

n.º 2
2024

ANÁLISIS,
INVESTIGACIÓN
E INCIDENCIA

REVISTA

asis | 45
AÑOS

Investigación, análisis
e incidencia

EL CRUCIAL DESAFÍO DE LA
INFORMALIDAD

 KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

n.º 2
2024

ANÁLISIS,
INVESTIGACIÓN
E INCIDENCIA

REVISTA

asig

Investigación, análisis
e incidencia

45
AÑOS

**EL CRUCIAL DESAFÍO DE LA
INFORMALIDAD**

Luis Linares López

 **KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Departamento de Investigación y Consultoría Económica
El crucial desafío de la informalidad: ASIES, 2024

112 p.; 21.5 cm. (Revista ASIES n.º 2, 2024)

ISBN: 978-9929-603-51-6

1. TRABAJO.- 2. POLÍTICA LABORAL.- 3. POLÍTICA
ECONÓMICA.- 4. DESARROLLO ECONÓMICO.- 5.
EMPLEO.- 6. PLENO EMPLEO.- 7. SUBEMPLEO.- 8.
CONDICIONES DE TRABAJO.- 9. SECTOR INFORMAL-
10. TRABAJO DECENTE.- 17. GUATEMALA.- i. Asociación
de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)

Editor

Asociación de Investigación y Estudios Sociales © 2024
10ª. Calle 7-48 Zona 9
PBX: 2201-6300; FAX: 2360-2259
www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

Autor

Luis Linares López

Revisión de estilo

Rosa Amelia González

Diagramación

Cesia Calderón

Impresión

Centro de Impresiones Gráficas –CIMGRA–
Impresión, diciembre 2024



La publicación se realiza con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Fundación. Se permite la reproducción total o parcial de este documento siempre que se cite la fuente.

Contenido

Siglas y acrónimos	5
Introducción	7
1. Evolución del concepto de informalidad	11
1.1. Antecedentes teóricos	11
1.2. El sector informal	14
1.3. El aporte del PREALC	15
1.4. La Memoria sobre el sector no estructurado	17
1.5. La adopción del concepto de trabajo decente	20
1.6. Informes y resoluciones de la OIT sobre la economía informal	21
2. Causas de la informalidad	33
3. Desigualdad e informalidad	53
4. Las recomendaciones de la OIT sobre transición a la formalidad y los pisos de protección social	59
4.1. Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la formalidad	59
4.2. Recomendación 202 sobre los pisos de protección social	66
5. Definiciones estadísticas del empleo informal	69
6. La informalidad de Guatemala en cifras	75
7. Acciones clave para promover la transición a la formalidad	99
Referencias	112

Siglas y acrónimos

ALC	América Latina y el Caribe
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BANGUAT	Banco de Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEACR	Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CNPJ	Registro Nacional de Personas Jurídicas (siglas en portugués)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIET	Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CLS	Comité de Libertad Sindical
CONED	Comisión Nacional de Empleo Digno
DESAL	Centro para el Desarrollo Social para América Latina
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
GTZ	Cooperación Técnica Alemana (siglas en alemán)
ILD	Instituto Libertad y Democracia
INE	Instituto Nacional de Estadística
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MINECO	Ministerio de Economía
MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
Mype	Micro y pequeña empresa
Mipyme	Micro, pequeña y mediana empresa

Pyme	Pequeña y media empresa
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	Población económicamente activa
PET	Población en edad de trabajar
PNED	Política Nacional de Empleo Digno
PIB	Producto interno bruto
PO	Población ocupada
PREALC	Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe
PROMIPYME	Centro de Promoción de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SDE	Servicios de desarrollo empresarial
SIALC	Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe
SIU	Sector informal urbano
WIEGO	Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (siglas en inglés)

EL CRUCIAL DESAFÍO DE LA INFORMALIDAD

Introducción

Entre los múltiples desafíos que enfrenta Guatemala se encuentran la desnutrición crónica infantil, la baja cobertura del sistema educativo, especialmente del ciclo diversificado de la secundaria, la escasa oferta de servicios públicos de salud de calidad, la migración irregular, los insuficientes recursos del Estado y la mala calidad del gasto público, que tienen sus raíces en los problemas estructurales que afectan a Guatemala – que ponen límites al desarrollo económico y social – como la pobreza, la desigualdad, la informalidad laboral que está asociada a precariedad, debilidad de la democracia y de la institucionalidad pública, así como la corrupción en el manejo de los asuntos públicos.

Siendo el trabajo la dimensión fundamental de la persona humana y la principal fuente de que disponen las personas para satisfacer sus necesidades, especialmente las de carácter material, reducir la elevada informalidad laboral, principal causa del déficit de trabajo decente que padece Guatemala, es un desafío crucial para la sociedad guatemalteca y una indeclinable responsabilidad del Estado.

ASIES desde hace más de dos décadas ha ejecutado varias iniciativas y elaborado numerosas propuestas relacionadas con el mundo del trabajo, vinculadas con el logro del trabajo decente, adoptado como el Objetivo 8 de la Agenda de Desarrollo Sostenible. De acuerdo con lo enunciado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1999, trabajo decente es el que se realiza en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, y tiene cuatro pilares: trabajo productivo dignamente remunerado, ejercicio de los derechos fundamentales en el trabajo, protección y diálogo social (OIT, 1999, p. 4).

Entre los estudios y propuestas elaboradas, que hicieron de una u otra forma referencias al trabajo y a la economía informal, se encuentran: *El trabajo informal en Guatemala. Síntesis del estudio de opinión pública sobre trabajo decente y economía informal* (2012), *Segundo estudio de opinión pública sobre trabajo decente y economía informal* (2013), *Propuesta para una agenda nacional de trabajo decente* (2012), que incluyó entre otros aspectos la inspección laboral preventiva y promocional, y la ampliación de cobertura y mejora de la eficacia de la seguridad social; *Seguridad social para los trabajadores de la economía informal* (2013); *En busca del trabajo decente*, parte de la propuesta *Guatemala Camina. Pasos firmes para cambiar* (2016), que aborda aspectos relativos al empleo rural e inspección laboral preventiva; *Historias de vida laboral – trabajadores agrícolas temporales* (2016).

A los anteriores se agregan, entre otros, las propuestas sobre formalización laboral y tributaria y cultura de cumplimiento, dentro de la iniciativa *Impulsando una ciudadanía responsable y activa* (2018); *Mujeres trabajadoras cuentan su historia* (2020); *Mujeres emprendedoras. Obstáculos y soluciones* (2022); *Reincorporación sociolaboral de los migrantes retornados* (2022); *Apoyo a los trabajadores por cuenta propia y microempresarios. Recomendaciones derivadas del estudio sobre mujeres emprendedoras* (2023); y *Trámites y aranceles: costos para la formalización* (2023), los que están a disposición de los interesados en el portal de ASIES: <http://www.asies.org.gt>

El presente documento tiene como finalidad continuar contribuyendo al conocimiento y comprensión del fenómeno de la informalidad laboral, en especial de la imperante en Guatemala, exponer de la manera más breve posible la evolución del concepto de informalidad, así como las escuelas o enfoques que a partir del apareamiento del término sector informal han tratado de explicar sus causas, con referencias concretas a la realidad guatemalteca; y datos estadísticos sobre el mundo del trabajo y la informalidad existente en Guatemala, obtenidos principalmente de la última Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) realizada en 2023.

Busca además describir, igualmente de forma somera, el vínculo entre desigualdad e informalidad; presentar una síntesis de la Recomendación 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la formalidad; para concluir con propuestas de acciones clave que debe impulsar el Estado de Guatemala y promover la transición a la formalidad y la consiguiente reducción de la informalidad, de esta forma avanzar hacia el objetivo de trabajo decente para todos los hombres y mujeres.

El autor agradece a ASIES y a la Fundación Konrad Adenauer el apoyo para realizar este estudio, el aporte de Mynor Miranda en la sistematización de la información estadística, y a Rosa Amelia González por su siempre rigurosa e ilustrativa revisión de estilo.

1. Evolución del concepto de informalidad

1.1 Antecedentes teóricos

Los antecedentes teóricos de la informalidad se remontan al debate de economistas, en los años 50 del siglo pasado, sobre la **segmentación del mercado de trabajo** o mercado dual, que identificaba dos sectores en los países en desarrollo: uno moderno o capitalista, donde predominaba la industria y los servicios, y otro tradicional de baja productividad, particularmente en el sector agrario. Esto fue conocido como **enfoque dual**, postulando que en dichos países había un importante excedente de fuerza de trabajo “en condiciones de desocupación, subocupación o inactividad”, que promovía la migración hacia las áreas urbanas, y quienes no lograban “ubicarse en el sector moderno se refugiaban en actividades de subsistencia” (Espejo, 2022, p. 9).

En el ámbito latinoamericano se identifican antecedentes en las escuelas sociológicas, que a partir de los años 50, desde diferentes perspectivas abordaron la dualidad como uno de los rasgos más relevantes de la región. Una de ellas es la **teoría de la transición a la modernidad**, cuyo máximo exponente fue el sociólogo italoargentino Gino Germani, para quien las sociedades latinoamericanas se caracterizaban por un dualismo estructural, donde se transitaban de una sociedad tradicional a una moderna, coexistiendo formas sociales pertenecientes a épocas diferentes¹ (Cortés, 2012, p. 217 y 218).

¹ Política y sociedad en una época de transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas (1962) y Etapas de la transición en América Latina (1969).

En uno de sus trabajos, Germani mencionó “un rasgo general de los países subdesarrollados: la simultaneidad de lo “no contemporáneo”, cuyas expresiones más visibles eran el «asincronismo técnico», ejemplificado en la utilización de los adelantos más recientes de la técnica al lado de la supervivencia de instrumentos ya caducados; y «asincronismo geográfico», expresado en el contraste entre «regiones evolucionadas» y «regiones atrasadas» en un mismo país (Germani, 1971, p. 12). Situación que persiste en Guatemala, pues actividades de servicios e industriales utilizan la tecnología más avanzada, mientras que en las comunidades rurales todavía se usa el mecapal.

Otra escuela, con aportes de la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL), en particular del economista argentino Raúl Prebisch², y de la **teoría de la dependencia**, que fueron en realidad varias, pero la más sólida y balanceada es la formulada por los sociólogos brasileños Enzo Faletto y Fernando Henrique Cardoso, que explicaba el subdesarrollo como producto de factores exógenos.

Los planteamientos de Cardoso y Faletto cuestionaban la idea del subdesarrollo, proponiendo el concepto de **dependencia**, con cierta continuidad con el “desarrollismo”, por la “centralidad de categorías como centro/periferia o de relaciones asimétricas”, señalando la necesidad de agregar aspectos sociológicos y políticos al análisis del desarrollo económico (Cortés, 2012, p. 223 y 224).

En su obra más relevante Cardoso y Faletto (1971, p. 23) argumentaron que el “subdesarrollo se produjo históricamente cuando la expansión del capitalismo comercial y luego del capitalismo industrial vinculó a un mismo mercado economías que, además de presentar diversos grados de diferenciación del sistema productivo, pasaron a ocupar posiciones distintas en la estructura global del sistema capitalista”, por lo que no solamente hay una diferencia de etapa del sistema productivo, sino que de función o posición dentro de la

² El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas (1947).

estructura económica internacional, lo que supone “una estructura definida de relaciones de dominación”.

La **teoría cepalina del desarrollo** apuntaba a un “crecimiento hacia adentro”, mediante la sustitución de importaciones, en contraposición al crecimiento hacia afuera basado en la exportación de materias primas.

La CEPAL abordó la informalidad a partir del concepto de sectores de baja productividad, enfatizando que sus raíces se encuentran en la configuración de la estructura productiva y en especial en su **heterogeneidad estructural**, entendida como la “coexistencia, en una misma economía de sectores productivos que serían característicos de las economías en distintos momentos de su desarrollo, junto con un gran peso relativo de sectores de baja productividad”. Identificó tres grandes sectores: tradicional, con bajos niveles de productividad e ingresos; moderno, donde predominan actividades fundamentalmente exportadoras, grandes empresas y productividad significativamente más elevada; e intermedio, con niveles medianos de productividad (Abramo, 2023, p. 59).

Entre las corrientes que utilizaron la categoría de **marginalidad** para explicar la realidad latinoamericana se encuentra la representada por el sociólogo y sacerdote jesuita belga, Roger Vekemans,³ fundador del Centro para el Desarrollo Social para América Latina (DESAL), vinculado al pensamiento social cristiano, donde formuló la tesis de la promoción popular, adoptada por el gobierno de Eduardo Frei Montalva (Chile 1964-1970).

Para Vekemans la marginalidad suponía una “distinción fundamental entre un sector participante y un sector marginado”, que impedía “una cohesión suficiente para que las sociedades constituyesen un conjunto”. Un crítico de esta teoría manifestó en 2005, que “si la marginalidad urbana era un mito cuando se formuló su teoría en los setenta (pues que la mayor parte de los llamados

³ Marginalidad, promoción popular e integración latinoamericana (1970).

marginales urbanos estaban integrados en la economía formal) en estos momentos sí es una realidad masiva” (Cortés, 2012, p. 229 a 232).

1.2 El sector informal

El concepto de **informalidad** fue introducido en los años 70 por el antropólogo y economista británico Keith Hart,⁴ quien participó en misiones de la OIT que estudiaron el empleo urbano en Kenia y Ghana, como parte de las actividades del Programa Mundial de Empleo de dicha organización.

Describieron que en las áreas urbanas muchas personas sobrevivían “mediante el despliegue de oficios y tareas de pequeña escala, principalmente de índole familiar, poco estructuradas e incumpliendo el marco legal vigente al no estar registradas ni protegidas”, y que además incluía actividades “expandidas a empresas rentables y eficientes”, por lo que en países de menor desarrollo el problema “se concentraba no tanto en el desempleo, sino en aquellos trabajadores que estando ocupados reciben un ingreso insuficiente ligado a oficios y actividades que a menudo se encontraban al margen de las normativas vigentes, pero que eran capaces de dar empleo y general auto-ocupación”, siendo entonces la alternativa de los sectores pobres al desempleo (Espejo, 2022, p. 9 y 10).

El informe presentado al Gobierno de Kenia recibió en inglés el nombre de **informal sector**, en el sentido de no institucionalizado o estructurado, y en español fue denominado posteriormente como “**sector no estructurado**”. Los informes de las misiones dieron lugar, en los siguientes 20 años a numerosos estudios, acopio de datos y propuestas, en buena parte realizados o auspiciados por la OIT, pero sin alcanzar una definición clara, de unánime aceptación, sobre el fenómeno (OIT, 1991, p. 3).

⁴ Informal income opportunities and urban employment in Ghana (1973).

1.3 El aporte del PREALC

Dos años antes (1971) de las misiones a los países de África, la OIT creó el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), del cual emanó una novedosa y profusa corriente de investigación sobre el **sector informal urbano (SIU)**, entendido por PREALC como el nivel inferior de la heterogénea estructura productiva de América Latina, y definido como el “conjunto de empresas y/o personas ocupadas en actividades no organizadas (tanto en términos jurídicos como capitalistas) que utilizan procesos tecnológicos simples y que además están insertas en mercados competitivos” (Ludmer, 2019, p. 103 y 104).

Desde sus primeros estudios el PREALC afirmó que el principal problema laboral de los países en vías de desarrollo era la insuficiencia de ingresos de los ocupados informales. Este enfoque fue denominada **dualista**, por considerar que las ciudades latinoamericanas están “integradas por un sector moderno con empleos de calidad que coexiste con un sector que concentra los empleos informales (el SIU)” (Ludmer, 2019, p. 103).

