar información confiable y verás. Esto sólo es posible de ser sustentado mediante una normal generación de información que pueda ser brindada sin interferencias de tipo político por parte de la Agencia Nacional de Estadísticas.

Cuando la información oficial sobre el estudio del mercado laboral existe, es posible contar con un común denominador que garantice que las reflexiones y conclusiones que se hagan sobre la evolución nacional en materia de empleo tengan un referente objetivo y fidedigno. De esta forma, cualquier polémica que se establezca dentro de los ámbitos normales que la democracia ofrece al momento de evaluar resultados de políticas públicas, ha de contar con una fuente de auditoría que sostiene en forma desideologizada la comprobación de los hechos en cuestión.

Todo ha de basarse en cifras que ponen en evidencia hechos, más que en subjetividades de tinte político o ideológico. Claro está, para ello deben existir cifras oficiales, que estén construidas en base a los estándares y normas internacionales y que sean de accesibilidad real a la ciudadanía.

No obstante lo mencionado anteriormente, **se observa una oportunidad en la situación de Guatemala: el país cuenta con los elementos para conocer y resolver esta inadecuación de sus estadísticas públicas en materia de medición del empleo informal.** Hay en los técnicos y en funcionarios importantes del INE y otras dependencias públicas un conocimiento absoluto del déficit en que se encuentran sus estadísticas oficiales en materia de empleo y la falta de consolidación de un Sistema Integrado de Estadísticas.

A su vez, en algunos miembros clave de la actual gestión político-administrativa del gobierno del Presidente Álvaro Colom existe una visión original y lúcida sobre el diagnóstico y la solución del problema de las estadísticas públicas en general, y en particular las relacionadas con el empleo. Finalmente, en ciertas instituciones como el PNUD-Guatemala y diversas ONGs se cuenta con un diagnóstico y propuestas de solución absolutamente acordes con la resolución de los problemas pendientes.

Se han identificado **un conjunto de elementos potencialmente positivos**, que constituyen una base necesaria -aunque no suficiente- para fortalecer el sistema estadístico de Guatemala. En efecto, las entrevistas en profundidad realizadas durante el trabajo de campo han permitido establecer que:

En el INE:

- Existe en los técnicos el convencimiento de que es necesario establecer el funcionamiento rutinario de una encuesta multipropósito que tenga como eje central las mediciones de mercado laboral bajo estándares internacionales, y que posibilite establecer un programa de estudios en profundidad asociados a su operativo.

- Consta en el nivel de los funcionarios de planificación de las actividades, la voluntad de presentar a las máximas autoridades un programa definido de Planificación de Gestión que establezca de manera anual – hasta el año 2012 – relevamientos a hogares para la medición del empleo.
- Esa voluntad podría ser protegida y hasta fortalecida, gracias al apoyo complementario de otros actores políticos y sociales externos al INE. Este es el caso del GFI, que a través del proyecto PILAR podría generar redes que permitan una interacción más fluida entre los sectores interesados.

En el Ministerio de Trabajo:

- Existe una voluntad de alentar y apoyar la necesidad que el INE establezca un Programa de Encuestas a Hogares que se sostenga en el tiempo y que le permita al Ministerio contar con información adecuada para ser utilizada en las evaluaciones de la política de empleo.
- Más aún, existe el convencimiento por parte del Director de Estadísticas del Ministerio acerca de la conveniencia de que el actual gerente del INE sea la persona adecuada para llevar adelante esa tarea.

En la Secretaría General de Planificación de la Presidencia de la Nación (SEGEPLAN):

- Prevalece un diagnóstico sumamente lúcido de la naturaleza de la cuestión por parte de funcionarios de máximo rango, para quien el problema en Guatemala radica en la inexistencia de una “cultura administrativa de las estadísticas públicas”. Esto conspira contra la necesaria independencia, continuidad y sostenimiento financiero estatal de las estadísticas públicas.
- A la fecha de cierre de este informe, consta una iniciativa por parte del SEGEPLAN de relanzar un operativo de fortalecimiento de las estadísticas públicas y además se han estrechado los lazos administrativos con el actual Ministro de Economía para actuar en esa dirección.

