

## EVOLUCION Y DESAFIOS EN LA MEDICION DE LA INFORMALIDAD EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

La medición estadística del fenómeno de la informalidad ha suscitado durante décadas un amplio debate en los ámbitos académico, laboral, empresarial y gubernamental de América Latina y el Caribe. Dentro de este debate una discusión de gran importancia se ha centrado en los criterios y definiciones que se aplican, así como a los instrumentos y métodos que se utilizan para medir la informalidad, aspectos que influyen en la exactitud de los diagnósticos realizados y, en buena medida, en el éxito de las políticas hacia este sector. En este recuadro se presenta una descripción sucinta de cómo la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y los institutos de estadísticas de los países de la región han abordado históricamente la medición de la informalidad, y se reflexiona sobre las experiencias que han tenido y los desafíos presentes para contribuir al enriquecimiento metodológico en esta materia.

Durante la década de los sesenta, un número importante de países de América Latina empezó a realizar encuestas de hogares, las que con el transcurso del tiempo han evolucionado hasta transformarse en una herramienta eficaz para captar información sobre las condiciones de vida de la población, especialmente en lo atinente al mercado de trabajo. Particular relevancia tuvo en esta evolución un taller efectuado en 1965 en México, organizado por el Instituto Interamericano de Estadísticas y la Oficina del Censo de Estados Unidos, a partir del cual los países de América Latina comenzaron a estructurar y levantar sus encuestas basados en el programa denominado «Atlántida», que contenía una

detallada metodología para realizar encuestas de hogares. Si bien este sistema permitía obtener diversa información acerca de las características socio-económicas de la población, una proporción considerable del mercado de trabajo no estaba siendo captada adecuadamente con este instrumento, como por ejemplo, el trabajo en el sector informal.

Para enfrentar esta limitación y por la necesidad de contar con información que permita cuantificar y conocer las características de los ocupados en el sector informal, y así definir mejor las políticas y programas hacia este sector, el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT, junto con los institutos de estadísticas de la región, trabajaron durante las décadas de los setenta y ochenta en la formulación del marco teórico para el estudio del sector informal. Dicho marco básicamente se sustentaba en el análisis de la heterogeneidad estructural que caracteriza las economías de los países en desarrollo y como ello conducía a la segmentación del mercado de trabajo.

El planteamiento central de este enfoque consiste en reconocer la existencia dual de sistemas de producción y empleo en los países de la región. Estos se diferencian en función de los grados de organización y los niveles de capital, productividad y tecnología con que se desarrolla el proceso productivo. Esta dualidad se refuerza con la existencia de un exceso de mano de obra que el sector moderno de la economía no es capaz de ocupar por sus niveles de desarrollo, y que se ve en la necesidad de

trabajar en actividades de subsistencia de bajos ingresos, capital y tecnología.

En gran medida, la incorporación sistemática de estadísticas sobre el sector informal por parte de los institutos de estadísticas de América Latina se empezó a introducir tomando en consideración este enfoque teórico. Como refuerzo al desarrollo sistemático de las estadísticas, en 1982, la Resolución I aprobada en la XIII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) exhortó a los países a que, dada la escasez de estadísticas pertinentes en la materia, era deseable que se desarrollaran metodologías y programas de recolección de datos apropiados sobre el sector urbano no estructurado y las actividades rurales no agrícolas.

A partir de estos planteamientos, y ante la necesidad de disponer y/o mejorar, según los casos, las estadísticas del sector informal, los institutos de estadísticas de los países de la región empezaron a introducir preguntas para afinar la captación de los datos sobre la situación en el empleo y para determinar el tamaño de la unidad de producción. En el terreno estadístico, lo anterior estimuló un amplio desarrollo metodológico y conceptual que permitió arribar a una primera aproximación de la población que trabaja en el sector informal, sobre la base de las siguientes categorías ocupacionales: (a) trabajadores por cuenta propia o independientes con exclusión de los grupos ocupacionales integrados por profesionales y técnicos; (b) trabajadores familiares no remunerados; (c) empleadores y asalariados del sector privado en establecimientos de cinco o menos ocupados; y (d) trabajadores del servicio doméstico, con un tratamiento separado.

En 1993, el desarrollo conceptual y técnico de las estadísticas sobre empleo en el sector informal se fortaleció de manera importante

con la adopción, en el marco de la XV CIET, de una resolución que estableció las directrices técnicas para la definición y clasificación de las actividades del sector informal en términos de la unidad de producción. Se definió éste como un grupo de unidades de producción que forma parte del sector de los hogares, de acuerdo al Sistema de Cuentas Nacionales (SCN – 93). Es decir, como empresas que pertenecen a los hogares y que no están constituidas en sociedades legalmente establecidas.

De acuerdo a esta resolución, para fines estadísticos era pertinente que los cuestionarios utilizados por los institutos de estadísticas introdujeran preguntas para determinar la condición jurídica de las empresas –según las circunstancias nacionales–, ya sea que estas fueran de propiedad de los trabajadores por cuenta propia o de empleadores informales. Además del criterio de la naturaleza legal, la XV CIET también se refiere a si la empresa lleva registros contables, si la producción se destina a la venta o el trueque, si el tamaño del establecimiento es inferior a cierto número de trabajadores y/o a la falta de registro de éstos últimos. Sobre estos criterios, algunos países de la región empezaron a incorporar en las encuestas preguntas relacionadas con reglamentaciones jurídicas y/o registros contables, para identificar cuáles empresas del sector de los hogares cumplen con alguno, varios y/o todos estos criterios y, según las respuestas, incluirlas o no en el sector informal.