El SIU fue definido como el **“conjunto de empresas y/o personas ocupadas en actividades no organizadas (tanto en términos jurídicos como capitalistas) que utilizan procesos tecnológicos simples y que además están insertas en mercados competitivos”**. De dicha definición derivó la clasificación de informalidad, formulada en 1976, y aún utilizada en las estadísticas laborales de Guatemala: “los ocupados por cuenta propia que no fueran profesionales, a los trabajadores familiares no remunerados, a los dueños y asalariados de hasta cinco ocupados y a los ocupados en el servicio doméstico” (Ludmer, 2019, p. 103).

Los autores del PREALC pusieron el foco en los trabajadores autoempleados - o trabajadores por cuenta propia - muchos de ellos migrantes rurales, que no

conseguían empleos formales “y debían realizar diversas labores marginales en los centros urbanos para obtener ingresos de subsistencia y evitar la indigencia” (Ludmer, 2019, p. 102 y 103).

Dos investigadores de PREALC (Ricardo Infante y Daniel Martínez) expresaron que el análisis del sector informal por parte de dicho programa se fundamentó en las vertientes estructuralistas desarrolladas por la CEPAL, concluyendo que surge “como resultado de la presión ejercida sobre el excedente de mano de obra y la insuficiente creación de empleos, en particular de buenos empleos”, y que “en estas condiciones la heterogeneidad de la estructura económica” – a la que se hace referencia más adelante – “se traduce en una situación de heterogeneidad en el empleo” (Abramo, 2023, p. 62).

Juan Pablo Pérez Sainz, destacado estudioso del empleo en América Latina, autor de varios trabajos sobre Guatemala,⁵ manifiesta que una de las dos dimensiones fundamentales de todo mercado de trabajo es el **excedente de la fuerza de trabajo**, que salvo en situaciones de pleno empleo, se presenta en todo mercado laboral y se refleja en el desempleo abierto, pero cuando no se universaliza la relación salarial y no existe un sistema de subsidios de desempleo – como es el caso de Guatemala y de la mayoría de países de América Latina y el Caribe (ALC) – “la fuerza de trabajo sobrante debe autogenerarse oportunidades laborales para sobrevivir”, y que por la existencia de un excedente laboral estructural significativo “podemos hablar **de heterogeneidad de mercados de trabajo** como una problemática que no puede ser soslayada” (Pérez Sainz, 2023, p. 24).

Alude Pérez Sainz (2023, p. 23 a 25) a un “**corto siglo XX**” latinoamericano (entre las crisis de los años 30 y de los 80), “donde la lógica predominante

⁵ Ciudad, subsistencia e informalidad: tres estudios sobre el área metropolitana de Guatemala (1990), Ciudad de Guatemala en la década de los 80: crisis y urbanización (1991); Exclusión y mercado laboral en Guatemala (1991); e Indígenas y empleo en la ciudad de Guatemala (1992), entre otros.

de salarización fue la de la formalización”, permitiendo que por primera vez en la historia de la región “se generara empleo como trabajo con garantías no mercantiles, superando así la extrema asimetría que caracterizó a las relaciones asalariadas durante el período oligárquico”. Dicho periodo concluyó en Guatemala de manera tardía respecto a países como Chile y Uruguay que tuvieron una evolución más temprana, cuando en 1945 se incorporaron los derechos laborales a la Constitución, se establece la seguridad social y la organización de los trabajadores y de los campesinos alcanzó un extraordinario nivel.

Agrega que con la “globalización neoliberal regresó el predominio del trabajo sobre el empleo a través de la precarización que se erigió en la lógica predominante de salarización” de dicho período” (Pérez Sainz, 2023, p. 25). Cabe aquí señalar que Pérez Sainz distingue entre trabajo, como actividad productiva que incluye el trabajo asalariado y no asalariado, y el empleo como trabajo asalariado.

PREALC asumió un modelo de **segmentación del mercado de trabajo** sustentado en tres premisas: 1) el mercado laboral se entendía en términos de segmentos y no como un agregado homogéneo; 2) los mecanismos de determinación del nivel del empleo y del salario diferían conforme el segmento; y 3) la segmentación debía concebirse como un fenómeno estructural y no coyuntural. Por ello Pérez Sainz 2023, p. 27), considera que el concepto de “**excedente estructural de fuerza de trabajo**” se debe al PREALC, y que esta fue su “contribución más notable en sus análisis de los mercados laborales en América Latina”.

1.4 La Memoria sobre el sector no estructurado

En 1991, con ocasión de la 78ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), el director general de la OIT, Michel Hansenne, dedicó al sector informal la Memoria que cada año se presenta a la CIT, titulándola *El*

dilema del sector no estructurado. Su propósito era que los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) abrieran una discusión sobre el tema y los problemas que encierra.

Planteó la necesidad de discutir sobre el dilema que el sector no estructurado presentaba a la Organización y a sus Estados Miembros, que expuesto en términos sencillos era: o se le fomenta “en su calidad de fuente de empleos e ingresos, o bien se procura hacer extensivas la reglamentación y la protección social a dicho sector, con lo cual quizá quede mermada su capacidad para proporcionar empleos e ingresos a una mano de obra cada vez más numerosa”, preguntándose si era forzoso optar entre esas dos posibilidades o había “alguna manera de conciliarlas y de alcanzar ambos objetivos a la vez” (OIT, 1991, p. 2). Para efectos de la Memoria, el director general definió al sector no estructurado como el conformado por **“las muy pequeñas unidades de producción y distribución de bienes y servicios situadas en las zonas urbanas de los países en desarrollo”**.

Dichas unidades pertenecen casi siempre a productores independientes y trabajadores por cuenta propia que en ocasiones utilizan trabajo familiar o algunos asalariados o aprendices. Estos disponen de poco o ningún capital, técnicas rudimentarias y mano de obra escasamente calificada, por lo que su productividad es reducida, con ingresos muy bajos e irregulares, y con empleo inestable. Advertía que muchos o todos esos rasgos están también presentes en las actividades productivas de las zonas rurales, pero que la Memoria era dedicada al sector no estructurado urbano (OIT, 1991, p. 4 y 15).

Subrayó que la denominación de sector no estructurado se debía a que esas unidades muy pequeñas tenían las siguientes particularidades (OIT, 1991, p. 4):

- Casi nunca están declaradas ni figuran en las estadísticas oficiales.
- Suelen tener poco o ningún acceso a mercados organizados, a las instituciones

de crédito, a los centros de enseñanza y de formación profesional, y a muchos servicios e instalaciones públicos.

- No están reconocidas, ni apoyadas, ni reglamentadas por el Estado y, a menudo, las circunstancias las obligan a funcionar al margen de la ley.
- Quedan casi siempre excluidas de la protección social, de la legislación laboral y de otras medidas de protección de los trabajadores.

Lo anterior determina que vivan y trabajen “generalmente en un ambiente lamentable, a menudo peligroso e insalubre, en barriadas pobres carentes de instalaciones sanitarias, incluso mínimas” (OIT, 1991, p. 5).

Subrayó la Memoria en la gran heterogeneidad del sector. En primer lugar, empresas que emplean mano de obra y trabajadores independientes. En un extremo “pequeñas empresas manufactureras relativamente prósperas, y en el otro, los pequeños servicios que permiten apenas sobrevivir”, y entre ellos una amplia serie de actividades (principalmente de servicios, como las empresas marginales de transporte, las pequeñas tiendas, las lavanderías, etc.), por lo que se trataba de un sector con grandes desigualdades, pues salvo algunas excepciones, “la mayor parte de las personas que trabajan en el mismo son muy pobres” y “aunque algunas viven en la indigencia, otras obtienen ingresos superiores al salario mínimo del sector no estructurado”, y dentro de esa heterogeneidad, todas las actividades del sector “tienen un punto en común: su vulnerabilidad” (OIT, 1991, p. 5).

El sector, pese a su dispersión, precariedad e índole semilegal que, aclara la Memoria nada tiene que ver con actividades delictivas, “posee necesariamente vínculos con el sector moderno”. Abastece mercados que este no puede atender, cuenta entre sus clientes a los trabajadores del sector moderno, constituye una enorme “reserva de mano de obra” a la que el sector moderno recurre en períodos de expansión y en la que vuelca el excedente en períodos de contracción.

Por otra parte, las relaciones entre los dos sectores son variadas: empresas del sector no estructurado dependen en gran medida de los productos de las empresas modernas; otras son subcontratistas de empresas modernas; y actividades de trabajadores individuales, como vendedores ambulantes aparentemente independientes, forman parte de redes comerciales controladas por las empresas modernas (OIT, 1991, p. 7).

Sobre la vulnerabilidad de los participantes en el sector, resaltó que había dos grupos particularmente vulnerables: las mujeres y los niños. La menor presencia de mujeres en el sector estructurado – debida entre otras causas a prácticas discriminatorias – y la presencia en el no estructurado de “actividades consideradas como típicamente femeninas”, da lugar a una proporción excesivamente elevada de trabajadoras.

La situación de los niños que trabajan en el sector fue calificada por la Memoria como “el aspecto más trágico del problema”, pues con frecuencia estos laboran en circunstancias “deplorables y peligrosas”, siendo el trabajo infantil – como todavía lo es en Guatemala – “una de las manifestaciones extremas de la miseria” (OIT, 1991, p. 9).

1.5 La adopción del concepto de trabajo decente

La presentación por el director general de la OIT, el abogado y diplomático chileno Juan Somavia, ante la 87ª reunión de la CIT en 1999, del concepto de trabajo decente – al que se hizo referencia en la introducción - que fue adoptado como el objetivo estratégico de la Organización e incorporado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tuvo entre otros propósitos contar con una propuesta integral que respondiera a la situación de todos los trabajadores, pues el mandato de la OIT abarca todo el mundo del trabajo, por lo que debe interesarse por “quienes trabajan al margen del mercado de trabajo estructurado: asalariados no reglamentados, trabajadores por cuenta propia, trabajadores a

domicilio “y no solamente los trabajadores asalariados del sector estructurado” (OIT, 1999, p. 4).

Expresa la idea de que todas las personas que viven de su trabajo o necesitan un trabajo para vivir, y no solo los que se desempeñan en un empleo formal tienen derechos que deben ser respetados, incluyendo los relacionados a su organización, voz y representación, y acceso a la protección social. Y de esa idea “deriva la propuesta de reducir los **déficits de trabajo decente** en la economía informal y promover el tránsito progresivo de las situaciones de informalidad a la formalidad”, reconociendo que el déficit de trabajo decente es más elevado en la economía informal y que para superarlos “la primera y fundamental condición es reconocerlos como **sujetos de derecho**” (Abramo, 2023, p. 70). Los resaltados son del autor.

1.6 Informes y resoluciones de la OIT sobre la economía informal

La 90ª reunión de la CIT de 2002 discutió el informe *El trabajo decente y la economía informal*, que reconocía la permanencia del dilema planteado en 1991, pero de una “magnitud y complejidad mucho mayores”, pues creció rápidamente en todo el planeta, incluidos los países industrializados, por lo que no se podía seguir considerándolo “un fenómeno temporal o marginal”; y que la mayoría de empleos en los últimos años, particularmente en los países en desarrollo o en transición se creaban en la economía informal; que el trabajo generado no podía “calificarse de «decente» en comparación con el empleo reconocido, protegido, seguro y formal, y que se estaba dando una mayor flexibilización de las relaciones laborales, en el contexto de la competencia mundial” (OIT, 2002, p. 1).

Anotó que la expresión sector informal “se considera cada vez más inadecuada e incluso errónea” para reflejar “los aspectos dinámicos, heterogéneos y complejos de algo que en realidad es un fenómeno más que un «sector» en el sentido de

grupo industrial o actividad económica específicos”. Reiterando lo asentado en la Memoria de 1991, recalcó que a los grupos de trabajadores y empresarios informales se les ha denominado de esa forma porque tienen en común una importante condición “no estar reconocidos ni protegidos dentro de los marcos jurídicos y reglamentario”. Sin embargo, esta no es su única característica pues tienen un alto nivel de vulnerabilidad, reciben poca o ninguna protección jurídica o social, y es raro “que puedan organizar una representación eficaz o hacer oír su voz para que se reconozca y proteja su trabajo” (OIT, 2002, p. 2 y 3).

Luego de una discusión general del citado Informe, la CIT aprobó la *Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal*, que define el concepto de economía informal (transcrito en el numeral 2 de este documento) y una serie de conclusiones entre las que conviene resumir las siguientes (OIT, 2002a, p. 61 a 67):

- **Promoción del trabajo decente:** para que abarque a todos los trabajadores, requiere de una estrategia para hacer realidad sus dimensiones, que se refuerzan entre sí y constituyen una estrategia integrada de lucha contra la pobreza.
- **Heterogeneidad de la informalidad:** si bien no existe una descripción o definición precisa, aceptada universalmente, por lo general se entiende que la “economía informal abarca una gran variedad de trabajadores, empresas y empresarios”. Se suele restar importancia a “los vínculos, las zonas grises y la interdependencia existentes” entre la formalidad y la informalidad.
- **Potencial de la economía informal:** los trabajadores y unidades económicas pueden tener un gran potencial empresarial y un cúmulo de capacidades, con auténtica visión para los negocios, creatividad y espíritu de innovación. También sirve de vivero de empresas de oportunidad para adquirir calificaciones permanentes.
- **Déficits de trabajo decente:** son más acusados en la economía informal. Desde el punto de vista de los trabajadores no protegidos, los aspectos

negativos del trabajo en la economía informal superan con creces los aspectos positivos.

- **Ausencia de protección social:** aunque están expuestos a mayores riesgos, la mayoría de trabajadores informales no recibe protección ni prestaciones de la seguridad social. Su protección es responsabilidad principal de los gobiernos.
- **Predominio de la pobreza:** los trabajadores y unidades económicas de la economía informal están afectados por la pobreza, que da lugar a exclusión, vulnerabilidad y sentimiento de impotencia, aunque algunas personas de la economía informal tienen ingresos superiores a trabajadores de la economía formal.
- **Gobernanza:** la informalidad es ante todo una cuestión de gobernanza. Muchas veces su crecimiento puede deberse a políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, ineficaces, encubiertas o mal aplicadas.
- **Costos excesivos para formalizarse:** las unidades económicas se establecen y mantienen en la informalidad porque la reglamentación inadecuada y las políticas tributarias excesivamente altas hacen desmesurados los costos de la formalización.
- **Feminización de la pobreza:** acompañada de discriminación por motivos de género, edad, origen étnico o discapacidad; también significa que los grupos más vulnerables y marginados suelen acabar en la economía informal.
- **Función primordial del Estado:** dado que los déficits de trabajo decente pueden atribuirse a los déficits de buena gobernanza, corresponde al Estado una función primordial, pues son fundamentales la voluntad y el compromiso político, así como las estructuras y los mecanismos necesarios para una buena gobernanza.

- **Legislación instrumento básico:** para abordar el reconocimiento y la protección de los trabajadores y empleadores de la economía informal.
- **Finalidad de las políticas y programas:** deberían centrarse en incorporar las unidades económicas y los trabajadores marginados a la economía formal, reduciendo así su vulnerabilidad y exclusión.
- **Papel de la inspección del trabajo y del sistema judicial:** la aplicación y el cumplimiento de los derechos y la protección social deben estar respaldados por sistemas más adecuados de inspección del trabajo y por acceso fácil y rápido a la asistencia jurídica y al sistema judicial.
- **Representación:** objetivo importante de las organizaciones de empleadores y de trabajadores es ampliar su representación en la economía informal, así como desempeñar una importante función de promoción que consiga llamar la atención sobre las causas subyacentes de la informalidad.