En el Banco de Guatemala:

- Existe la plena voluntad expresada por los integrantes de la Dirección de Cuentas Nacionales de apoyar iniciativas tendientes a garantizar una medición sistemática del empleo que posibilite hacer estimaciones ajustadas del valor agregado del sector informal de la economía.
- Hay también consenso sobre el rol del INE como institución a cargo de dicha tarea.

De todo esto, se desprende que existe un grado importante de consenso entre los funcionarios clave vinculados a la generación de estadísticas oficiales de Guatemala sobre el déficit general en que se encuentran las estadísticas oficiales en materia de empleo. Estos funcionarios, sin embargo, no están lo suficientemente coordinados ni cuentan con mecanismos de cooperación interna para maximizar su capacidad de acción.

F) CONCLUSIONES Y APORTES DEL PROYECTO PILAR

A continuación se presentan las conclusiones extraídas tras la evaluación realizada de los varios aspectos relacionados con la medición del empleo informal en Guatemala y se describen los aportes que puede realizar el proyecto PILAR, recomendando los principales lineamientos a seguir con vías a un mejoramiento en el sistema de recolección de datos en el país.

Cuando la información oficial sobre el estudio del mercado laboral existe, es posible contar con un común denominador que garantice que las reflexiones y conclusiones que se hagan sobre la evolución nacional en materia de empleo tengan un referente objetivo y fidedigno. De esta forma, cualquier polémica que se establezca dentro de los ámbitos normales que la democracia ofrece al momento de evaluar resultados de políticas públicas, ha de contar con una fuente de auditoría que sostiene en forma desideologizada la comprobación de los hechos en cuestión. Todo ha de basarse en cifras que ponen en evidencia hechos, más que en subjetividades de tinte político o ideológico. Claro está, para ello deben existir cifras oficiales, que estén construidas en base a los estándares y normas internacionales y que sean de accesibilidad real a la ciudadanía.

A su vez, los esfuerzos orientados a entender y eventualmente disminuir la importancia del empleo informal deben concebirse en el contexto del fortalecimiento de la capacidad del aparato del Estado en Guatemala. Esto tiene múltiples aristas, pero ningún programa sistemático y efectivo de incremento de la capacidad administrativa del Estado puede obviar la cuestión de la información pública en general, y de las estadísticas oficiales en particular.²⁷ Difícilmente esto pueda lograrse solamente con un esfuerzo unilateral y sostenido por parte del Estado. Por el contrario, la incapacidad del Estado suele ser el resultado de estrategias rentísticas por parte de grupos de interés que resisten el avance de la formalidad. El desafío consiste en focalizar en sectores claves y modificar el marco de incentivos reinante para que de manera incremental pero efectiva encuentren más beneficioso cumplir con la normativa vigente.

A los efectos de comprender en toda su complejidad el fenómeno de la informalidad y diseñar apropiadas reformas legales y regulatorias, es fundamental construir un sistema de estadísticas

²⁷ En este sentido, vale la pena recordar que los Acuerdos de Paz incluyen un proceso de modernización del estado y el mejoramiento del sistema de estadísticas. El Acuerdo sobre "Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz", firmado en la Ciudad de Guatemala el 29 de diciembre de 1996, llevaba en su Punto IV, Acápito C, el Subtítulo 32 sobre la "Modernización de la Administración Pública". Allí se establecía el compromiso siguiente: "Descentralizar los sistemas de apoyo, e incluyendo el de compras y contrataciones, el de recursos humanos, el de información y estadística y el de administración financiera y el de recaudación".

oficiales independiente, autónomo, con recursos financieros suficientes y capacidad para difundir la información pública y contribuir al debate de ideas.

También es necesario fortalecer la estructura organizacional del INE de manera de poder generar las bases administrativas que ejecuten una planificación que sea cumplimentada y en consecuencia, pueda revertirse el déficit que en materia de mediciones oficiales de empleo en general, y de empleo informal en particular, tiene en la actualidad el organismo. La autonomía del actual Instituto Nacional de Estadística es clave para lograr esto. Se logrará evitar la politización si se fortalece la capacidad institucional del INE para ejercer su función.

