
Plan de acción para el fortalecimiento del sistema
estadístico en Guatemala

PILAR

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

DR-CAFTA RFP 2008

Junio de 2009

Indice de Contenido

A) Fundamentos	3
B) Problemas	4
C) Objetivos estratégicos.....	7
D) Plan operativo	8
E) Implementación	12
F) Comentarios finales.....	13
G) Anexo 1	15

A) FUNDAMENTOS

La estadística constituye una herramienta indispensable, tanto para la elaboración de políticas públicas como para el desarrollo de investigaciones en el campo de la ciencia social. En el plano gubernamental ayudan a construir un ámbito de legitimidad y transparencia, componentes vitales de la cultura democrática. Los planes y programas basados en información estadística no sólo contribuyen a una adecuada y planificada toma de decisiones, sino que además posibilitan la evaluación sobre la gestión gubernamental al exhibir el desempeño de las distintas variables. Esto es especialmente relevante al momento de estudiar el mercado laboral, puesto que cuando la información oficial existe, es posible contar con un común denominador que garantice que las reflexiones y conclusiones sobre la evolución nacional en materia de empleo tengan un referente objetivo y fidedigno.

El fenómeno de la informalidad es un problema social complejo, cuya investigación requiere de datos confiables y de calidad que permita abordar su solución de manera coherente a través del diseño de apropiadas reformas legales y regulatorias. Por ello resulta fundamental construir un sistema de estadísticas oficiales independiente, autónomo, con recursos financieros suficientes y capacidad para difundir la información pública y contribuir al debate de ideas.

En este marco, el GFI junto a Poliarquía Consultores formula el siguiente Plan de Acción con el objeto de cimentar las bases de la coordinación institucional que permita un desarrollo integral de la estadística en Guatemala. El Plan presenta las estrategias y las líneas de acción para mejorar el sistema de estadística y su capacidad para satisfacer con oportunidad y calidad la demanda de información de los principales usuarios del sector público, privado y sociedad civil.

Este proceso comprende los siguientes componentes: la mejora en el sistema de producción de los datos, el establecimiento de la comparabilidad internacional, el fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional (SEN), la mejora en la difusión de la información y finalmente la promoción de la cultura estadística en Guatemala.

De esta manera, se intentan crear las condiciones para fomentar la aparición de resultados efectivos que fortalezcan los procesos metodológicos estadísticos garantizando la generación de información relevante, integrada, consistente, confiable, sistemática y de calidad.

B) PROBLEMAS

La planificación para el desarrollo integral de la estadística en Guatemala requiere el conocimiento de la situación actual para formular propuestas de cambio. El análisis del sistema estadístico de Guatemala sugiere que el principal problema que presenta el Estado 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. No se ha evidenciado hasta el momento una voluntad política firme dirigida a solucionar la problemática de la informalidad, en lo que constituye una evidencia de la ausencia de comprensión acerca de la gravedad del fenómeno.

Entre los principales problemas identificados pueden mencionarse los siguientes:

1. **Falta de un Sistema Integrado de Encuestas.** A lo largo de su historia, el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Guatemala no ha logrado conformar un Sistema Integrado de Encuestas basado en una medición sostenida y permanente del mercado de trabajo que permitiera estudiar en profundidad las tendencias del empleo. Si bien existió en los últimos años un intento por generar un sistema integrado de estadísticas de hogares, los operativos realizados no tuvieron un marco muestral ni un cronograma común, lo que ha dificultado la tarea de realizar comparaciones fehacientes por estar basadas en instrumentos distintos. Así, quedaron insatisfechas las necesidades reales y potenciales de información estadística de los usuarios.
2. **Deficiente calidad de la producción estadística.** Guatemala no provee una encuesta sistemática que tenga como módulo central al “empleo”. Al estudiar la informalidad esto se transforma en un importante obstáculo, puesto que a la hora de diseñar la medición el tema queda subordinado al objetivo específico de cada uno de los relevamientos. Asimismo, existen dificultades para procesar la gran cantidad de datos que se recolectan debido a la falta de recursos humanos y de acceso a tecnologías avanzadas adecuadas para el manejo y análisis de la información. Como resultado, las estadísticas oficiales se atrasan o directamente no se realizan. La falta de continuidad en los estudios – y la consecuente asistematicidad en la producción de mediciones - trae aparejado el debate acerca de calidad de los datos obtenidos y restringe la utilidad de la información generada.
3. **Insuficiente comparabilidad internacional.** En Guatemala no se han desarrollado las condiciones para observar las tres referencias internacionales en materia de estadísticas públicas sobre empleo formal e informal: a) 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 XIII Conferencia de Estadísticos del Trabajo de la OIT (CIET) del año 1982; b) no se respetan las recomendaciones de la XVII CIET del año 2003 en materia de generación de información sobre el empleo informal porque no se implementa un módulo de profundización de la informalidad en una encuesta de fuerza de trabajo bajo estándares internacionales; y finalmente, c) 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 del año 1998. Al no estandarizar el proceso de producción y difusión de información de estadísticas oficiales acorde a lo convenido por la comunidad internacional resulta dificultosa la comparación entre países para analizar y mejorar la instrumentación y evaluación de las políticas nacionales.

4. **Deficiente difusión de información.** La difusión de las estadísticas es fundamental para evaluar la calidad de las mediciones y satisfacer las necesidades de los usuarios. En Guatemala no se respetan las recomendaciones internacionales relacionadas con el acceso público – las condiciones en las cuales se elaboran y publican las estadísticas no son de dominio público – ni respecto a la calidad de los datos – ya que no se proveen adecuadas actualizaciones, fuentes ni ajustes de información. Asimismo, la terminología técnica dificulta la comprensión de los estudios para el público no especializado. Esto conlleva no sólo a la falta de aprovechamiento de las estadísticas públicas por parte de los potenciales usuarios sino además a la erosión de credibilidad de las instituciones, puesto que sin información fiable y accesible la ciudadanía se siente al margen del proceso de toma de decisiones.
5. **Desarticulación del Sistema Estadístico Nacional.** La falta de información sobre el empleo suministrada durante el último trienio en Guatemala ilustra el bajo grado de institucionalización administrativa de las estadísticas públicas. En este punto, es posible desagregar las dificultades en los siguientes apartados:
 1. La debilidad organizativa es particularmente observable en la institución encargada de las mediciones públicas, el INE. En su organigrama hay una mayor preeminencia del área administrativa-financiera, en detrimento del área técnica. Se evidencia, además, la falta de un equipo estable de técnicos dedicados a los operativos de relevamiento previstos, producto de la desarticulación de grupos de trabajo y el traslado constante de técnicos con habilidades específicas – lo que imposibilita la conformación de un equipo idóneo de profesionales que lleven adelante los estudios de forma coherente y sistemática. Otro de los problemas mencionados en relación al funcionamiento del INE es la falta de presupuesto

propio: su asignación financiera depende del presupuesto previsto por el Ministerio de Finanzas Públicas a través del Ministerio de Economía. La dependencia administrativa y presupuestaria impide contar con una sólida barrera institucional a prueba de los intentos de manipulación política de las estadísticas o definición de los destinos de los recursos e impide – por falta de financiamiento y administración de rutina – la conformación de un sistema de encuestas sostenible en el tiempo.