La 17ª reunión de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET)⁶ de 2003, incorporó la definición de empleo informal en la normativa estadística internacional, que entendió a la informalidad como un fenómeno de doble dimensión

“...donde se une el nuevo concepto de empleo informal, basado en las características del puesto de trabajo, con el de «Sector Informal» que tradicionalmente se había asociado a la unidad productiva. Estos dos conceptos en conjunto dan lugar a la «Economía Informal». Es así que se amplía la definición al incorporar a los trabajadores que no están sujetos a la legislación laboral más allá del sector formal o informal en el que desarrollan sus actividades” (Espejo, 2022, p. 18). El resaltado es del autor.

⁶ La CIET es definida como el vehículo para la fijación de normas en las estadísticas del trabajo, organizado por la OIT cada cinco años. Formula recomendaciones sobre las estadísticas del trabajo que luego son aprobadas por el Consejo de Administración de la OIT. La primera CIET se realizó en 1923 con la asistencia de 33 países. Más información en: <https://ilostat.ilo.org/es/about/standards/icls/?playlist=4194a13&video=38313ec>

Enfatizó la CIET que un trabajador, independientemente del carácter de la unidad productiva en la que labore, será considerado informal si no está sujeto, o más bien protegido, por la legislación laboral nacional (Espejo, 2022, p. 18).

La 103ª reunión de la CIT de 2014 discutió el informe *La transición de la economía informal a la formal*, luego de que el Consejo de Administración de la OIT aprobara en 2013 inscribir en el orden del día un punto relativo a “facilitar la transición de la economía informal a la formal”. La CIT aprobó el informe de la Comisión respectiva, acordando discutir en 2015 una recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal.

La propuesta presentada por el Grupo de los Empleadores del Consejo de Administración, se basó en las conclusiones adoptadas por la CIT de 2002, antes reseñadas; en los resultados de un coloquio tripartito de la OIT sobre economía informal, de 2007; y en las conclusiones de la discusión sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 2012, en las que se pidió organizar una reunión de expertos en torno a la promoción de esos principios y derechos en la economía informal (OIT, 2014, p. 1).

El capítulo 1 del informe está dedicado al desafío del trabajo decente que plantea la economía informal y la transición a la formalidad. Señala que no se tenía un consenso sobre cómo definir el término «informalidad», pero si se había logrado acuerdo sobre el hecho de que en el mundo del trabajo de todos los países en desarrollo hay “una alta prevalencia de la informalidad, definida esta ya sea por la falta de registro de las empresas, **la falta de cobertura de la seguridad social** o la falta de contrato de trabajo” (OIT, 2014, p. 5). El resaltado es del autor.

Asevera que la 17ª reunión de la CIET de 2003 definió el **empleo informal** como el total de empleos informales “ya sea que se ocupen en empresas del sector formal, empresas del sector informal, o en hogares”, comprendiendo las categorías siguientes:

- Trabajadores por cuenta propia y empleadores dueños de empresas del sector informal.
- Trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal.
- Asalariados que tienen empleos informales, ya sea que estén empleados por empresas del sector formal, por empresas del sector informal, o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos asalariados.
- Miembros de cooperativas de trabajadores informales.
- Trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar.

Aclaró la CIET que los criterios operativos para definir los empleos informales se determinarán en función de las circunstancias nacionales y de la información que sea posible recopilar (OIT, 2014, p. 6).

La promesa incumplida del derrame: una premisa importante en los estudios del desarrollo en la década de los 50 del siglo pasado era que los beneficios del crecimiento económico terminarían favoreciendo a los pobres mediante un efecto de derrame; que dicha premisa fue supuesto central para la elaboración de los programas de ajuste de los años 80 y de las estrategias de lucha contra la pobreza a inicios del decenio de 2000, pero que las estrategias aplicadas en los países en desarrollo permiten comprobar que, sin políticas favorables al empleo, no puede esperarse que el crecimiento se traduzca espontáneamente en mejores ingresos y empleos productivos (OIT, 2014, p. 8 y 9).

Informalidad en el sector formal: el sector informal no es el único motor del empleo informal, pues la informalidad gana terreno en el sector formal de muchos países y a raíz de la globalización la informalidad adquiere una nueva importancia a través de la externalización y las cadenas mundiales de valor (OIT, 2014, p. 9).

Costos sociales y económicos de la informalidad: el informe asienta que la realidad existente en la economía informal es en gran parte negativa, ya que atrapa a las personas y las empresas en una espiral de baja productividad y pobreza; que los trabajadores informales se caracterizan por diversos grados de dependencia y vulnerabilidad, especialmente en el caso de las mujeres, los jóvenes, los migrantes y los trabajadores de edad; que las empresas informales enfrentan gran número de desventajas respecto a las grandes empresas; y, entre otras deficiencias, carecen de capacidad para generar beneficios suficientes que recompensen la innovación y la asunción de riesgos, que son elementos esenciales para el éxito económico a largo plazo (OIT, 2014, p. 10 y 11).

Recuerda, de manera por demás pertinente, la labor pionera de la OIT para abordar la informalidad, cuyos antecedentes ya fueron reseñados en este documento, y su “papel primordial en el análisis de los aspectos conceptuales, así como de los problemas sociales y económicos subyacentes en relación con la economía informal” (OIT, 2014, p. 13).

Indica que a partir de 2002 se cuenta con un enfoque global e integrado de políticas en el marco del Programa de Trabajo Decente, que comprende siete esferas (OIT, 2014, p. 14):

- Generación de empleo de calidad y estrategias de crecimiento.
- Entorno normativo.
- Diálogo social, organización y representación.
- Fomento de la igualdad y lucha contra la discriminación.
- Medidas de apoyo a la iniciativa empresarial, competencias profesionales y financiación.
- Ampliación de la protección social.
- Estrategias de desarrollo local.

Marco normativo internacional: el capítulo 2 del Informe, hace en su primera parte, una relación detallada sobre el entorno normativo relativo a la economía informal, enfatizando que los instrumentos de la OIT son una de las principales fuentes del marco normativo internacional para la economía informal, y se centra en las normas internacionales del trabajo y en las observaciones de los órganos de control de la OIT: Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), el Comité de Libertad Sindical (CLS) y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Recalca, en cuanto a las normas internacionales del trabajo, que estas no están dirigidas únicamente a quienes se encuentran en la economía formal; que cuando una norma solo aplica inicialmente a trabajadores formales, hay cláusulas explícitas para extenderlas a otras categorías de trabajadores; y que hay instrumentos que se centran en categorías de trabajadores que a menudo se encuentran en la economía informal (OIT, 2014, p. 17 a 32).

Marco normativo nacional: la segunda parte del capítulo 2 aborda el entorno reglamentario a nivel nacional y a los enfoques utilizados por los Miembros de la OIT para canalizar a los trabajadores informales hacia el empleo formal y darles una mejor protección social y laboral. Entre ellos, el utilizado en los países desarrollados, donde el objetivo principal es eliminar la economía informal mediante sanciones contra el empleo informal (particularmente el empleo ilegal de migrantes) y el empleo no declarado, combinando con incentivos para alentar la declaración de los trabajadores. En los países donde la mayor proporción de trabajadores son informales, la atención está centrada en cubrirlos y en facilitar medidas para integrarlos a la economía formal. Presenta experiencias de países en temas de protección laboral para determinadas categorías de trabajadores (domésticos, a domicilio y por cuenta propia); protección social, iniciativa empresarial (simplificación de normas y de procedimientos; buscando incluir a la enorme proporción de trabajadores informales en algún tipo de protección social); categorías específicas de trabajadores (como las ya citadas y los trabajadores agrícolas), entre otros (OIT, 2014, p. 32 a 37).

Papel de las políticas: el capítulo 3 está dedicado al papel del marco integrado de políticas en la transición a la economía formal. Entre las consideraciones resaltan las siguientes (OIT, 2014, p. 39 a 56):

- **Perspectivas para lograr la formalización:** por un lado, la ampliación de capacidades y del alcance de las instituciones, que fueron concebidas primordialmente para abordar el empleo asalariado formal y diseñadas en términos de registro e imposición de sanciones; y por otro lado, replantear y reinventar los marcos de políticas, instrumentos y la cultura de la ampliación, para adaptarse al entorno específico de la economía informal.
- **Necesidad de un enfoque multidimensional:** no hay un marco universal de políticas, sino que una serie de enfoques multidimensionales que pueden combinarse y adaptarse al contexto de cada país. Las políticas adoptadas más a menudo persiguen objetivos como: promover el empleo formal mediante políticas macroeconómicas y sectoriales favorables al empleo, centradas en el desarrollo de unas micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme) sostenibles; reducir el costo de las transiciones a la formalización; aumentar el trabajo decente en la economía informal estableciendo un piso nacional de protección social para todos; aplicar un salario mínimo e incentivos a la salud y la seguridad; organización de los trabajadores y de las empresas informales.
- **Equilibrio:** el reto es encontrar un equilibrio entre los incentivos a la formalización y los desincentivos para permanecer en la informalidad.
- **Objetivos explícitos:** un marco macroeconómico productivo orientado al empleo debe tener como objetivos incrementar la productividad, facilitar la transformación económica y aumentar la disponibilidad de empleos decentes.
- **Instituciones fuertes:** de nada sirven normas y reglamentos adecuados sin instituciones fuertes y eficaces para aplicarlos.

- **Mejorar el cumplimiento de la normativa:** mediante la creación o mejora de incentivos para promover el registro, tanto por parte de las empresas (acceso al crédito, a los mercados públicos y a programas de desarrollo) como por parte de los trabajadores (prestaciones de seguro de salud) y la mejora de las capacidades para hacer cumplir la normativa, en particular mediante sistemas de inspección.
- **Marco normativo laboral no es un obstáculo para la formalización:** cada vez hay más indicios sobre que la normativa del mercado de trabajo no es, por lo general, uno de los obstáculos fundamentales para que las empresas formales creen puestos de trabajo y las informales se incorporen a la economía formal. Entre los principales desincentivos se encuentran la fiscalidad, la corrupción y la falta de capacitación y de acceso a los mercados, las infraestructuras y la financiación.
- **Debilidad de la administración del trabajo:** causa importante de la deficiente aplicación de la legislación laboral es la debilidad de la administración del trabajo y, en particular, de la inspección del trabajo, que debe utilizar un enfoque educativo, persuasivo, transparente y participativo, aplicado exitosamente en varios países.
- **Respaldar la iniciativa empresarial:** mediante una política y marco jurídico propicio que rebajen los costos de establecimiento y funcionamiento de las empresas, incluyendo procedimientos simplificados de registro y licencias, reglamentos pertinentes y gravámenes moderados.
- **Acceso a recursos financieros:** el acceso limitado de los empresarios informales a la financiación se traduce en menores oportunidades para ampliarse y mejorar la productividad. La falta de avales les excluye del acceso a los créditos bancarios, obligando a recurrir a prestamistas.

- **Papel clave de la educación:** el empleo informal desciende a medida que se asciende en la pirámide educativa. El escaso nivel de formación de los trabajadores informales se traduce en un círculo vicioso de bajos niveles de productividad, ingresos e inversión en capacitación.
- **Organización y diálogo social:** la organización de los trabajadores y empresarios informales es el primer paso hacia el diálogo social y la creación de soluciones tripartitas que tengan en cuenta el contexto y la diversidad de la economía informal. Sin organización, unos y otros no pueden defender sus intereses ni influir en los tomadores de decisiones.
- **El desarrollo local:** una cuestión clave es cómo promover el desarrollo local. El desarrollo de la economía social y solidaria es una vía prometedora para facilitar las transiciones al empleo formal a nivel local, donde la estructura de organización más eficaz suele ser la cooperativa, que es a la vez un paso hacia la formalización.
- **Discriminación:** los problemas de discriminación que afectan a las trabajadoras formales se reproducen y, a menudo, se acrecientan en la informalidad. Tienen ingresos más bajos, menos rentas de capital y competencias profesionales que los hombres. Su mayor presencia se explica en parte por el reparto desigual del peso de las labores de cuidado. La falta de apoyo público para estas labores provoca que la economía informal sea la que ofrece a las mujeres el único tipo de trabajo con suficiente flexibilidad, autonomía y proximidad, para compaginarlo con la atención de las responsabilidades familiares.
- **Función decisiva de la seguridad social:** la falta de acceso a la seguridad social es a menudo una consecuencia directa del empleo informal. Por ello, las estrategias de ampliación de cobertura tienen una función decisiva en la transición a la formalidad. Por otra parte, la informalidad es un obstáculo al crecimiento económico sostenible y equitativo y una fuente importante de deficiencias en la seguridad social.

El pleno de la 104ª reunión de la CIT de 2015, en el punto 5º del orden del día, aprobó el informe de la Comisión Tripartita sobre la -Transición de la Economía Informal a la Economía Formal y el texto de la recomendación propuesta (OIT, 2015, p. 1), de la cual se presenta un resumen en el numeral 4 de este documento.

2. Causas de la informalidad

En la ya citada Memoria presentada a la CIT de 1991, al responder a la pregunta sobre “¿por qué existe el sector no estructurado?”, el director general apuntó que se debía “a la incapacidad de los demás sectores económicos, a saber, la agricultura u otras actividades rurales, por una parte, y a la industria y los servicios modernos, por otra, de proporcionar suficientes ingresos u oportunidades de empleo a una mano de obra cada vez más abundante”, siendo el sector no estructurado “una inmensa «esponja de mano de obra», provista de una capacidad casi infinita de absorber en cualquier momento a quienes no encuentran trabajo en el sector estructurado” (OIT, 1991, p. 9 y 10).

Otras causas que identificó la Memoria son las siguientes (OIT, 1991, p. 10 y 11):

- **La facilidad de acceso:** que contrasta fuertemente con el sector estructurado, que está rodeado de barreras (requisitos y trámites) difíciles de superar, advirtiendo que no todas las actividades del sector no estructurado son de acceso fácil, como es el caso de las pequeñas artesanías, que exigen capital inicial, y quienes no disponen de él deben ocuparse en actividades peor remuneradas y a trabajos ocasionales.
- **La recesión del decenio de los 80 del siglo pasado:** que trajo como consecuencia de las políticas de ajuste estructural aplicadas en muchos países en desarrollo, que motivaron la reducción de plantillas de las empresas del sector moderno y del sector público. Reducción que en muchos casos fue acompañada de una considerable contracción de los salarios. Los trabajadores afectados, carentes de seguro de desempleo o de otra forma de sustitución de ingresos, recurrieron forzosamente al sector no estructurado.

- **Reestructuración de la producción en el sector moderno:** la cual provocó que un número cada vez mayor de actividades de las empresas fueran subcontratadas o tercerizadas por compañías grandes y medianas del sector moderno con empresas del sector no estructurado, dentro de la estrategia de reducir costos mediante el incumplimiento de las normas laborales y del carácter ocasional del trabajo.

La menor presencia del sector no estructurado en los países industrializados, afirmaba la Memoria, se debía entre otras razones a que los bienes y servicios que genera dicho sector en los países en desarrollo son suministrados por el sector estructurado o ya no existen; los grupos desfavorecidos de aquellos países tienen mayor acceso a servicios públicos (educación, salud, transporte, etc.) que en los países en desarrollo; y disponen de redes de seguridad social que protege de la miseria a los grupos más vulnerables (OIT, 1991, p. 14).