El financiamiento del INE debería provenir cada vez menos de organismos internacionales y cada vez más de recursos del Estado (evitando el lobby político que implica lograr que se destine dinero público a las encuestas y logrando que esto dependa de una rutina administrativa oficializada en el presupuesto público).

Guatemala no parece necesitar que se le suministre los elementos esenciales sobre cómo encaminar una mejora para adecuar las estadísticas públicas a los estándares internacionales, cuenta con variados y ricos recursos dentro y fuera del aparato Estatal. Más bien parece faltar la decisión político administrativa de llevar adelante los cambios que al interior del propio país han venido reclamando muchos actores y usuarios relacionados con la utilización de la información oficial.

Es obligación del Estado de Guatemala mantener la coordinación de las diferentes instituciones involucradas en el desarrollo de un sistema confiable de estadísticas públicas, se estima que PILAR está en condiciones de hacer un aporte en ese sentido. Se incluyen a continuación algunas sugerencias específicas respecto de las potenciales áreas de intervención para el Estado, con el apoyo de la sociedad civil, e iniciativas como PILAR, que están en condiciones de hacer un aporte a estos esfuerzos:

Coordinación de las instituciones estatales responsables de la estadística. Se puede colaborar para la consolidación de la voluntad político-administrativa existente respecto de la cuestión de las estadísticas públicas, a través de un espacio de discusión plural, abierto y sustentable que involucre en primera instancia a los actores vinculados a la cuestión, para luego ampliarlos a otros actores políticos y de la sociedad civil. La conformación de esta “comunidad epistémica” debe tener continuidad en el tiempo. Para ello, puede ser útil convocar a las autoridades de distintos organismos públicos con el fin de que lideren las siguientes iniciativas:

- Establecer una instancia de diálogo organizando un Seminario Interno de Discusión y Debate, que apunte a poner en evidencia las coincidencias actuales sobre las necesidades y déficit de las mediciones oficiales de empleo.
- Generar de manera complementaria otro evento abierto sobre las características y el diseño del Sistema Integrado de Encuestas, contando con la colaboración de expertos internacionales invitados *ad-hoc*.

De forma complementaria, se debe diseñar un **Programa Permanente de Capacitación sobre las Recomendaciones Internacionales relacionadas con la medición del empleo informal**, que puede ser diseñado a partir del trabajo de campo realizado para la elaboración de este estudio, haciendo especial énfasis en:

- Recomendaciones internacionales sobre medición de PEA (OIT).
- Recomendaciones sobre medición de empleo informal (OIT y Grupo Delhi y SCN de Naciones Unidas).
- Recomendaciones sobre pautas de publicación de las mediciones (OIT, FMI y Naciones Unidas).

En una segunda etapa, **hacer un esfuerzo de concientización a actores económicos, políticos y sociales para ampliar la coalición de apoyo**, enfatizando los beneficios que la sociedad en su conjunto y los actores involucrados obtendrían gracias a una gradual formalización del mercado de trabajo, fundamentalmente en materia de incremento de la competitividad. En ese sentido, se sugiere realizar un Seminario Abierto para desarrollar el vínculo y construir lazos de confianza entre el Estado y la Sociedad Civil, incluyendo al sector privado, sindicatos, académicos, periodistas, ONGs, y otros formadores de opinión.

Involucrar a actores sociales, sobre todo sindicatos y empresarios, puede tener como efecto colateral incrementar el interés por las ventajas de la formalización, el incremento de los estándares laborales, esfuerzos conjunto orientados a aumentar la calificación de la fuerza de trabajo y la competitividad de diferentes sectores.

Paralelamente, el Estado de Guatemala, a través de la cooperación internacional, puede contribuir a encontrar socios estratégicos (tanto en la región como en Europa) que estén en condiciones de

comprometerse a mejorar en el corto y mediano plazo la capacidad del Estado de Guatemala en materia estadística a partir del establecimiento de mecanismos de cooperación efectivos, como los proyectos de hermanamiento²⁸.