2. Se evidencia una marcada descoordinación entre las distintas instituciones del gobierno y una falta de cooperación entre el sector público y privado. Los organismos públicos no saben cómo utilizar los estudios producidos dentro del INE y a menudo plantean exigencias de datos que no se comparecen con los objetivos de las mediciones. Además, el INE no centraliza la producción estadística, lo que deriva en la duplicidad de esfuerzos y en una escasa armonización de conceptos, definiciones y procedimientos. De este modo, los diversos estudios llevados adelante por las distintas unidades de estadísticas generan una gran cantidad de información en el país, pero de manera dispersa y no comparable entre sí.
6. **Falta de cultura estadística.** Guatemala no tiene 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. Esto ha sido constatado en diversos estudios realizados por organismos internacionales (ver PNUD 2002¹), en los que se detalla que este rasgo se aplica especialmente a la hora de estudiar el empleo informal. La inexistencia de una “cultura administrativa de las estadísticas públicas” conspira contra la necesaria independencia, continuidad y sostenimiento financiero estatal de las estadísticas públicas. La falta de cultura estadística impide visualizar la importancia que tiene una generación idónea de información pública y oficial a los efectos de garantizar un desarrollo económico y social sostenido orientando el rumbo adecuado de las políticas gubernamentales.

¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2002), Informe Nacional de Desarrollo Humano

C) OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Tal y como quedó sentado en los Informes elaborados acerca del sistema de recolección de datos sobre el sector informal, puede afirmarse que Guatemala cuenta con buena parte de los recursos para resolver la inadecuación de sus estadísticas públicas en materia de medición del empleo informal. Tanto los técnicos como los funcionarios del INE reconocen el déficit en que se encuentran sus estadísticas oficiales en materia de empleo y la falta de consolidación de un Sistema Integrado de Estadísticas.

La planificación de las actividades y estudios anuales demuestra que los funcionarios del INE conocen lo que institucionalmente se debería hacer, pero advierten acerca de las dificultades originadas en la falta de presupuesto y/o la ausencia de voluntad política. El correcto diagnóstico constituye la base necesaria para solucionar los problemas y fortalecer el sistema estadístico de Guatemala.

El Plan de Acción propone los siguientes **objetivos estratégicos**:

- Mejora de la calidad de producción estadística
- Establecimiento de la comparabilidad internacional
- Mejora de la difusión de la información estadística
- Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional (SEN)
- Fomento de la cultura estadística

Con vistas a fortalecer el sistema estadístico de Guatemala y lograr la conformación de mediciones confiables y útiles para la planificación de políticas de desarrollo se formulan a continuación las siguientes líneas de acción:

- **Mejora de la calidad de producción estadística.** Con el objeto de mejorar la calidad en las mediciones – y en especial aquellas relacionadas con el mercado laboral – es requisito indispensable contar con una encuesta de fuerza de trabajo o encuesta permanente de hogares (EPH) diseñada bajo los estándares internacionales previstos por la OIT. Así, debería establecerse el funcionamiento rutinario de una encuesta multipropósito que tenga como eje central las mediciones de mercado laboral bajo estándares internacionales, con un programa de estudios en profundidad asociados a su operativo. Este punto contempla también la incorporación de tecnología informática moderna para la correcta captura, procesamiento y análisis de los datos encontrados y el perfeccionamiento en la adecuación de la metodología.

- **Establecimiento de la comparabilidad internacional.** Esto implica la utilización de marcos metodológicos comunes basados en normas internacionales. Las definiciones y clasificaciones elaboradas a partir de la experiencia práctica nacional compartida a nivel internacional permiten la comparación al servicio del análisis de diagnóstico y de la mejor instrumentación y evaluación de las políticas nacionales. Asimismo, el compartir parámetros internacionales permite el posicionamiento nacional frente al mundo y contribuye a generar un clima de confianza vital para la mejora en la competitividad del país a nivel mundial.
- **Mejora de la difusión de la información estadística.** El sistema de producción estadístico debe satisfacer con oportunidad y calidad la demanda de información de los principales usuarios del sector público, privado y la sociedad civil. De allí el énfasis en la mejora del acceso a los datos, en el proceso de comunicación de la información y en el establecimiento de sistemas de evaluación sobre satisfacción de la demanda. Asimismo la necesidad de definir y dar a conocer un calendario de publicaciones para los usuarios.
- **Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional.** Con el objeto de garantizar la capacidad de suministrar información útil para resolver problemas de la sociedad, adoptando una visión de conjunto adaptada a las prioridades gubernamentales, es preciso fortalecer el papel rector del INE a través de una mejora organizativa interna. Asimismo, resulta fundamental definir las competencias de cada una de las agencias que cuenten con unidades estadísticas a la vez que se establecen mecanismos de coordinación de ministerios e instituciones involucradas en la medición y uso de datos.
- **Fomento de la cultura estadística.** Consiste en concienciar a la población acerca de la importancia de la estadística a través de la instauración de sistemas de información que enfatizan los beneficios que la sociedad en su conjunto y los actores involucrados obtendrían al contar con datos fehacientes sobre el mercado de trabajo.