Durante la 90ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2002), la OIT presentó su informe Trabajo decente y la economía informal, donde sostiene que la mayor flexibilización e informalización de la producción y las relaciones laborales está originando un rápido crecimiento en formas

de empleo atípicas para disminuir los costos. Resaltó también el informe que no todos los trabajadores que se encontraban en esta situación eran informales desde el punto de vista de la unidad de producción.

Tomando nota de esta situación y de las recomendaciones del Grupo de Delhi, constituido por expertos de diferentes países que estudian las estadísticas del sector informal, la XVII CIET, efectuada en 2003, aprobó una directriz sobre una definición estadística del empleo informal como complemento a la Resolución sobre las estadísticas de empleo en el sector informal. En dicha definición, el concepto de empleo informal es utilizado como el número total de empleos informales, tanto si están ocupados en empresas del sector formal o informal.

A partir de esta nueva directriz, algunos institutos de estadísticas han introducido nuevos cambios en sus cuestionarios, esta vez, dirigidos básicamente a tratar de identificar aquellos asalariados, tanto del sector formal como informal, cuya relación de trabajo, sea ésta de hecho o de derecho, no se encuentra cubierta por determinadas prestaciones sociales o reglamentos establecidos en la legislación laboral.

Considerando lo anterior y a pesar de las limitaciones del nuevo concepto, un grupo importante de institutos de estadísticas de América Latina se ha situado a la vanguardia de la adaptación conceptual y metodológica sugerida por la definición internacional para medir la informalidad. A pesar de estos avances, en la región todavía existen enormes desafíos pendientes en materia de determinación estadística sobre la informalidad. Por un lado, algunos institutos de estadísticas todavía no han adoptado metodologías consistentes con las últimas recomendaciones internacionales.

Por otro, se requieren mayores progresos en el campo de la armonización de los datos regionales, lo que en parte es atribuible a la flexibilidad propia de las resoluciones adoptadas por la CIET, y también a la amplia variación de criterios nacionales que se observan en este tema. Todo ello influye, en definitiva, en la inclusión o exclusión de grupos de ocupados. En este sentido, son necesarios nuevos esfuerzos a fin de lograr un desarrollo estadístico que permita seguir con precisión y oportunamente la evolución y características de la informalidad, para lo que resulta fundamental el trabajo metodológico que la OIT está desarrollando en varios países de la región.

CUADRO 1a

CARACTERIZACION DE METODOLOGIAS PARA LA ESTIMACION DE LA INFORMALIDAD

Características	Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC-OIT)	XV Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) (sector informal)	XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) (empleo informal)
<b>Zona y rama</b>	Urbano - No agrícola.	Debería abarcar zonas urbanas y rurales. Por razones prácticas, puede limitarse el ámbito del sector informal a las empresas de los hogares que realizan actividades no agrícolas.	Debería abarcar zonas urbanas y rurales. Los países que excluyen actividades agrícolas del ámbito de sus estadísticas sobre el sector informal, deberían elaborar definiciones adecuadas de los tipos de empleo informal no asalariado en la agricultura.
<b>Situación en el empleo</b>	Trabajadores independientes o por cuenta propia (excluye profesionales y técnicos).	Empresas informales de trabajadores por cuenta propia (incluyendo profesionales y técnicos si no tienen condiciones de formalidad, en especial registro conforme a la legislación nacional). Pueden incluirse todas las empresas por cuenta propia o solamente las que no están registradas.	Trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas del sector informal (incluyendo profesionales y técnicos si no tienen condiciones de formalidad, en especial registro conforme a la legislación nacional). Pueden incluirse todos los trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas informales o solamente los que no están registrados.
	Empleadores o propietarios de empresas de cinco o menos ocupados.	Empresas de empleadores informales en función de una o varias condiciones: (i) el tamaño de las unidades es inferior a un nivel determinado de empleo; y (ii) no están registradas o no ocupan empleados registrados.	Empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal en función de una o varias condiciones: (i) el tamaño de las unidades es inferior a un nivel determinado de empleo; y (ii) no están registradas o no ocupan empleados registrados.
	Asalariados en empresas de cinco o menos ocupados.	Asalariados ocupados en empresas informales en función de una o varias condiciones: (i) el tamaño de las unidades es inferior a un nivel determinado de empleo; y (ii) no están registradas o no ocupan empleados registrados.	Asalariados que tienen empleos informales, tanto si están empleados por empresas del sector formal o por empresas del sector informal.
	Trabajadores familiares o auxiliares no remunerados.	Trabajadores familiares o auxiliares ocupados en empresas de empleadores informales o en empresas de trabajadores por cuenta propia informales.	Trabajadores familiares o auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal.
		Miembros de cooperativas de productores que no están formalmente constituidas como entidades legales.	Miembros de cooperativas de productores que no están formalmente constituidas como entidades legales.
	Servicio doméstico.	El servicio doméstico se excluye del ámbito del sector informal, identificándose de manera separada.	Asalariados de los hogares que tienen empleos informales.
			Trabajadores en actividades no especializadas de producción o bienes para consumo final de su propio hogar.
	<b>Unidad de observación</b>	Las personas ocupadas	Las unidades de producción.

**Fuente:** Elaboración OIT, con base en información del PREALC y de la XV y XVII CIET.

**Nota:**

Texto tomado de: OIT. Panorama Laboral 2006. Págs. 30-32.

Véase la página web: [http://www.oit.org.pe/portal/documentos/pl\\_2006\\_esp\\_final.pdf](http://www.oit.org.pe/portal/documentos/pl_2006_esp_final.pdf)