La importancia de la información pública debe ser enfatizada en todo momento como parte de la obligación inalienable del Estado²⁹. Incluso pueden mencionarse experiencias innovadoras en materia de acceso a la información que han tenido lugar en la región, como es el caso de la consolidación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México.

CONCLUSION

El fenómeno del trabajo informal, y el sector informal continúa siendo uno de los retos para todos los gobiernos a través del mundo. Dada su compleja naturaleza, y las diversas formas de encubrimiento de la actividad informal, el diseño y la implementación de políticas públicas efectivas, se comprueba como una tarea extremadamente complicada. Un elemento crucial en este esfuerzo es la recolección de la información estadística que requieren quienes formulan las políticas públicas para entender este fenómeno y diseñen soluciones apropiadas. El fortalecimiento de las capacidades estadísticas del Estado debe ser una prioridad fundamental para la consecución de éxitos reales en la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores del sector informal.

²⁸ Los proyectos de hermanamiento son un dispositivo económico, imaginativo y muy eficaz para transferir calidad institucional de los países que la tienen a los países que les faltan. Este mecanismo es utilizado como parte del proceso de armonización de las ingenierías institucionales en el marco de la Unión Europea. Requieren un esfuerzo muy importante por parte de los países candidatos para implementar reformas profundas en distintas áreas para cumplir con los exigentes requisitos de la UE para otorgar la membresía plena. De este modo, los proyectos de hermanamiento no son sino un mecanismo bastante sencillo de ayuda que permite sortear dificultades técnicas y políticas en áreas específicas de la administración del Estado.

²⁹ La Ley de Acceso a Información Pública entrará en vigencia el próximo mes de junio en Guatemala y sería interesante analizar su pertinencia con la estadística pública

F.1. LISTADO DE ENTREVISTAS

	Name	Institution	Position	Sector	Country
1	Mr. Eduardo Baumeister		Expert Consultant on Labour and Informality	Academy	Argentina
2	PhD. Pedro Galin	ILO	Coordinator General, Project of Cooperation 2006	Academy	Argentina
3	Mrs. Clyde Charre de Trabuchi	Member of the Interamerican Institute of Surveys (IASI)	President 2008-2010.	Academy	Argentina
4	Mrs. Rosa Gemini.	National Institute of Statistics and Surveys	Director Between 2003-2004	Government	Argentina
5	Ms. Andrea Lorenzetti	National Institute of Statistics and Surveys	Department of Household Permanent Survey	Government	Argentina
6	Ms. Lucía Vera	National Institute of Statistics and Surveys	Under Directorate of Diffusion, Under Director Between 2003-2004	Government	Argentina
7	Ms. Nora Rucceli	National Institute of Statistics and Surveys	Analyst in charge, Module of Informality, Household Permanent Survey 2005	Government	Argentina
8	Mr. Ernesto López	Argentinean Embassy	Ambassador	Government	Guatemala
9	Mr. Juan Pablo Pira	ASIES	Analyst	Think Tanks	Guatemala
10	Mr. Luis Linares	ASIES	Director, Former Minister of Labour	Think Tanks	Guatemala
11	Ms. Irma Rodriguez de Lara	Central Administrative Directorate, National Institute of Statistics	Director	Government	Guatemala
12	Mr. Ricardo Ávila	Central Technical Directorate, National Institute of Statistics	Director	Government	Guatemala
13	Mr. Hugo Maúl	CIEN	Senior Analyst	Think Tanks	Guatemala
14	Ms. Flor de Maria Figueroa	Directorate of Communication, National Institute of Statistics	Director	Government	Guatemala
15	Mr. Edwin Portillo	Directorate of Planning, National Institute of Statistics	Director	Government	Guatemala
16	Mr. Jaime Mejía	Directorate of Surveys, National Institute of Statistics	Director	Government	Guatemala
17	Mr. Juan Luis Font	El Periódico	Director	Journalism	Guatemala