El informe presentado a la CIT de 2002 aludió a las “causas profundas de la actividad informal y de la informalización” que era necesario atajar (OIT, 2002, p. 6 y 7):

- **Obstáculos jurídicos e institucionales:** estos hacen difícil y en ocasiones imposible, que los empresarios y trabajadores se integren o mantengan en el sector formal, a lo que se agrega el desconocimiento por parte de muchos empresarios y trabajadores, de sus derechos y obligaciones en materia laboral; y la falta de transparencia y coherencia en la aplicación de la normativa.
- **Políticas de los gobiernos nacionales:** que con frecuencia limitan directa o indirectamente la creación de empleo en la economía formal.
- **Ausencia o falta de acceso a instituciones:** relacionadas o no con el mercado, que sean fuertes y eficaces. Los trabajadores y empresarios informales son objeto de acoso, chantaje y extorsión practicados por funcionarios corruptos y tienen que hacer frente a costos prohibitivos y a procedimientos complejos.

- **Tendencias demográficas:** entre ellas la intensa migración de las áreas rurales a las urbanas y la epidemia del VIH/SIDA, que afectó con especial gravedad a numerosos países en desarrollo.
- **Discriminación directa o indirecta:** de las mujeres y de otros grupos desfavorecidos.
- **Falta de representación:** y de voz de quienes se encuentran en la economía informal.

La Resolución de 2002 relativa al trabajo decente y la economía informal anotó adicionalmente otras causas de la informalidad: la mayoría de las personas que se incorporan a la economía informal lo hacen por la necesidad de sobrevivir, no por elección; el fácil acceso a la economía informal cuando se dan altas tasas de desempleo, subempleo y pobreza, pues esta tiene un importante potencial para crear trabajo y generar ingresos, y las exigencias en materia de educación, calificaciones, tecnología y capital son muy bajas, aunque los empleos que genera no reúnen a menudo los criterios del trabajo decente; y la economía informal satisface las necesidades de los consumidores pobres, al proporcionar bienes y servicios a precios módicos y de fácil acceso (OIT, 2002a, p. 61 y 62).

A lo largo de la evolución del concepto de economía informal surgieron al menos seis enfoques explicativos o escuelas, cada una de las cuales “comprende de diferente manera la racionalidad de los agentes económicos que forman parte de la economía informal y su relación con el sector formal”, aborda sus causas y propone estrategias para implementar los procesos de formalización (OIT, 2020, p. 42):

- **Escuela dualista:** propuesta por especialistas de la OIT en la década de los 70, que en sintonía con el concepto de segmentación del mercado de trabajo y otros descritos en el numeral 1.1., explica la informalidad “como actividades marginales o periféricas que, en general no se relacionan con el sector formal” y, en caso de hacerlo, operan como un sector distinto de

la economía. La fuerza laboral, de acuerdo con este enfoque, es “el sector menos favorecido de un mercado laboral dualista o segmentado” (OIT, 2020, p. 42).

Identifica como causas: los desequilibrios en las tasas de crecimiento de la población y el empleo; un desfase entre las habilidades de las personas y la estructura de las oportunidades económicas (OIT, 2020, p. 42).

Ludmer (2019, p. 102 y 103) afirma que el PREALC tuvo un enfoque dualista, pues concibió a las ciudades latinoamericanas como espacios integrados por un sector moderno con empleos de calidad, en coexistencia con el SIU, que concentraba los empleos informales. Como consecuencia de las migraciones internas de mediados del siglo XX, se produjo “un intenso crecimiento de nichos de pobreza en las ciudades, visibilizando un fenómeno antes relegado a las áreas rurales”, lo que motivó un debate amplio sobre la marginalidad social, con un intercambio entre el DESAL, la CEPAL y la teoría de la dependencia.

Los autores del PREALC, expone Ludmer (2019, p. 103 104), enfocaron su análisis en los trabajadores autoempleados y consideraban como parte del SIU las empresas que tenían tres características: solapamiento entre capital y trabajo; inserción en mercados de competencia perfecta e incumplimiento de las regulaciones laborales. Cabe anotar que los mercados de competencia perfecta son aquellos en los que concurren gran cantidad de compradores y vendedores, por lo que ninguno está en capacidad de manipular los precios.

Para Víctor Tokman, reconocido especialista argentino en asuntos laborales, quien fuera director del PREALC, en ALC coexistían varios mercados laborales, que diferían principalmente en términos de demanda, proceso de acumulación y base tecnológica. Por un lado “el mercado «formal» o «moderno» y, por otro lado, el «mercado laboral informal», compuesto básicamente por trabajadores «cuentapropistas», trabajadores de empresas muy pequeñas o con bajo nivel de organización, sometidos a una intensa

competencia, y trabajadores de servicios personales de baja productividad, citando entre las características del sector informal latinoamericano, la relativa facilidad de entrada, el predominio de mano de obra poco calificada y de unidades productivas de pequeña escala mal organizadas, poca separación entre capital y mano de obra, y predominio de baja remuneración (Tokman, 1997, como se citó en Véras et al., 2023, p. 250).

No obstante, Tokman (1997, como se citó en Véras et al., 2023, p. 251) se desvinculó de alguna manera del enfoque dualista, cuando trató “de evitar dos extremos: considerar el sector informal desde el ángulo de su potencial productivo (hipótesis de la autonomía) y sus características de subordinación y dependencia (hipótesis de la heteronomía). Por el contrario, los dos sectores deben considerarse complementarios, con áreas de intersección e intercambiabilidad”. Otra autora, Cacciamali (1982, como se citó en Véras et al., 2023 p. 251) cuestionó el enfoque dualista desde otra perspectiva, reconociendo el carácter interdependiente de los dos sectores, pero enfatizó la existencia de una “posición subordinada de lo informal frente a lo formal”.

- **Escuela estructuralista:** surgida en la década de 1980. Se identifica como su principal antecedente la obra de varios autores neomarxistas que durante la década de 1970 rechazaron el enfoque dualista “y proponían una aproximación metodológica basada en un abordaje estructural del sistema económico capitalista”. Autores de esta corriente, como Caroline Moser, Lebrun y Gerry, analizaron las relaciones entre las empresas familiares informales de limitada producción y las empresas capitalistas modernas, destacando que “la subordinación de los pequeños productores al gran capital del sector formal es la causa de las baja remuneraciones de sus ocupados, entre otras condiciones adversas para sus trabajadores”. A diferencia del enfoque dualista, “cambian el foco del análisis desde la unidad productiva a las características de la relación laboral” (Ludmer, 2019, p. 105).

Definieron que la economía informal (fueron probablemente los primeros en utilizar esta expresión) no era una condición individual, “sino un proceso de generación de ingreso signado por una característica principal: no está regulado por las instituciones de la sociedad, en un entorno legal y social en el cual actividades similares sí están reguladas” (Ludmer, 2019, p. 105 y 106).

El principal exponente de esta escuela fue el sociólogo cubano-estadounidense Alejandro Portes.⁷ Definió la informalidad “como una parte integral de la economía moderna y no como un sector marginado o atrasado, como un modo de utilización del trabajo caracterizado por la ausencia de un vínculo contractual formal”, resaltando que la “cobertura social es el indicador que permite verificar la formalidad del empleo”. Las actividades informales no las consideró “un residuo de modos de producción precapitalistas ni se limitaban a sectores tradicionales o atrasados, sino que constituían un fenómeno inherente a la totalidad del sistema capitalista moderno, no solo de las economías periféricas”, como lo evidenciaron estudios realizados en Estados Unidos, España e Italia (Ludmer, 2019, p. 106).

Los autores estructuralistas identificaron como causas de la informalidad “los procesos de descentralización productiva asociados a la globalización y las transformaciones en la división internacional del trabajo, sobre los que las empresas buscaban flexibilizar las condiciones de trabajo e incrementar la eficiencia productiva para maximizar beneficios”. Subcontratar trabajadores y empresas a través de relaciones informales permite disminuir costos de producción, al evadir los pagos a la seguridad social y los salarios fijados en los convenios colectivos. Destacaron que “la abundancia relativa de fuerza de trabajo y un movimiento sindical débilmente organizado facilitan el mantenimiento de prácticas tradicionales informales” (Ludmer, 2019, p. 106 y 107).

⁷ Portes, A. (1995). En torno a la informalidad. Ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada,

Entre sus aportes más relevantes se encuentran el haber refutado la explicación de la OIT y la CEPAL sobre la incapacidad de los sectores modernos de la economía para absorber la totalidad de la fuerza de trabajo, al demostrar “que la tasa de absorción de mano de obra por parte de los sectores modernos e industriales (...) era sustancialmente mayor si se consideraban las formas de contratación informal” (Ludmer, 2019, p. 107).

También la inclusión en el análisis, además de los trabajadores informales contratados directamente por la empresa principal, “a los subcontratados a través de unidades productivas informales que realizaban tareas de forma tercerizada para las empresas del sector formal”; y rechazar la idea de que el crecimiento económico se traducía en reducción de la informalidad, pues se trata de “un producto del propio desarrollo del capitalismo”, resaltando su carácter procíclico “en tanto mecanismo facilitador del crecimiento del sector formal en épocas de expansión”, mientras que en momentos de recesión era de esperar que ambos se contrajeran (Ludmer, 2019, p. 107).

Los comentarios anteriores son compartidos por Pérez Sainz (2023, p. 30), quien sostiene que la funcionalidad de la informalidad respecto del capital se daba en dos niveles: las ventajas que las empresas encontraban al subordinar actividades informales; y la reducción al máximo del costo de subsistencia de los trabajadores formales, les permitía apropiarse del trabajo no pagado de los informales.

A finales de la década de los 80 hubo un intercambio entre autores estructuralistas y del PREALC, a consecuencia del cual Portes formuló una nueva clasificación de la informalidad, diferenciando tres grupos: **economía informal de supervivencia**, como la venta callejera; **economía informal de explotación dependiente**, orientada a flexibilizar la producción y minimizar costos de las empresas formales a través de la subcontratación de unidades informales; y **economía informal de crecimiento**, integrada por pequeñas empresas que buscan acumular capital a través de mayor

flexibilidad y menores costos de producción, como los productores artesanales, reconociendo la pertinencia de las explicaciones dualistas para la informalidad de subsistencia, así como del enfoque legalista que se presenta más adelante (Ludmer, 2019, p. 108).

En otro debate entre los estructuralistas y autores del PREALC, Portes y Benton (1987, como se citó en Véras et al., 2023, p. 251) criticaron el argumento del PREALC sobre la baja tasa de absorción de mano de obra por parte del sector formal, debida a su dependencia tecnológica y a las distorsiones en su estructura productiva, señalando que esa capacidad de absorción era muy superior a la sugerida por las estadísticas oficiales y que además de los contratos formales existía un contingente importante de contratos informales, por contratación directa o por subcontratación.

Klein y Tokman (1988, como se citó en Véras et al., 2023, p. 252) contraargumentaron indicando que Portes y Benton “toman la informalidad como una forma de uso laboral (confundiendo cualquier interacción entre los sectores moderno e informal como empleo encubierto); en lugar de considerar la forma de producir (definida por escasez de capital, tecnología rudimentaria, desconexión de los circuitos financieros formales), siendo el registro formal una característica derivada y secundaria”, por lo que la atención debía centrarse en las unidades productivas informales y no en el empleo informal.

- **Escuela legalista o institucionalista:** su principal exponente es el economista peruano Hernando de Soto, quien con el equipo del Instituto Libertad y Democracia (ILD) publicó en 1986 el libro *El otro sendero: la revolución informal*. De acuerdo con este enfoque el sector informal es “la suma de las actividades económicas que no cumplen con las reglamentaciones establecidas, sean estas fiscales, laborales, de seguridad social o sanitarias”, y que ese incumplimiento se convertía “en la característica principal y no conexa, sobre la cual se definen los demás aspectos de la informalidad” (De Soto, 1986, como se citó en Abramo, 2023, p. 63).

De Soto no encontró diferencia entre las actividades realizadas en la formalidad y la informalidad, señalando que la causa principal de esta reside en las “imperfecciones del sistema tributario, así como de las legislaciones laboral, sanitaria o de seguridad social que estarían expresando un exceso de intervención del Estado sobre el mercado” (De Soto, 1986, como se citó en Abramo, 2023, p. 63).

En el prefacio de *El otro sendero*, el premio Nobel de Literatura Mario Vargas Llosa resaltó que “la libertad económica solo existió en el papel antes de que, por fuerza de las circunstancias, los pobres de nuestros países empezaran a ponerla en práctica”; y que el libro “no ahorra críticas a esa clase empresarial que, en vez de propiciar un sistema equitativo y promotor, en el que las leyes garantizaran la libre competencia e incentivaran la creatividad, se acomodó al sistema mercantilista y dedicó sus mejores esfuerzos a obtener el favor oficial de un monopolio”.

Agregó que “la «informalidad» es una réplica de las mayorías” contra un sistema que las hace “víctimas de un *apartheid* económico y legal”, donde las leyes parecen “pensadas para cerrarles el acceso a cosas tan elementales como tener un trabajo”. Que por ello “renunciaron a la legalidad” y como “no había trabajo lo inventaron, aprendiendo sobre a marcha lo que no sabían” (De Soto, 1986, como se citó en Véras et al., 2023, p. 253).

De Soto sustentó sus planteamientos, como reconocen Véras et al., (2023, p. 253 y 254), “en una sólida base empírica” que dio fuerza a sus ideas y le otorgaron “un lugar destacado en el debate sobre la informalidad en América Latina”, viendo “en las empresas informales una respuesta popular espontánea y creativa que activaba, significativamente, la circulación de bienes y servicios”, constituyendo “una expresión de la libertad económica de los sectores populares de Perú, observable también en otros países”.

La citada base empírica permitió a De Soto reunir “ejemplos paradigmáticos” de la cantidad de trámites, recursos necesarios para pagar impuestos y

licencias y del tiempo requerido para constituir y operar una empresa, con lo que la ilegalidad se convierte en una acción defensiva, a falta de alternativas para producir y obtener beneficios (Nefta, 2023, p. 86).

Desde este enfoque, la solución a la informalidad radica en “la desreglamentación de los mercados y la retirada casi completa del Estado en esos ámbitos” (Guerguil, 1988, como se citó en Abramo, 2023, p. 63). Cabe agregar que el incumplimiento legal, conforme a la definición de informalidad formulada por PREALC, afirma Abramo (2023, p. 63) es una “característica frecuente pero no esencial de la informalidad, derivada de otras (esas sí definidas como esenciales), como la escasez de capital, el bajo nivel tecnológico y los bajos ingresos”.

Para Pérez Sainz (2023, p. 37) De Soto presentó una imagen distorsionada de la informalidad, al magnificar a las microempresas con la finalidad de “argumentar el gran potencial empresarial del mundo informal”, y que el microempresario “es el antecesor del «emprendedor» que ha representado el sujeto social por excelencia postulado por el neoliberalismo”.

Se cuestiona en De Soto “una visión reduccionista en el análisis del sector informal, homogeneizando un conjunto de prácticas y actividades diversas bajo la lógica de lo que actualmente se denominaría emprendimiento en las clases populares”, identificando una línea de continuidad con Locke y otros pensadores liberales del siglo XVII, para quienes la sociedad es el “resultado de relaciones de intercambio en el mercado, marcadas por el individualismo, dejando al Estado asegurar la libertad de autorregulación de la «mano invisible»”, realzando la “figura idealizada del emprendedor individual creador de la riqueza y el progreso”.