D) PLAN OPERATIVO

Con vistas a orientar el cumplimiento de los objetivos estratégicos arriba mencionados, se proponen un conjunto de acciones destinadas a llevar adelante un plan integral de fortalecimiento del sistema estadístico de Guatemala. Las mismas están diseñadas en base al estudio de las debilidades del sistema estadístico de Guatemala y del diagnóstico de los principales problemas a la hora de realizar las mediciones estadísticas.

Plan de Acción para el Fortalecimiento del Sistema Estadístico en Guatemala

ESTRATEGIA	OBJETIVO	ACCION	FASE
Mejora de la calidad de producción estadística	Mejora en la medición del empleo informal	Desarrollo de una encuesta multipropósito (EPH)	1
		Establecimiento de una rutina para la implementación de la encuesta	1
		Diseño de un módulo en profundidad para medir el empleo informal	1
		Establecimiento de un cronograma para la aplicación del módulo en profundidad	1
	Incorporación de tecnología informática para la producción estadística	Diagnóstico de tecnologías disponibles	1
		Definición de tecnología básica a ser utilizada en las instituciones	1
		Adecuación de infraestructura para el uso de tecnología	2
		Instrumentación de procedimientos básicos para el uso de la tecnología	2
		Diseño de un programa de capacitación para el uso adecuado de la tecnología	2
	Mejora en la adecuación de la metodología	Mejora de la consistencia estadística básica	2
		Perfeccionamiento de Recursos Humanos (Diagnóstico de competencias y capacidades de RRHH, diseño de programas de capacitación continua, implementación de evaluaciones de desempeño)	1 a 3
		Incremento de la capacidad investigadora y metodológica (Diseño de un programa de Investigación y Desarrollo, asignación de RRHH específicos al área, intercambio con expertos internacionales)	1 a 3

Establecimiento de comparabilidad internacional		Estudio y difusión de las principales normas y recomendaciones internacionales	1
	Implementación de marcos metodológicos comunes basados en normas y recomendaciones internacionales	Evaluación de prácticas metodológicas nacionales	1
		Conformación de un comité de coordinación técnico para la estandarización de metodologías	2
		Comunicación regular y sistemática de los cambios y procedimientos asociados	3
Mejora de la difusión de la información estadística	Optimización de los canales de acceso a la información	Incorporación de nuevas tecnologías	2
		Informatización de bases de datos	3
		Modernización de la base informática para contar con un registro fehaciente de usuarios	3
	Mejora en el proceso de comunicación de información	Definición de vías y canales de difusión	2
		Identificación de públicos receptores y potenciales usuarios	2
		Definición y emisión de un calendario de publicación	2
		Confección de boletines técnicos explicativos con terminología comprensible para los usuarios	2
	Establecimiento de sistemas de evaluación sobre satisfacción de demanda	Investigación de mercado para conocer necesidades de usuarios	3
		Establecimiento de prioridades de usuarios	3
		Instauración de programa de evaluación	3

Plan de acción para el fortalecimiento del sistema estadístico en Guatemala - Proyecto PILAR

Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional	Definición del Instituto Nacional de Estadística como órgano rector	Mejora de la base jurídica/autonomía administrativa	1
		Institución de presupuesto propio	1
	Definición de competencias del resto de los organismos parte del SEN	Identificación de instituciones con unidades de producción estadística	2
		Confeción de un inventario de operaciones estadísticas disponibles	2
		Elaboración de un plan de trabajo y productos objetivo para cada unidad (Ver Anexo 1)	3
		Gestión de asignación de recursos económicos	3
		Diagnóstico técnico de estructura existente, procesos administrativos y de trabajo y establecimiento de resultados esperados	1
	Mejora organizativa del INE	Definición de procesos de trabajo e infraestructura necesarios	1
		Definición de jerarquías en RRHH	1
		Instauración de una carrera administrativa	2
		Ampliación del área técnica en el organigrama institucional	2
		Capacitación continua en gestión	2
	Identificación de las necesidades de relevamiento de los ministerios y organismos usuarios	Actualización del inventario de oferta y demanda del sistema de información	1 y 2
	Establecimiento de mecanismos de coordinación entre instituciones	Diseño e implantación de un plan de comunicación interagencias	3
		Difusión de productos del SEN	3
Fomento de la cultura estadística	Instauración de un sistema de información para los usuarios	Elaboración de un plan de capacitación a usuarios de estadísticas	3
		Capacitación del personal responsable de proveer información en las entidades integrantes del SEN	3
	Plan de sensibilización sobre la importancia de la estadística pública	Difundir y socializar la ley de transparencia y libre acceso a la información y leyes conexas	2

E) IMPLEMENTACIÓN

Para llevar a cabo el Plan de Acción desarrollado en este documento, se sugiere la conformación *ad hoc* de una Unidad de Coordinación (UC) que lidere y garantice la implementación del plan. La UC debe ser un ente autónomo y depender de la más alta autoridad política.

La UC estará dirigida por un Director Ejecutivo y contará con el apoyo y la supervisión de un Consejo multisectorial en el que se reflejen todos los sectores clave para este proceso. En particular, en el Consejo deben estar representados: los funcionarios del INE, el Banco de Guatemala, la SEGEPLAN (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia), el Ministerio de Trabajo, el sector privado a través de sus cámaras sectoriales, reconocidos líderes de ONGs, periodistas y académicos prestigiosos de Guatemala, referentes de organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y consultores externos especializados en la temática en cuestión.

La UC revisará el Plan de Acción, propondrá los ajustes que considere necesarios y establecerá un calendario de trabajo según los objetivos estratégicos definidos.

Por otra parte, se evaluará la conveniencia de realizar convenios de cooperación con otros países para la transferencia de capacidad institucional. Los socios se elegirán en función de las ventajas relativas de los posibles donantes. En principio, pueden tenerse en cuenta países de la región que ya hayan encarado este proceso como Ecuador, Perú y Colombia y los principales institutos nacionales estadísticos europeos que hayan armonizado sus sistemas en el marco de la UE, como por ejemplo España y Francia.

F) COMENTARIOS FINALES

Las políticas públicas comprenden un universo dinámico y complejo de cuestiones que involucran e impactan sobre el mercado, el Estado y la democracia. Los enfoques utilizados para su análisis están estrechamente vinculados a los problemas y tensiones de los respectivos entornos nacionales. Los focos de estudio, así como los alcances y las consecuencias de las políticas que se derivan de ellas, no pueden ser ajenos a la coyuntura en la cual están inmersos los diferentes países, lo que imposibilita la “importación” de soluciones o el traslado automático de los llamados “casos exitosos”. Aún así, es posible partir de pautas internacionales que han sido consensuadas en foros multilaterales para luego encontrar la mejor forma de adaptarlas a los contextos nacionales.

Las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática proporcionando datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental. La utilización de conceptos, clasificaciones y métodos internacionales por parte de los organismos de estadística fomenta la coherencia y eficiencia de los sistemas estadísticos nacionales, permitiendo comparar la evolución de las variables y diseñar políticas dirigidas a resolver los problemas sociales. La coordinación entre los organismos de estadística a nivel nacional resulta vital para lograr la consistencia del sistema estadístico.