	Name	Institution	Position	Sector	Country
18	Ms. Rosa María Bolaños	Prensa Libre	Journalist	Journalism	Guatemala
19	Mr. Carsten Flint Hunneche	Fundación Mario López Larrave	Advisor, Danish Unions	Third Sector	Guatemala
20	Mr. Francisco Mendoza	Fundación Mario López Larrave	Director	Third Sector	Guatemala
21	Mr. Mario Pivaral	General Secretary of Planning	Advisor	Government	Guatemala
22	Ms. Karin Slowing	General Secretary of Planning	Director	Government	Guatemala
23	Ms. Waleska Aldana	General Secretary of Planning	Advisor	Government	Guatemala
24	Mr. Ángel Arévalo	Ministry of Labour	Advisor	Government	Guatemala
25	Mr. Guillermo Gándara	Ministry of Labour	Advisor	Government	Guatemala
26	Mr. Abel Cruz	National Institute of Statistics	Former General Director	Government	Guatemala
27	Mr. Carlos Mancia	National Institute of Statistics	Survey Coordinator General	Government	Guatemala
28	Mr. Néstor Guerra	National Institute of Statistics	Results Analyst	Government	Guatemala
29	Ms. Simona Yagenova	Observatory of Social Movements, FLACSO	Chief Investigator	Academy	Guatemala
30	Mr. Edelberto Rivas	UNDP (United Nations)		International Organization	Guatemala
31	Mr. Gustavo Quan	UNDP (United Nations)		International Organization	Guatemala
32	Mr. Guillermo Rocha		Informal Sector Expert	Academy	Perú
33	Mr. Javier Iguñiz		Professor	Academy	Perú
34	Mr. Jorge Salazar	Universidad Católica de Perú	Informal Sector Expert	Academy	Perú
35	Mr. José Rodríguez	Universidad Católica de Perú	Professor	Academy	Perú
36	PhD. Aníbal Quijano	Universidad Nacional Mayor de San Marcos	Professor Emeritus	Academy	Perú

F.2. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA EN LA ELABORACIÓN DEL INFORME

- Arrivillaga Cortes, Alfonso (2002), "Guatemala" en Observatorio de conflictos, Centro de Investigación para la Paz/Fundación Hogar del Empleado, Madrid.
- BBC News, 15 de enero de 2008, "Colom asume la presidencia", disponible en http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7186000/7186974.stm
- BBC News, 18 de diciembre de 2008, "Narcos amenazan a Guatemala", disponible en http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7787000/7787690.stm
- Blanco Ligia, Zapata, Adrián (2007), "La Contribución del proceso de paz en la construcción de la democracia en Guatemala" en Construyendo la democracia en sociedades posconflicto, CRDI, Cáp. III.
- Briscoe, Iván (2007) "Reforma vs. Captura: Guatemala después de las elecciones", FRIDE, noviembre, España.
- CAFTA: www.cafta.gob.sv/
- CEPAL (2008), "Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2008"
- CIA, The WorldFactbook, en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/print/gt.html>
- Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos (CIDH) (2003), "Reporte sobre Guatemala", Cap. IV. , OEA, Washington D.C.
- De Soto, H. (1989). "The Other Path". New York: Basic Books.
- La Hora, 15 de diciembre de 2008, "Grupos de presión", Guatemala, disponible en <http://www.lahora.com.gt/notas.php?key=41255&fch=2008-12-15>
- González, Carlos Federico (2004), "La Cohesión Social en Guatemala", ASIES, Junio, Guatemala.
- Hirschman, A. O. (1970). "Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States". Cambridge, MA: Harvard University Press.
- LeoGrande, William (2001), "América Central: una década de democracia", Foreign Affairs en español, Verano.
- Matul, Daniel (2003), "Apuntes para una interpretación de la transición democrática en Guatemala" (Mimeo)
- Mendoza, Carlos, (2001) "Guatemala: más allá de los Acuerdos de Paz. La democracia en un país multicultural", Woodrow Wilson International Center for Scholars, Working Paper N250, Washington DC.
- Mundt, Guillermo (2008), "Guatemala: Evolución económica durante 2007 y perspectivas para 2008", CEPAL, Guatemala.