Igualmente se cuestiona su interpretación de la informalidad como “una revolución pacífica contra el estado mercantilista”, donde los informales se

unen “en una relación de base contra las regulaciones injustas y excesivas (González, 1991 y Bromley, 1998, como se citó en Véras et al., 2023, p. 254), y que contrariamente a lo que imaginó De Soto, la agenda de desregulación y privatización, “no condujo a la formación de un «ejército de héroes informales» sino al fortalecimiento de la macroempresa y el capitalismo transnacional” (Bromley, 1998, como se citó en Véras et al., 2023, p. 254).

- **Escuela voluntarista:** esta visión fue introducida por William Maloney, economista estadounidense con larga trayectoria en el Banco Mundial (BM), donde actualmente se desempeña como economista jefe para ALC. En 2007, en conjunto con cinco autores, escribió *Informalidad: escape y exclusión*, publicado por el BM. Según OIT (2014, p. 3) este enfoque comprende la informalidad de una manera similar a la escuela legalista, pero “no se enfoca en los trámites burocráticos para explicarla (...) sino en la racionalidad costo-beneficio de los empresarios informales, quienes deciden voluntariamente, por «escape», ser parte de la economía informal para evitar regulaciones e impuestos”.

Maloney y sus colegas del BM conciben la informalidad “como una manifestación de las relaciones entre los agentes económicos y el Estado que, según la literatura económica, desempeña un papel importante en cuanto a mitigar las fallas del mercado, asegurar el suministro de bienes públicos, y mantener condiciones para la igualdad de oportunidades”.

Agregan que entre las numerosas perspectivas adoptadas para estudiar a los trabajadores informales “la más influyente se ha centrado en su **exclusión** de los beneficios cruciales otorgados por el Estado o de los circuitos de la economía moderna” (Perry et al., 2007, p. 1). El resaltado es del autor.

Consideran tres factores de la exclusión: la segmentación del mercado laboral, que impide que los trabajadores dejen su estado de inercia en la informalidad y se empleen en el sector formal que ofrece beneficios

estipulados por el Estado; las reglamentaciones complicadas – siguiendo a De Soto – que impiden a las pequeñas empresas cruzar la frontera hacia la formalidad y prosperar; y que algunas empresas grandes, que enfrentan cargas fiscales y regulaciones excesivas, operen parcialmente en la informalidad como una forma de defenderse, dejando de alcanzar su potencial de crecimiento y una mayor eficiencia (Perry et al., 2007, p. 2).

Además de la exclusión, el informe considera una segunda perspectiva, que se asemeja al concepto de **escape**, formulado por el economista Albert Hirschmann. Según este enfoque “muchos trabajadores, empresas y familias escogen su nivel óptimo de adherencia con los mandatos y las instituciones del Estado, dependiendo del valor que asignen a los beneficios netos relacionados con la formalidad y al esfuerzo y la capacidad del Estado”, realizando un análisis costo-beneficio sobre si deben transitar a la formalidad. Por ello, los altos niveles de informalidad serían una consecuencia de que muchas personas optan por no pertenecer a las instituciones formales, lo que implica un cuestionamiento de la calidad de los servicios que presta el Estado y de su capacidad para hacer cumplir las normas.

El escape, desde el punto de vista de los empresarios, es atractivo para aquellos que tienen pocas intenciones o poco potencial para crecer, y verán pocos beneficios en cumplir con la normativa, por lo que “se llevan sus negocios a otra parte, sabiendo que pueden salir del radar de las autoridades”.

Desde el punto de vista de los trabajadores, especialmente los no calificados, “quienes pagan parcialmente por los beneficios de la protección social de forma directa e implícita a través de sueldos más bajos”, encuentran que las ventajas en empleos formales para los que no están calificados “no compensan la mayor flexibilidad y el mayor consumo presente (dados los ingresos libres de contribuciones)” que logran en la informalidad, a lo que se agrega la posibilidad de acceso a la protección social a través de programas universales o que no exigen contribuciones, o a través de medios

privados. Finalmente, las grandes empresas o los profesionales calificados pueden decidir no declarar todos sus ingresos, considerando el incremento de sus ganancias y el bajo riesgo de ser detectados por la debilidad de las instituciones fiscalizadoras (Perry et al., 2007, p. 2).

León y Caicedo (s.f., p. 2) comentan con relación a este enfoque que las microempresas “no cuentan con suficientes ingresos para afrontar la competencia y ante los choques de un mercado libre, se ven obligadas a reducir costos realizando prácticas informales como alternativa de subsistencia”. Esta situación es particularmente notoria en un mercado como el guatemalteco, donde el control que ejercen grandes empresas sobre varios sectores de la economía y la ausencia de una genuina competencia en las actividades empresariales, impiden a muchas microempresas funcionar ajustándose a las regulaciones estatales.

Respecto a lo antes apuntado, en un estudio sobre productividad, salario y competencia en Guatemala, Fuentes Knight (2024, p. 42) concluye que importantes ramas de la economía nacional, que tienen productividad laboral entre las más altas, ponen elevadas barreras a la competencia. Se trata de ramas “controladas por compañías que predominan en el sector formal y generan una proporción apreciable del ingreso nacional”, operando “con precios más altos que los que prevalecerían en mercados de libre competencia”.

Por otra parte León y Caicedo (s.f., p. 2) argumentan que los autores de la escuela voluntarista, explican la creciente informalidad en ALC como resultado de los costos laborales excesivos, la rigidez de los salarios y las normas que impiden despidos sin causa justa, ocasionados por la presión sindical y el Estado protector, perdiendo de vista “el papel del empresario como agente responsable de la informalidad, en contradicción con su premisa de las actividades informales realizadas para reducir costos”. De esta manera, agregan estos autores, evidencian “un sesgo en contra de los

trabajadores, invocando una necesaria flexibilidad en las normas laborales que trae consigo eliminación del salario mínimo, facilitando los despidos y menos presión por parte de los sindicatos”.

Chen (2007, como se citó en Ludmer, 2019, p. 111) asienta que la diferencia entre la visión del escape y el enfoque legalista radica en los focos de análisis. La primera presta atención a la decisión de evadir regulaciones y la segunda pone el énfasis en la complejidad de los procedimientos de registro. Considera que el enfoque voluntarista es una variante perteneciente a la escuela legalista.

- **Escuela holística o de mercados de trabajo multisegmentados:** la evidencia sobre la heterogeneidad de la informalidad y de la diversidad de tipos de ocupación presentes en ella, llevaron al desarrollo de un nuevo enfoque, formulado por la académica y trabajadora social estadounidense Martha Chen, cuando ejercía la dirección de la red Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO por sus siglas en inglés).

En un trabajo de 2007- *Rethinking the informal economy: definitions, theories and policies*⁸ - Chen distingue dentro del conjunto de empleos informales a los empleadores, empleados, cuentapropistas, trabajadores casuales, trabajadores familiares sin remuneración y trabajadores a domicilio, destacando “la existencia de brechas de ingreso significativas entre los segmentos ocupacionales informales”, y que los hombres están generalmente sobrerrepresentados en los segmentos superiores de la informalidad y las mujeres en los inferiores (Ludmer, 2019, p. 112).

El enfoque holístico, de acuerdo con lo afirmado por Chen, no se limita únicamente a combinar las explicaciones de las tres corrientes, pues

8 En español fue publicado en 2012 con el título *La economía informal: definiciones, teorías y políticas*.

introduce nuevas causas para comprender el fenómeno, entre ellas las normas y tradiciones sociales que juegan un papel importante. Por ejemplo, las normas de género “que rigen la movilidad y el comportamiento de las mujeres ayudan a explicar por qué en la mayoría de los países y contextos, los trabajadores familiares no remunerados y los productores a domicilio son predominantemente mujeres, mientras los empleadores suelen ser hombres”, y muchos informales se dedican a ocupaciones transmitidas de generación en generación (Ludmer, 2019, p. 113).

Este enfoque reconoce las constantes transiciones entre los segmentos de la informalidad, que dependen de las características individuales (capital social y humano) y de las barreras de entrada de cada segmento; y enfatiza en las particularidades del entorno institucional (impuestos y regulaciones) para determinar la importancia y la dirección del movimiento de trabajadores entre los segmentos. Según estudios realizados a la luz de este enfoque, las condiciones del mercado y las características de las firmas influyen en la cantidad demandada de trabajo en cada uno de los segmentos informales (Ludmer, 2019, p. 113).

Uno de los autores que adhieren a este enfoque centra su atención en las regulaciones y en la capacidad del Estado de hacerlas cumplir, diferenciando cuatro situaciones sobre la forma cómo la legislación es aplicada, para determinar si hay o no informalidad. Una de ellas es si la regulación aplica para la empresa, pero esta se ajustó para quedar fuera de la regulación, en cuyo caso cuestiona que sea considerada informal (Kambur, 2009, como se citó en Ludmer, 2019, p. 114).

- **Empleo informal desde la demanda:** una sexta explicación de la economía informal fue planteada por Jorge Casarreal y Moritz Cruz, investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, quienes argumentan que las teorías predominantes para entender la informalidad parten del lado de la oferta de economía.

Argumentan que según la teoría del desarrollo económico, citando a autores como Lewis y Rostow, la transformación productiva pasa de actividades dominantes en el sector primario, donde se emplea la mayor parte de la fuerza laboral, para luego transitar al secundario, en particular el manufacturero, y finalmente al sector de servicios, siendo la tercerización de la economía “el colofón exitoso del proceso de desarrollo siempre que esté asociado con elevados niveles de bienestar, donde, bajo condiciones normales, el bajo desempleo y los empleos bien remunerados son la norma” (Casarreal y Cruz, 2020, p. 8).

Se fundamentan en los trabajos del economista británico Nicholas Kaldor, para quien el motor del crecimiento es la industria, por ser el campo para el aumento constante de la productividad y por su encadenamiento hacia adelante y hacia atrás con el resto de sectores productivos, cuyo crecimiento impulsa. Asientan que el tránsito a la tercerización en un entorno de desindustrialización madura se produce cuando el ingreso per cápita alcanza el umbral de USD 12,000, correspondiente a economías de ingreso mediano o alto, el cual permite un elevado consumo de manufacturas y servicios sofisticados (Casarreal y Cruz, 2020, p. 8 y 9).

Cuando una economía se desindustrializa antes de alcanzar el umbral ya indicado, se produce para Casarreal y Cruz (2020, p. 11 12) una desindustrialización prematura, con lo que se posterga el “el proceso de desarrollo económico toda vez que la productividad, fuente básica de dicho proceso, se estanca, impidiendo la producción de bienes y servicios con elevada elasticidad de ingreso de la demanda”⁹. Esta desindustrialización prematura tiene su origen en el estancamiento del ingreso y que al mismo tiempo que lo perpetúa y profundiza, se convertirá en la razón principal del

⁹ Elasticidad en el ingreso de la demanda explica cómo se comporta la demanda de un producto cuando el ingreso de las personas sube o baja. https://economipedia.com/definiciones/elasticidad-ingreso-de-la-demanda.html#google_vignette

empleo informal, que se extenderá “entre más profunda y prolongada sea la desindustrialización”.

Respaldan su planteamiento revisando los datos del empleo informal y la evolución del valor agregado de la manufactura en nueve países latinoamericanos, incluyendo Costa Rica, que presentan una constante reducción del valor agregado manufacturero entre 2000 y 2016, con excepción de México que experimenta una reindustrialización a partir de 2009 (Casarreal y Cruz, 2020, p. 13 y 14).

Con relación a Guatemala, según datos del Banco de Guatemala (BANGUAT, 2024), el aporte de la actividad industrial al producto interno bruto (PIB) se mantiene en 14.4 % en 2013 y 14.1 % en 2022, en tanto que la población ocupada en la industria pasó de 13.2 % en 2012 a 14.5 % en 2022, diferencia que no es estadísticamente significativa (Miranda, 2024, p. 1), pero es evidente la desindustrialización en cuanto a la industria dedicada al abastecimiento del mercado interno y del Mercado Común Centroamericano (MCCA).

Ludmer (2019, p. 114) afirma que la ambigüedad del concepto de informalidad facilitó su abordaje desde distintos enfoques y que para cada uno se encontró respaldo mediante la evidencia empírica. El dualista contribuyó a explicar el segmento de los trabajadores por cuenta propia en ocupaciones precarias y sigue siendo útil para analizar su situación, cuando no están vinculados con empresas formales, están insertos en mercados competitivos y de bajas barreras a la entrada, como es el caso de mercados populares informales, citando varios ejemplos de ALC, que para el caso de Guatemala son el equivalente de mercados como La Terminal, El Guarda y, en general todos los grandes mercados del área metropolitana y los municipios más poblados del país.

El enfoque dualista abordó la problemática de las migraciones rurales que el sector moderno no tuvo capacidad de absorber, viéndose obligados los

migrantes a ocuparse en actividades marginales no asalariadas (Nefta, 2023, p. 79). Guatemala no fue ajena a esta situación, reflejada en el acelerado crecimiento poblacional del departamento de Guatemala (44 % entre 1950 y 1964 y 26 % entre 1964 y 1973) y de los asentamientos precarios, que pasaron de 34 a inicios de los 70 a cerca de 160 en 1976 (ASIES, p. 288).

El enfoque estructuralista contribuyó a visibilizar la explotación de los trabajadores informales en el sector moderno, a través de la tercerización y subcontratación, concibiéndolos como los eslabones más vulnerables de las cadenas de producción comandadas por empresas que minimizan costos a través de la evasión del pago de salarios mínimos o establecidos mediante convenios colectivos – situación que se da en los países donde existe negociación colectiva a nivel de rama o sector económico- y las “cargas sociales” de sus trabajadores, por lo que es un punto de partida fundamental para analizar ese tipo de relaciones (Ludmer, 2019, p. 114 y 115).

Las prácticas arriba señaladas están ampliamente extendidas en Guatemala, particularmente en actividades tercerizadas como los servicios de vigilancia y seguridad, mantenimiento, entrega de mercadería y parte de los procesos productivos de empresas medianas y grandes, agravadas por la falta de un control efectivo por parte de la inspección del trabajo; e incluso adoptada por entidades públicas mediante relaciones contractuales que eluden la relación de trabajo y que afectan a elevado número de servidores del Estado.

Agrega Ludmer (2019, p. 115) que el enfoque legalista “y su derivación, la visión del escape, soslayan la denuncia estructuralista y arremeten la culpa de la existencia de la informalidad al Estado de Bienestar”. En el primera caso, por la complejidad de las regulaciones y por la otra por los bajos retornos que trae cumplir con la formalidad, en particular las contribuciones a la seguridad social contributiva; y que no extraña que un organismo como el BM “sea uno de los principales difusores de dichos abordajes, cuyas propuestas de política

económica se basan en desregular las normativas laborales y reducir los costos de los sistemas de seguridad social”, vinculando su universalización con el incremento de la informalidad laboral.

No obstante, Ludmer (2019, p. 115) reconoce la importancia del enfoque legalista para abordar la problemática relacionada con los requisitos y costos de la formalización y el cumplimiento del marco legal, lo que es aplicable a Guatemala, dada la complejidad de los requisitos y el costo, en tiempo y recursos económicos, para obtener permisos sanitarios, fitosanitarios y ambientales, los cuales todavía están pendientes de revisar, a pesar de la vigencia, desde hace más de tres años – 30 de agosto de 2021 - de la Ley de Simplificación de Requisitos y Trámites Administrativos (Decreto Número 5-2021), cuya implementación registra pocos avances.