Los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a tomar decisiones con información confiable. El acceso a la información y la transparencia son dos elementos que garantizan un flujo de información accesible, precisa, entendible y oportuna sobre la gestión del Estado. El acceso a la información pública favorece el contacto directo entre la ciudadanía y las instituciones estatales y promueve una rendición de cuentas ágil y efectiva. Por su parte, la transparencia en la gestión tiene el potencial de mejorar la asignación de recursos públicos, acotando las oportunidades para la corrupción y el clientelismo político.

Es importante mencionar que existen dificultades intrínsecas a la hora de implementar políticas públicas que fomenten y amplíen el acceso a la información pública, propias de la dinámica de todo tipo de modificación institucional. La resistencia al cambio y los arreglos complejos limitan los intentos reformadores orientados a mejorar las instituciones, que suelen depender tanto del capital político disponible como del ciclo electoral en el que esté inmerso el país. El proceso del cambio institucional se ve condicionado por instituciones informales -costumbres, tradiciones, usos y códigos de conducta habituales- y por los rasgos específicos de los actores sociales y el resultado es una combinación de los factores que en él intervienen.

Es necesario que la sociedad en su conjunto se embarque en el camino del fortalecimiento institucional, vigorizando los sistemas de información que contribuyan a la mejora de la toma de decisiones. Resulta fundamental trabajar en la coordinación de las agencias gubernamentales, la estandarización de procedimientos, la unificación de criterios y la capacitación de los técnicos para cimentar bases sólidas en el sistema estadístico nacional.

En suma, será un proceso complejo y extenso que requerirá la construcción de coaliciones de apoyo integradas por todos los sectores de la sociedad, como ser actores políticos, empresarios, ONGs y la comunidad internacional. Resultará indispensable contar con los recursos técnicos, informáticos, humanos y financieros apropiados para llevar a cabo una transformación de las dimensiones que aquí se plantean. En cualquier caso, el costo más alto para la sociedad es seguir postergando el conjunto de reformas que viabilizarán en Guatemala un sistema estadístico, sólido, confiable, consistente y eficaz. En definitiva, es posible plantear el desafío de manera progresiva e integral, avanzando con pequeñas acciones que favorezcan la construcción de consenso en la sociedad en torno a estas cuestiones y que permitan fortalecer la voluntad política en este sentido.

G) ANEXO 1

A fin de fortalecer la articulación del Sistema Estadístico Nacional y mejorar la calidad de la producción, se recomienda reestructurar la recopilación de información asegurando que las agencias proporcionen datos sobre las áreas temáticas que se indican a continuación.

Es importante mencionar que el suministrador de la información deberá ser asignado en función de su competencia en las áreas específicas. Asimismo, mediante el esfuerzo de reestructuración, será necesario detectar posibles complementariedades y sinergias para evitar duplicidades o solapamientos en los proyectos de las agencias.

I. Apoyo a la producción estadística; infraestructura técnica

- Gestión y evaluación de la calidad
- Nomenclaturas
- Formación estadística
- Tratamiento electrónico de datos
- Tecnologías de la información
- Bases de datos de referencia
- Información
- Difusión
- Coordinación estadística
- Asistencia técnica
- Investigación estadística
- Registros
- Seguridad de los datos y confidencialidad estadística
- Infraestructura de datos espaciales

II. Estadísticas demográficas y sociales

- Población
- Mercado de trabajo
- Educación
- Cultura
- Salud, alimentación y nutrición
- Seguridad laboral y protección de los consumidores
- Distribución de ingresos y condiciones de vida
- Protección social
- Otras estadísticas sociales

III. Estadísticas macroeconómicas

- Cuentas nacionales anuales
- Cuentas trimestrales
- Cuentas financieras
- Moneda y banca
- Finanzas públicas
- Balanza de pagos

- Comercio exterior de servicios
- Inversión extranjera
- Precios
- Otras estadísticas macroeconómicas

IV. Estadísticas sectoriales

- Industria
- Energía
- Comercio interno y distribución
- Transportes
- Comunicaciones
- Servicios prestados a terceros
- Comercio exterior de bienes
- Otras estadísticas sectoriales