- PNUD, “La Construcción de la democracia política” en Informe Nacional de Desarrollo Humano (2007), Guatemala ¿una economía al servicio del desarrollo humano? (Versión electrónica)
- SEDLAC. Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean, basada en la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2004.
- Torres Rivas, Edelberto (2001), Construyendo La Democracia Electoral En Guatemala, FLACSO, Guatemala.
- Torres Rivas, Edelberto y Aguilera Peralta, Gabriel (1998), Desde el autoritarismo hacia la paz, FLACSO, Guatemala.

F.3. BIBLIOGRAFÍA SOBRE INFORMALIDAD

F.3.1. Medición del desempleo

- Hyun H. Son y Nanak Kakwani (2006), “A Note On Measuring Unemployment”, United Nations Development Programme, Working Paper number 28, September.
- Zeynep Orhum (2007) “Informal Sector: Statistical Concepts” (PPT), United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, November.
- Dennis Trewin (2007), “The Evolution of National Statistical Systems. Trends and Implications”, Statistical Journal of the IAOS: Journal of the International Association for Official Statistics, Volume 24, Number 1-2 / 2007.
- Organización de las Naciones Unidas (2006), Manual de Organización Estadística: El Funcionamiento y la Organización de una Oficina de Estadística, Octubre.
- Horie, Masahiro (2007), “New Direction of the Reform of the Statistical System in Japan”, Statistical Journal of the IAOS: Journal of the International Association for Official Statistics, Volume 24, Number 1-2
- UN Department of Economic and Social Affairs - Statistics Division (2000), Household Accounting: Experience in Concepts and Compilation, Studies in Methods, Series F, No. 75/Vol.2
- Dunnel, Karen, “Strengthening central authority in a decentralised system” (PPT), National Statistics, United Kingdom.

F.3.2. Políticas Públicas

- Perry, Guillermo; Maloney, William F; Arias, Omar S.; Fajnzylber, Pablo y otros (2007) Informalidad: escape y exclusión, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington D.C.

- International Labour Office (2002), “Decent work and the informal economy”, International Labour Conference, VI Report, 90th Session Geneva.
- Pollin, Robert, Heintz, James (2007), “Expanding Decent Employment In Kenya: The Role Of Monetary Policy, Inflation Control, And The Exchange Rate”, Country Study N6, UNDP - International Poverty Centre, March.
- Fields, Gary S. (2007), “Labor Market Policy in Developing Countries: A Selective Review of the Literature and Needs for the Future”, Working Paper Series 4362, World Bank, Washington D.C.
- Alter Chen, Martha, (2006) “Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment”, United Nations Economic and Social Commission.

F.3.3. Situación actual del Desempleo en América Latina

- Sauma, Pablo (2003), “La Situación del Empleo en el Istmo Centroamericano: Informalidad, Precariedad Laboral, Crecimiento Económico y Pobreza”, (Mimeo)
- Tokman, Víctor E. (2007), “Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina”, Revista Internacional del Trabajo, OIT, Volumen 126
- Gasparini, Leonardo y Tornarolli Leopoldo (2007), “Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata”, CEDLAS, Working Paper N46, Universidad Nacional de La Plata,
- Tornarolli Leopoldo, Conconi Adriana, 2007, “Informalidad y Movilidad Laboral: Un Análisis Empírico para Argentina” Working Papers 0059, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo (2003), “Los impactos de la globalización en el mundo laboral centroamericano” Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe. Política y movimientos sociales, Ámsterdam
-
- Pérez Sáinz, Juan Pablo, Cordero, Allen (1994) “Los nuevos escenarios laborales en Centroamérica: Una propuesta de análisis”, Anuario de Estudios Centroamericanos Vol. 20 No. 2
- Organización Mundial del Trabajo (2007), Panorama Laboral 2007, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2007.
- Beatty, Andrew (2007) “Trabajando en las maquilas. El caso de Guatemala y Nicaragua” Solidar y Global Network, Bélgica.

F.3.4. Estudios de caso

- World Bank (2003) “Preliminary draft of World Bank international review of policies to reduce undeclared work” (Mimeo) .Tabla comparada con las principales medidas tomadas para reducir la informalidad.