ASIES realizó en 2012 un estudio de opinión pública sobre trabajo decente y economía informal, que incluyó trabajadores asalariados y por cuenta propia, con una encuesta con una muestra de 1,200 entrevistas y ocho grupos focales en la ciudad de Guatemala.

Al indagar sobre las razones que motivaron el trabajo por cuenta propia el 29 % expresó que, por conocer sobre el oficio, 24 % porque no había otra oportunidad y 23 % por tradición familiar (ASIES, 2012, p. 21). La primera causa puede relacionarse con la insuficiente cualificación (el promedio de años de escolaridad fue de 6.2 *versus* los 8.5 para los asalariados) pues, en general, las tareas que realizan (58 % en el comercio) no demandan conocimientos especializados; la segunda en importancia se relaciona con la falta de oportunidades para conseguir un empleo formal, y la tercera con factores culturales como los que considera el enfoque holístico.

El 72 % de los trabajadores por cuenta propia expresó interés por incorporarse a la seguridad social (92 % de los interesados para tener protección de salud), y el 46 % de los que no estaban interesados adujo la mala calidad de los servicios;

y el 89 % su disposición para pagar cuotas al seguro social (ASIES, 2012, p. 24 y 25), lo que desmiente argumentos de las escuelas legalista y voluntarista sobre el escape de la formalidad para evitar el pago de las contribuciones a la seguridad social.

El Reporte Nacional de Emprendimiento 2013-2014 confirma algunos datos sobre la precariedad del empleo informal. El 68 % de los emprendimientos son impulsados por la necesidad de generar o completar ingresos mínimos, debido a la falta de otras oportunidades, en tanto que las principales motivaciones para los emprendimientos por oportunidad (evaluación de los retornos esperados de un nuevo negocio respecto de las ocupaciones alternativas) es tener mayor independencia (43 %) y el incremento de los ingresos (40 %). En cuanto a la sostenibilidad de los negocios – emprendimientos establecidos - solamente el 4.3 % de los adultos encuestados tenía más de 3.5 años de operar su negocio (GEM, 2014, p. 24 y 26).

El reporte de 2023 indica que la tasa de emprendimientos establecidos se mantiene en 4.3 %; el 31 % de los emprendimientos inició con una inversión menor de Q5,000 y 17 % con un capital entre Q5,001 y Q10,000, proveniente en la mayoría de los casos de recursos propios; que al menos el 71 % de los emprendimientos está orientado al consumo (venta al detalle, hotelería, enseñanza, salud, servicios sociales); y el 42 % de los emprendedores no genera ningún empleo (GEM, 2023, p. 24,29, 30 y 57)).

Volviendo a Ludmer (2019, p. 116), este autor concluye que, más allá de sus diferencias, las tres escuela iniciales – considera la legalistas y la del escape como variantes de una misma visión – nacieron de estudios sobre el mercado de trabajo en ALC y que desde la década de los 90 se reconoció la heterogeneidad de la informalidad, enriqueciendo la teoría y a través del diálogo, especialmente entre las escuelas dualista y estructuralista (Tokman y Portes), se sentaron las bases para el nacimiento del enfoque holístico, que reconoce el aporte de los primeros enfoques para explicar el fenómeno al tiempo que supera las explicaciones monocausales o la contraposición de explicaciones, pues estas

3. Desigualdad e informalidad

son complementarias para su comprensión.

Ya es un lugar común afirmar que ALC, después de Oriente Medio, es la región más desigual del mundo, “donde el 10 % más rico concentra el 54 % del ingreso”, frente al 56 % de Oriente Medio y el 35.8 % de Europa (Bárcena, 2022, p. 8).

No obstante, la amplia evidencia, existe mucha reticencia para aceptar que la desigualdad es un problema relevante. Kliksberg (2003, p. 127 a 155) describe 10 falacias extendidas sobre los problemas económicos y sociales de ALC, entre ellas la minimización de la pobreza, que con el crecimiento económico basta, la visión maniquea del Estado y que la desigualdad es un hecho de la naturaleza y no obstaculiza el desarrollo.

Afirma que la aplicación mecánica de la “U” invertida de Kusnetz induce a considerar la desigualdad como una etapa inevitable en la marcha hacia el desarrollo, con una polarización que luego se modera y reduce; y que algunos “economistas convencionales” plantean que la acumulación de recursos en pocas manos favorece el desarrollo al crear mayor capacidad de inversión.

Agrega que uno de los factores fundamentales de los resultados económicos tan discretos y déficits sociales tan agudos de ALC es el peso de la desigualdad, recogiendo lo expresado por tres renombrados economistas (Nancy Birdsall, David Ross y Richard Sabot) sobre que “la asociación entre un crecimiento lento y una elevada desigualdad se debe en parte al hecho de que esa elevada desigualdad puede constituir en sí misma un obstáculo para el crecimiento” (Kliksberg, 2003, p. 137 y 138).

En Guatemala, la Fundación Libertad y Desarrollo (2024) comparte que la desigualdad no es un obstáculo para el desarrollo. En una videoentrevista sobre el tema afirma que “ideólogos malintencionados de izquierda populista se desgarran las vestiduras denunciando la desigualdad”, cuando el problema es la pobreza, que tiene solución, al contrario de la desigualdad, pues “el creador nos hizo distintos a todos”. Un participante en el video expresó que no le preocupaba la desigualdad por no ser envidioso; que además de natural es necesaria pues de lo contrario “no habría ni mérito, ni recompensa ni incentivos a esforzarse”.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en un artículo de marzo de 2024 reitera la “etiqueta” de ALC sobre que es la región más desigual del mundo, afirmando que hubo logros para reducir la desigualdad entre 1990 y 2014, pero los avances se estancaron; que la región alberga países como Brasil, Colombia, Guatemala, Panamá y Honduras, con una desigualdad de ingresos extremadamente alta; que nuevos estudios indican que la desigualdad de riqueza parece ser más profunda que la desigualdad de ingresos, mostrando un estudio que el 63 % de la desigualdad de ingresos de Guatemala se explica por factores “heredados”; y que a esa herencia contribuyen nacer en un barrio de bajos ingresos, pertenecer a una minoría étnica y tener padres con escolaridad limitada u ocupaciones mal pagadas (BID, 2024).

Anota que las pensiones serán un factor de mitigación de la desigualdad, cada vez más importante, a medida que la región envejezca. Entre las políticas que pueden aumentar los impactos positivos sobre la desigualdad sugiere que los países donde hay muchos trabajadores con contratos informales necesitarán un conjunto de políticas para sus sistemas fiscales y de pensiones; y que las estrategias tradicionales para ampliar y mejorar la calidad de la educación y las ayudas monetarias a hogares de bajos ingresos pueden ser eficaces, pero no suficientes. Que los gobiernos deben promover un crecimiento económico capaz de generar más empleos productivos y formales (BID, 2024).

Lo anotado por el BID sobre la reducción y posterior estancamiento de la desigualdad aplica para Guatemala. Según la ENCOVI de 2023, el coeficiente de Gini pasó de 0.48 en 2000 a 0.42 en 2023, luego de bajar a 0.37 en 2014. En el índice de Atkinson con mayor aversión a la desigualdad, el comportamiento es similar: en 2000 era de 0.67 y en 2023 de 0.62 (INE, 2024a, p. 45 y 46).

El Fondo Monetario Internacional considera que una desigualdad por encima de 0.27 en el índice de Gini “es negativa para el crecimiento” (Gauster y Romero, 2019, p. 10), lo que coincide con lo afirmado por Kliksberg y frecuentemente señalado por la CEPAL. Respecto a los factores heredados, entre ellos nacer en un barrio de bajos ingresos, un factor de exclusión del empleo formal que enfrentan muchos guatemaltecos, especialmente jóvenes, es residir en las áreas impropriadamente denominadas “zonas rojas”, expresión que es altamente estigmatizante.

La preocupación por la desigualdad – expresa un documento de la CEPAL – está presente históricamente en el pensamiento de la Comisión, pues considera que la igualdad es “un principio normativo y el horizonte estratégico del desarrollo”, siendo una condición central para superar la pobreza y el goce efectivo de los derechos humanos. Los análisis sobre el desarrollo económico de la CEPAL señalan que las economías de ALC se caracterizan históricamente por su heterogeneidad estructural que “está en gran medida en la base de los altos niveles de desigualdad social”, donde los sectores de baja productividad – que integran la economía informal – generan aproximadamente la mitad del empleo – convirtiendo al mercado de trabajo “en el eslabón fundamental que vincula esa estructura productiva con una elevada desigualdad del ingreso en los hogares” (CEPAL, 2016, p. 16). Por ello, en otro documento, esa estructura productiva es denominada la “fábrica de la desigualdad” (Bárcena, 2022, p. 8).

Teniendo en cuenta el rasgo de eslabones fundamentales de la desigualdad que tienen los mercados de trabajo de ALC y, en general de los países en desarrollo, la entonces secretaria ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, expresó en el

Seminario Trabajo y Agenda 2030 realizado con ocasión de los 100 años de la OIT, que “el trabajo decente es la llave maestra para la igualdad porque brinda dignidad, emancipación, reconocimiento y capacidad de agencia”.

En CEPAL (2016, p. 17) se afirma que la desigualdad es un fenómeno multidimensional, dado que la heterogeneidad productiva se reproduce en el mercado de trabajo y permea de múltiples formas el conjunto de la sociedad. A la desigualdad de ingresos determinada por la inserción laboral desfavorable se suman las relacionadas con aspectos políticos, sociales, culturales, y con mecanismos de discriminación que se reproduce en ámbitos como la salud, educación, cultura y la participación política y ciudadana; así como las desigualdades en materia de capacidad de influir en las decisiones colectivas y desigualdades de “agencia”, que están fuertemente enlazadas con la desigualdad socioeconómica.

Para el caso de Guatemala, el estudio de Gauster y Romero (2019, p. 13) presenta un análisis detallado, fundamentado en el Marco Multidimensional de Desigualdades y con base en evidencia de numerosas fuentes, de las condiciones de desigualdad imperantes en siete dominios: vida y salud; seguridad personal y jurídica; educación y aprendizaje; seguridad financiera y trabajo digno; condiciones de vida seguras y confortables; participación, influencia y voz; y vida personal, familiar y social.

Un estudio sobre desigualdad e informalidad señala que la revisión de datos del período de 1990 a 2013 de 15 países de ALC, incluyendo Guatemala, “tiende a confirmar la asociación positiva” entre mayores niveles de desigualdad y mayores niveles de informalidad, “en períodos suficientemente largos de tiempo, más allá de posibles causalidades”. La principal constatación derivada del análisis de datos es “que la formalización laboral y el conjunto de normas y mecanismos institucionales que rigen la formación de salarios en el sector formal han jugado un papel relevante en la reducción de la desigualdad en la primera década del

siglo XXI” al examinar lo sucedido en cinco países (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay), y que la “evolución de la incidencia de la formalidad y de la prima salarial por pertenecer al sector formal explica una parte significativa de la reducción de la informalidad en los cinco países” (Amarante y Arim, 2015, p. 22, 23 y 286).

4. Las Recomendaciones de la OIT sobre transición a la formalidad y los pisos de protección social

A continuación, se presenta un resumen de las recomendaciones 204 sobre la transición de la economía informal a la formalidad, y de la 202 sobre los pisos de protección social, en lo que hace referencia esta última a la economía informal. Las recomendaciones, como se indica en el recuadro siguiente, son parte de las normas internacionales del trabajo que adopta la CIT, complementarias de algún convenio, que proporcionan directrices más detalladas sobre su aplicación, o pueden ser autónomas, no referidas a ningún convenio.

Las normas internacionales del trabajo

Son instrumentos jurídicos preparados por los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) que establecen principios y derechos básicos en el trabajo. Son de tres clases:

- **Convenios y protocolos:** tratados internacionales jurídicamente vinculantes para los Estados Miembros que los ratifican.
- **Recomendaciones:** que actúan como directrices no vinculantes (OIT, 2024)

4.1 Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la formalidad

El preámbulo de la *Recomendación 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la formalidad*, adoptada en 2015 reconoce que la mayoría

de las personas que se incorporan a la economía informal no lo hacen por elección sino como consecuencia de la falta de oportunidades en la economía formal y por carecer de otros medios de sustento; que la informalidad obedece a múltiples causas, incluidas las estructurales y de gobernanza, y que en un contexto de diálogo social, las políticas públicas pueden acelerar la transición a la economía formal, que es esencial para alcanzar el desarrollo incluyente y hacer efectivo el trabajo decente para todos.

A continuación, se presenta un resumen de los aspectos más relevantes de la Recomendación 204:

a) Objetivos:

La Recomendación proporciona orientación a los Miembros para (párrafo 1):

- Facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas desde la economía informal a la formal, respetando los derechos fundamentales de los trabajadores y garantizando seguridad de los ingresos, medios de sustento y emprendimiento.
- Promover la creación, preservación y sustentabilidad de empresas y de empleos decentes.
- Prevenir la informalización de empleos de la economía formal.

b) Definición de economía informal

Todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que – en la legislación o en la práctica – están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto (párrafo 2, a).

c) No abarca

Actividades ilícitas como la prestación de servicios y la producción, venta, posesión o consumo de bienes prohibidos por la legislación,

incluyendo la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes, armas, trata de personas y blanqueo de dinero (párrafo 2, b).

d) Ámbito de aplicación

Aplica a todos los trabajadores y a todas las unidades económicas de la economía informal, incluyendo las empresas, los empresarios y los hogares. Incluye en particular (párrafo 4) a:

- Quienes poseen y explotan unidades económicas de la economía informal como los trabajadores por cuenta propia, los empleadores y los miembros de cooperativas y de unidades de economía social y solidaria.
- Los trabajadores familiares auxiliares.
- Los trabajadores asalariados con empleos informales que trabajan en empresas formales o en unidades económicas informales, o bien para ellas, incluyendo entre otros a los que están en situación de subcontratación o que trabajan en cadenas de suministros, o en hogares como trabajadores domésticos remunerados.
- Los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas.

El trabajo informal puede observarse en todos los sectores de la economía, tanto en espacios públicos como privados (párrafo 5).

e) Naturaleza y alcance de la economía informal

La autoridad debe determinar la naturaleza y alcance de la economía informal, con arreglo a la descripción contenida en esta Recomendación y su relación con la economía formal, debiendo recurrir a mecanismos tripartitos (párrafo 6).

f) Elementos a tener en cuenta para formular estrategias que faciliten la transición (principios rectores)

- La diversidad de características, circunstancias y necesidades de los trabajadores y unidades económicas, y la necesidad de abordarla mediante enfoques específicos.
- Que es posible aplicar diversas y múltiples estrategias para facilitar la transición.
- El logro del trabajo decente para todos.
- La promoción de la igualdad de género y la no discriminación.
- La preservación y el aumento, durante la transición, del dinamismo, creatividad, competencias laborales y capacidad de innovación de los trabajadores y unidades económicas informales.
- La necesidad de contar con un enfoque equilibrado que combine incentivos y medidas de cumplimiento.
- La necesidad de prevenir y sancionar la conducta de evitar o abandonar deliberadamente la economía formal.

g) Evaluación y diagnóstico

Los Miembros deben hacer una evaluación y diagnóstico de los factores, características, causas y circunstancias de la actividad informal, en el contexto del país, para fundamentar la formulación y aplicación de leyes, políticas y otras medidas destinadas a facilitar la transición (párrafo 8).

h) Marco jurídico

Adoptar, revisar y hacer cumplir la legislación nacional y otras medidas que aseguren una cobertura y una protección adecuadas de todas las categorías de trabajadores y unidades económicas (párrafo 9).

i) Marco de políticas

Las estrategias y planes nacionales de desarrollo deben incluir un marco integrado de políticas que faciliten la transición, abordando aspectos

como (párrafo 11):

- Promoción de estrategias de desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza y crecimiento inclusivo, y la generación de empleos decentes en la economía formal.
- Establecimiento de un marco normativo apropiado.
- Fomento de un entorno empresarial y de inversión propicio.
- Respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- Promoción del emprendimiento y de las mipyme.
- Acceso a la educación, aprendizaje a lo largo de la vida y el desarrollo de las competencias laborales.
- Acceso a servicios financieros, servicios para las empresas, a mercados, infraestructura y tecnología.
- Establecimiento de pisos de protección social y la extensión de la cobertura de la seguridad social.
- Inspecciones del trabajo eficientes y eficaces.
- Acceso efectivo a la justicia.

j) Políticas de empleo

Formular y aplicar políticas de empleo que estén en consonancia con el Convenio 122 sobre la política del empleo, y hacer del pleno empleo decente, productivo y libremente elegido, una meta central de su estrategia o plan nacional de desarrollo (párrafo 14), cuyo marco puede incluir elementos como los siguientes (párrafo 15):

- Políticas macroeconómicas de fomento del empleo.
- Políticas comerciales, industriales, tributarias, sectoriales y de infraestructura.
- Políticas empresariales que fomenten empresas sostenibles.
- Políticas e instituciones para el mercado laboral, incluyendo políticas salariales que incluyan el salario mínimo.
- Políticas de migración laboral, que promuevan el trabajo decente y los derechos de los trabajadores migrantes.

- Políticas de educación y desarrollo de competencias laborales.
- Medidas que faciliten la transición de la escuela al trabajo, en particular para los jóvenes desfavorecidos.
- Sistemas pertinentes de información sobre el mercado de trabajo.

k) Derechos y protección

Adoptar medidas para lograr el trabajo decente y respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo para todos los ocupados en la economía informal; subsanar las condiciones de trabajo inseguras e insalubres; y promover la seguridad y la salud en el trabajo (párrafos 16 y 17).

Principios y derechos fundamentales en el trabajo

- a) Libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- b) Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- c) Abolición efectiva del trabajo infantil; y
- d) Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación (OIT, 1998, p 2).

Extender progresivamente la seguridad social a todos los trabajadores de la economía informal, la protección de la maternidad, las condiciones de trabajo decentes y un salario mínimo (párrafos 16, 17 y 18).

l) Pisos de protección social

Al establecer y mantener pisos de protección social en el marco de sus sistemas de seguridad social y al facilitar la transición, prestar una atención particular a las necesidades y circunstancias de los ocupados en la economía informal y de sus familias (párrafo 19).

m) Incentivos, cumplimiento de las normativas y control

Medidas apropiadas que combinen prevención, control y sanciones efectivas. Todos los incentivos deberían tener por objeto la transición a la economía formal; reducir los obstáculos a la transición; y promover sus ventajas y proporcionar incentivos para realizarla (párrafos 22, 23 y 24).

Respecto a la transición de las mipyme, entre otras medidas se sugieren (párrafo 25):

- Reformar las normativas sobre la creación de empresas, reduciendo los costos de registro y la duración de los procedimientos, y mejorar el acceso a los servicios.
- Reducir los costos de cumplimiento, mediante sistemas simplificados de cálculo y pago de impuestos.
- Promover el acceso a la contratación pública.
- Mejorar el acceso a servicios financieros inclusivos.
- Mejorar el acceso a la formación empresarial, al desarrollo de las competencias laborales y a servicios de desarrollo empresarial adaptados a sus necesidades.
- Mejorar el acceso a la cobertura de la seguridad social.

Establecer mecanismos apropiados, o revisar los existentes, que aseguren el cumplimiento de la legislación laboral, incluyendo entre otros aspectos, asegurar el reconocimiento y el cumplimiento de las relaciones de trabajo (párrafo 26).

n) Libertad de asociación y sindical, diálogo social y papel de las organizaciones de empleadores y trabajadores

Garantizar que los ocupados en la economía informal disfruten de la libertad de asociación y la libertad sindical y ejerzan el derecho de negociación colectiva, incluido el derecho de constituir organizaciones, federaciones y confederaciones. Derechos similares deben garantizarse

a los empleadores, al igual que su participación en el diálogo social (párrafo 31).

n) Recopilación de datos y seguimiento

Recopilar, analizar y difundir estadísticas sobre la magnitud y composición de la economía informal, con el mayor nivel de desglose; y hacer un seguimiento y una evaluación de los progresos hacia la formalización (párrafo 36).

o) Inclusión de organizaciones representativas de la economía informal

Cumplimiento de las disposiciones de la Recomendación en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, incluyendo a las organizaciones representativas de los trabajadores y unidades económicas de la economía informal (párrafo 38).

p) Examen periódico

Examinar periódicamente la eficacia de las políticas y las medidas destinadas a facilitar la transición, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, incluyendo a los representantes de los trabajadores y unidades económicas de la economía informal (párrafo 39).

4.2 Recomendación 202 sobre los pisos de protección social

La 101ª reunión de la CIT de 2011 adoptó la Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, que surge luego de reconocer en la CIT de 2011 la necesidad de una recomendación que complemente las normas de la OIT relativas a la seguridad social y orienten a los Miembros para establecer pisos de protección social adaptados a las circunstancias y niveles de desarrollo de cada país.

En el preámbulo de la Recomendación, entre otros asuntos, se reconoce que la seguridad social “es una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades y de género y apoyar la transición del empleo informal al empleo formal”, y “que la transición al empleo formal y el establecimiento de sistemas de seguridad sostenibles se refuerzan mutuamente”.

A continuación, se presentan las menciones directas sobre la economía informal que contiene la Recomendación y sus orientaciones, que son de gran utilidad para promover la extensión de la seguridad social a los trabajadores y unidades económicas informales:

a) Definición de pisos de protección social

Los pisos de protección social constituyen “conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social” (párrafo 1).

b) Principios que deberían aplicar los Miembros

Entre otros: la inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal; y considerar la diversidad de métodos y enfoques, entre ellos los mecanismos de financiación y los sistemas de prestaciones (párrafo 3).

c) Diseño y puesta en práctica de los pisos de protección social

Promover la actividad productiva y el empleo formal considerando la adopción de políticas que incluyan la contratación pública, la concesión de créditos públicos, la inspección del trabajo, políticas del mercado de trabajo e incentivos fiscales, y que fomentan la educación, la formación profesional, las competencias productivas y la empleabilidad (párrafo 10).

d) Estrategias nacionales para extender la seguridad social

Deben tratar de proporcionar al mayor número posible de personas, y lo antes posible, niveles de protección más elevados acordes con las capacidades económicas y fiscales de los Miembros (párrafo 13).

Deben aplicarse a las personas que forman parte de la economía formal y de la informal, apoyar el crecimiento del empleo formal y la reducción de la informalidad, ser compatibles con los planes de desarrollo social, económico y medioambiental de los Miembros y facilitar su puesta en práctica (párrafo 15).

5. Definiciones estadísticas del empleo informal

Siguiendo las directrices aprobadas en las CIET, especialmente en sus reuniones 15ª y 17ª, los países miembros de la OIT adoptaron definiciones para medir la economía informal en sus encuestas sobre empleo. En el recuadro siguiente se presentan, además de la definición utilizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en sus encuestas de empleo y de condiciones de vida, ejemplos de otros países de ALC que permiten conocer los criterios utilizados. Espejo (2022, p. 211) comenta que, a pesar de la incorporación de las recomendaciones de las CIET en los instrumentos de medición, “todavía las mediciones de informalidad no son comparables entre los países”.

América Latina y el Caribe: definiciones estadísticas de informalidad

Guatemala: todos aquellos ocupados en las siguientes categorías: empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de seis personas; trabajadores por cuenta propia o autónoma, excluyendo profesionales y técnicos; trabajadores familiares no remunerados y ocupados en el servicio doméstico (INE, 2024, p. 45).

Argentina: población asalariada sin descuento jubilatorio, como atributo del puesto de trabajo.

Brasil: empleados del sector privado sin contrato, empleados domésticos sin contrato de trabajo; empleadores sin registro en el Registro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ por sus siglas en portugués); trabajadores por cuenta propia sin registro en el CNPJ, trabajador familiar auxiliar.

Costa Rica: asalariados que no están inscritos en la seguridad social a través de sus patronos, ayudantes no remunerados, trabajadores por cuenta propia y empleadores que tienen empresas no constituidas en sociedad y no llevan contabilidad formal.

México: ocupados en el sector informal cuando la actividad se realiza en unidades económicas no constituidas como empresas, instituciones o fuentes de trabajo con personalidad jurídica y económica propia, y además no registradas; modos de producción no formales en el ámbito agropecuario; trabajadores remunerados no registrados ante la seguridad social, que trabajan para unidades distintas del sector informal; y trabajadores no remunerados que operen fuera del sector informal.

Paraguay: se refiere a trabajadores no agrícolas que no cotizan a un sistema de seguridad social.

República Dominicana: ocupados que no tienen acceso a la seguridad social producto de la relación de trabajo. La informalidad total consiste en la suma de los trabajadores informales que trabajan en el sector informal, los empleados del servicio doméstico informal (que no tienen acceso a la seguridad social), los trabajadores informales del sector formal y los trabajadores familiares no remunerados que trabajan en el sector formal (Espejo, 2022, p. 21 y 22).

De los 12 países de ALC que el estudio citado en el recuadro presenta la definición de informalidad, seis incluyen a los trabajadores asalariados que no están cubiertos por la seguridad social, que es un aspecto definitorio del empleo formal, tanto si se trata de trabajadores que laboran para empresas informales, como de los que trabajan en empresas formales o en entidades públicas.

El autor de este estudio ha manifestado en numerosas oportunidades que el rasgo más importante de la formalidad, desde el punto de vista del trabajador, es contar con la protección social, posición que coincide con numerosos estudios e informes de la OIT, como el presentado a la 100ª reunión de la CIT de 2011, según el cual “un nivel más elevado de seguridad social es una de las condiciones necesarias para mantener altos niveles de formalidad” (OIT, 2011, p 103). En ese orden de ideas, Espejo (2022, p. 23) afirma que para los trabajadores asalariados “la dimensión de protección social es particularmente importante para describir la calidad del empleo”.

En 2018 la Subcomisión de Tránsito a la Formalidad de la Comisión Nacional de Empleo Digno (CONED), constituida en ese entonces de manera “informal” dentro de los compromisos contenidos en la Política Nacional de Empleo Digno (PNED) desarrolló una *Definición estadística del sector y empleo informal en Guatemala*, referida al empleo en el sector informal no agrícola, con la participación de varias entidades públicas, entre ellas el INE, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB), Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).

En el documento de la Subcomisión se afirma que los criterios descritos en el recuadro fueron adoptados en 2012, tomándolos de la definición del sector informal formulada por el PREALC en 1976 (Gobierno de Guatemala, 2018, p. 5).

Aclara el documento que el concepto de sector informal alude a “unidades de producción como unidades de observación, mientras que el concepto de empleo informal hace alusión a los empleos como unidades de observación”; y que el criterio fundamental considerado por el Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe (SIALC) de la OIT, para estimar el empleo informal asalariado, “es el acceso a la cobertura de salud como consecuencia de la relación de trabajo” (Gobierno de Guatemala, 2018, p. 9).

La Subcomisión propuso incorporar varias preguntas al cuestionario de las encuestas nacionales de empleo e ingresos (ENEI) para aplicar los criterios siguientes que permitan estimar el empleo informal no agrícola (Gobierno de Guatemala 2018, p. 12 y 13):

- Determinar si la unidad productiva cuenta con organización jurídica: Patente de Comercio extendida por el Registro Mercantil,
- Determinar si la unidad productiva cuenta con contabilidad completa: estados financieros.
- Determinar si la unidad productiva está registrada conforme a la legislación nacional: se tiene como principal el registro en el IGSS y en otras entidades públicas como “registro laxo”.

En función de los aspectos antes reseñados la Subcomisión propuso las siguientes definiciones (Gobierno de Guatemala, 2018, p. 15):

- **Ocupación en el sector informal no agrícola:** ocupación en unidades productivas que carecen de organización jurídica, contabilidad completa y registro en el seguro social; aquella que, según la categoría ocupacional se realice en lugares con características informales y, la que se desempeñe en lugares con características formales, pero en unidades productivas con menos de tres trabajadores. Según esta definición y lo que el documento explica a continuación, forman parte del sector los empleadores y cuentapropistas cuyas unidades productivas pertenecen al sector informal.
- **Empleo informal asalariado fuera del sector informal no agrícola:** trabajadores dependientes asalariados en unidades productivas fuera del sector informal sin seguridad social financiada total o parcialmente por su empleador y todos los trabajadores no remunerados.

En cuanto a la informalidad dentro del sector agrícola se indica que “será trabajo de la Subcomisión ajustar o diseñar una metodología que permita estimar el sector y el empleo informal en esta actividad” (Gobierno de Guatemala, 2018, p. 16).

Esta definición no ha sido adoptada oficialmente por el INE ni incorporado en los cuestionarios de encuesta los criterios recomendados. Dos elementos que deben revisarse son la condición de contabilidad completa, por el costo que representa para las microempresas, especialmente las que tienen cinco o menos trabajadores; y la inclusión dentro de la categoría de unidad productiva informal a cualquier unidad que no cumpla con los requisitos mínimos de organización jurídica (Patente de Comercio), contabilidad (definiendo el mínimo a considerar aceptable) y, fundamentalmente el registro en la seguridad social, independientemente del número de trabajadores que tenga.

6. La informalidad de Guatemala en cifras

Las estadísticas macroeconómicas del Banco de Guatemala (2024) indican que en 2022 la economía informal generó el 21.3 % del PIB. De ese porcentaje el 39 % corresponde al comercio, 33 % a los servicios, 15 % a la manufactura e industria y 13 % a la actividad agropecuaria. Es oportuno traer a cuenta que frecuentemente se incurre en confusión, al indicar que el 70 % de la economía guatemalteca es informal, cuando en ese caso la referencia debe hacerse al empleo informal.

El peso de la economía informal es mayor en los países de ingresos medianos y bajos, como son la mayoría de ALC y el África subsahariana, donde en el período 2010-2017, generó el 34 % del PIB, en comparación con 9 % en Estados Unidos y Canadá y 15 % en el conjunto de miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de acuerdo con lo indicado en una nota del Fondo Monetario Internacional (Thomas, 2019).

Según las ENEI el empleo informal ha representado en los últimos 21 años -2003 a 2023 – un máximo de 75.2 % en 2012 y un mínimo de 69.2 % en 2005.

Para 2023 la base estadística de la OIT revela que Uruguay tiene el menor porcentaje de empleo informal de 17 países de ALC con 26.4 % y Guatemala tiene el segundo porcentaje más elevado, solamente superada por Bolivia.

De acuerdo con el concepto de heterogeneidad estructural, al que se hizo referencia en el numeral 1.1 de este documento, la CEPAL clasifica a los países de ALC en países de heterogeneidad moderada, intermedia o severa. Esta es

medida por la variación del nivel de productividad de los sectores de actividad económica y por la disparidad de sus mercados de trabajo, según la menor o mayor presencia de empleo informal (Weller, 2017, p. 16 y 17). Se reconoce que al interior de los sectores conviven trabajadores con distintos niveles de productividad, debidos a las diferencias en materia de educación, capacitación y experiencia en el puesto de trabajo (Abramo, 2023, p. 60).

Por ello, como se observa en la tabla siguiente, ocho de los 10 países con más altos niveles de empleo informal – en los cuales no se incluyen Honduras y Venezuela, cuyos datos más recientes corresponden a 2017, con 86.2 % y 58.3 % respectivamente de empleo informal - son clasificados como de heterogeneidad estructural severa. Solamente cuatro países se encuentran en el grupo de heterogeneidad moderada: Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay (Weller, 2017, p. 17).

TABLA 1. 10 PAÍSES DE ALC CON MÁS ALTOS PORCENTAJES DE EMPLEO INFORMAL, 2023

n.º	País	Porcentaje	Heterogeneidad estructural
1	Bolivia	84.5 %	severa
2	Guatemala	79.7 %	severa
3	Perú	71.6 %	severa
4	Ecuador	68.2 %	severa
5	Paraguay	66.8 %	severa
6	El Salvador	66.5 %	severa
7	México	56.3 %	intermedia
8	Panamá	56.1 %	intermedia
9	Colombia	55.9 %	intermedia
10	República Dominicana	55.7 %	severa

Nota. <https://ilostat.ilo.org/es/topics/informality/> y Weller, 2017, p. 16 y 17

Conforme a los datos de la ENCOVI de 2023¹⁰, la población en edad de trabajar (PET) está integrada por 11.4 millones de personas (45 % hombres y 55 % mujeres), y la población ocupada (PO) de 15 años y más ascendió a 6.2 millones en 2023; y a 7.3 millones según la ENEI de 2023. Es una diferencia apreciable - entre varias detectadas al sistematizar información - de más de 670,000 personas. De acuerdo con una experta en estadísticas laborales, esas diferencias se deben, entre otros aspectos, a fallas en los diseños muestrales, en el levantamiento de la información, insuficiente capacitación a encuestadores y supervisores, así como la salida, en años recientes, de profesionales de larga experiencia en la realización de encuestas (Vivian Guzmán, comunicación personal (14 de octubre de 2024).

a) Población ocupada por categoría ocupacional e informalidad

En la tabla 2 se presentan los datos correspondientes a la población ocupada (PO) de 15 años y más, por categoría ocupacional, obtenidos de la ENCOVI 2023. Adicionalmente, la PO entre 7 y 14 años ascendió a 189,073 personas, lo que significa que el total de los ocupados era de 6.8 millones de personas. La participación de las mujeres en la PO (36.3 %) es muy inferior – casi 19 puntos porcentuales – a su peso en la población en la PET, lo que constituye la primera brecha entre hombres y mujeres con relación al trabajo. Esa brecha es mayor para las mujeres rurales, pues también representan el 55 % de la PET rural y solamente el 30.2 % de la PO rural (INE, 2024, p. 65 y 67).

La mayor presencia de mujeres se da en el trabajo doméstico, donde son la inmensa mayoría, seguidas del trabajo por cuenta propia no agrícola y del trabajo no remunerado (generalmente trabajo familiar) que labora para un trabajador por cuenta propia. Los indígenas son mayoritarios en las categorías de trabajador por cuenta propia no agrícola y de jornalero, segmentos afectados por un elevado nivel de precariedad.

¹⁰ Realizada 6 de agosto a 27 diciembre de 2023

TABLA 2. POBLACIÓN OCUPADA POR CATEGORÍA OCUPACIONAL, SEGÚN SEXO Y ETNIA, 2023

Categoría	Total	Mujeres	Indígenas
Empleado de gobierno	367,277	43 %	29 %
Empleado privado	2,539,137	28 %	24 %
Jornalero o peón	1,171,335	19 %	52 %
Trabajador doméstico	366,398	98 %	31 %
Trabajador por cuenta propia no agrícola	1,050,860	58 %	35 %
Empleador no agrícola	122,613	43 %	29 %
Trabajador por cuenta propia agrícola	462,401	14 %	58 %
Empleador agrícola	34,799	5 %	48 %
Trabajador no remunerado	509,985	46 %	55 %
Total	6,624,805	36 %	37 %

Nota. ENCOVI 2023

La tabla 3 muestra las mismas categorías de la tabla anterior, pero desglosadas en formales e informales y los porcentajes de trabajadores informales según sexo, etnia y área de residencia. El porcentaje de asalariados que resulta es de 67.1 % sobre el total de ocupados, en tanto que la ENEI de 2022 (Miranda, 2022, p. 3), reportó 55 %. Los empleados privados representaron el 38.3 % de la PO en 2023 y en 2022 el 31.2 %; y los trabajadores por cuenta propia no agrícola el 15.9 % y en 2022 el 22.9 %, diferencias que superan – algunas de manera significativa - el margen de error aceptable en una encuesta.

Los informales representaron, según la definición de empleo informal del INE, el 70.3 % de todos los ocupados y dentro de las categorías

de asalariados, el 58 %. Por su parte, en las categorías de trabajadores por cuenta propia no agrícola y agrícola son informales el 93 % y el 81 % respectivamente, debiendo tener presente que solamente los profesionales y técnicos – que ejercen de manera liberal o independiente – son considerados formales dentro de las categorías de trabajadores por cuenta propia. En cuanto a los empleadores, es también elevada la presencia de la informalidad, pues se encuentra en esta situación el 81.3 % de los empleadores no agrícolas y el 87.6 % de los empleadores agrícolas.

Las tres últimas columnas de la tabla 3 presentan los porcentajes de mujeres, indígenas y residentes rurales dentro del total de informales, donde se constata una menor participación de los tres colectivos dentro de los ocupados informales, derivado de su menor presencia en la PO.

TABLA 3. OCUPADOS FORMALES E INFORMALES, Y PORCENTAJES DE INFORMALIDAD, SEGÚN SEXO, ETNIA Y RURALIDAD, 2023

Categoría	Total	Formales	Informales	Ocupados informales		
				Porcentaje mujeres	Porcentaje indígenas	Porcentaje rurales
Empleado de gobierno	367,277	367,277	-	43%	29%	25%
Empleado privado	2,539,137	1,490,482	1,048,655	28%	24%	29%
Jornalero o peón	1,171,335		1,171,335	19%	52%	59%
Trabajador doméstico	366,398		366,398	98%	31%	33%
Total, asalariados	4,444,147	1,857,759	2,586,388	32%	22%	25%

Categoría	Total	Formales	Informales	Ocupados informales		
				Porcentaje mujeres	Porcentaje indígenas	Porcentaje rurales
Cuenta propia no agrícola	1,050,860	79,263	971,597	58%	35%	35%
Empleador no agrícola	122,613	22,960	99,653	43%	29%	20%
Cuenta propia agrícola	462,401	3,136	459,265	14%	58%	76%
Empleador agrícola	34,799	4,317	30,482	5%	48%	79%
Trabajador no remunerado	509,985	-	509,985	46%	55%	63%
Totales	6,624,805	1,967,435	4,657,370	36%	37%	41%

Nota. ENCOVI 2023

El *Panorama laboral 2023 América Latina y el Caribe*, en su edición que conmemora 30 años, ofrece información sobre la PO de ALC por situación en la ocupación en los años 2012 a 2022, con datos sobre la población asalariada (públicos y privados), no asalariada (empleadores y trabajadores por cuenta propia), trabajo doméstico y trabajadores familiares auxiliares. En el recuadro siguiente se presentan datos del porcentaje de asalariados y de trabajadores por cuenta propia no profesionales, técnicos o administrativos, comparando 2012 con 2022 para AL y otros países seleccionados, que permite constatar el estancamiento en la región, en la subregión integrada por México, Centroamérica y República Dominicana, el mínimo crecimiento de Guatemala y la leve reducción de dos de las economías más dinámicas y con mayor nivel de desarrollo humano de ALC, como son Chile y Costa Rica.

	Asalariados	Cuenta propia
América Latina y el Caribe		
2012	58 %	23.8 %
2022	57.3 %	25.4 %
CA, México y RD		
2012	57.5 %	23.7 %
2022	57.9 %	27.2 %
Costa Rica		
2012	72.9 %	15 %
2022	68 %	18.9 %
Chile		
2012	71.6 %	16.2 %
2022	68.4 %	17.9 %
Guatemala		
2012	49.3 %	29. %
2022	51.9 %	31,4 %

Nota. OIT, 2023, p. 174 a 185 y 199 a 202

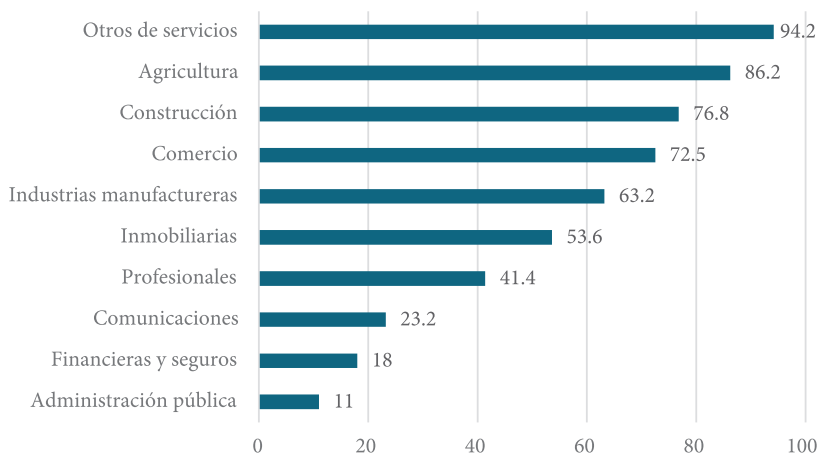
Revisando con mayor detalle los datos de Guatemala, el porcentaje de asalariados subió a 58.7 % en 2016, a 59.3 % en 2019, para luego tener una abrupta caída en 2022, que también podría deberse a fallas en las encuestas. En cuanto a la participación de las mujeres en el empleo asalariado, pasó de 32.5 % en 2012 a 40.9 % en 2022, luego de alcanzar el 44.5 % en 2019 (OIT, 2023, p. 183 a 185).

b) Ocupados informales y trabajadores por cuenta propia por actividad económica

La figura 1 muestra la distribución de los ocupados informales por rama de actividad económica, tomada del informe sobre el empleo

de la ENCOVI 2023 publicado por el INE, donde en la categoría otros servicios (que incluye actividades creativas, artísticas, de entretenimiento, deportivas, recreativas, reparación de ordenadores, efectos personales y enseres domésticos y actividades de asociaciones) el 94 % de los ocupados son informales, seguida de la agricultura y la construcción, donde más de tres de cada cuatro ocupados se encuentran dentro del trabajo informal.

FIGURA 1. PORCENTAJE DE OCUPADOS INFORMALES EN ACTIVIDADES ECONÓMICAS, 2023



Nota. INE, 2024, p. 47

La tabla 4 presenta la distribución de los trabajadores por cuenta propia no agrícola por rama de actividad económica, que evidencia el predominio del comercio entre dichos trabajadores, donde se desempeña más de la mitad, seguida de la industria y manufactura, que incluye las actividades artesanales y de microempresas manufactureras, que absorbe alrededor de uno de cuatro trabajadores por cuenta propia.

También muestra una mayor presencia de mujeres e indígenas como trabajadoras por cuenta propia no agrícola, que es superior a su participación dentro del conjunto de la PO. En cuanto a las mujeres y los indígenas, la tercera y la cuarta columna de izquierda a derecha presentan los respectivos porcentajes con relación a la primera columna y la última línea el porcentaje de cada grupo con relación al total de 1.1 millones de trabajadores por cuenta propia no agrícola. En la actividad de administración pública aparece un pequeño número de trabajadores por cuenta propia que seguramente no son profesionales o técnicos y que están vinculados mediante contratos temporales de naturaleza pretendidamente civil.

TABLA 4. TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA NO AGRÍCOLA, POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2023

Actividad	Total	Porcentaje sobre el total	Porcentaje de mujeres	Porcentaje de indígenas
Comercio	615,439	59%	63%	31%
Industria y manufactura	272,511	26%	66%	53%
Otros servicios	44,540	4%	37%	30%
Construcción	58,810	6%	2%	23%
Administración pública	24,327	2%	65%	19%
Profesionales	27,033	3%	29%	29%
Financieras y seguros	2,186	0.2%	8%	nd
Información y comunicación	5,115	0.49%	15%	nd
Inmobiliarias	899	0.09%	nd	68%
Totales	1,050,860	100%	58%	36%

Nota. ENCOVI, 2023

c) Empleadores no agrícolas y agrícolas

La tabla 5 muestra el detalle de los empleadores no agrícolas y agrícolas según sexo, etnia y lugar de residencia, y de los empleadores de cinco o menos trabajadores, demostrando que un elevado porcentaje de los empleadores (83 %) son informales (propietarios de empresas de cinco o menos trabajadores), y la mayor presencia de hombres, no indígenas y residentes urbanos, aun cuando es apreciable el número de mujeres empleadoras (45 %) entre las empleadores no agrícolas de cinco o menos trabajadores.

TABLA 5. EMPLEADORES, SEGÚN SEXO, ETNIA Y ÁREA DE RESIDENCIA, 2023

Tipo	Total	Hombres	Mujeres	Indígenas	No indígena	Urbanos	Rurales
Empleador no agrícola	122,613	70,324	52,289	35,065	87,548	97,992	24,621
Empleador agrícola	34,799	33,135	1,664	16,551	18,248	7,439	27,360
Totales	157,412	103,459	53,953	51,616	105,796	105,431	51,981
Empleadores de 5 o menos trabajadores							
Empleador no agrícola	99,704	55,085	44,619	28,783	70,921	78,986	20,718
Empleador agrícola	30,482	28,818	1,664	14,979	15,503	6,703	23,779
Totales	130,186	83,903	46,283	43,762	86,424	85,689	44,497

Nota. ENCOVI 2023

Según la ENEI de 2015 el número de empleadores no agrícolas y agrícolas fue de 164,541 (INE, 2015, p. 51), cifra mayor a la que nueve

años después estima la ENCOVI. Se utiliza este año pues, según reporte del Ministerio de Economía (MINECO) citado por Cabrera (2020, p. 23), el número de empresas existentes en 2015 era de 372,779, de las cuales 330,752 (89 %) eran microempresas, por lo que nuevamente los números no cuadran.

Por otra parte, el IGSS (2024, C24) hace referencia a 32,229 patronos cotizantes en 2023, que viene a ser el número de empresas plenamente formales que funcionan en Guatemala. Es decir, menos del 10 % de las empresas reportadas por el MINECO en 2015.

d) Jóvenes ocupados e informalidad

En la tabla 6 aparecen los datos correspondientes a los jóvenes ocupados, de entre 15 y 29 años, por categoría ocupacional, que permite observar que el 77 % son asalariados y que dentro de este segmento la categoría que tiene mayor porcentaje es la de empleado privado, con casi la mitad del total, y que la segunda categoría que absorbe mayor porcentaje es la de trabajador no remunerado, con el 10.1 %, así como el porcentaje de informalidad (69 %), que es similar al que corresponde al total de la población ocupada. La baja presencia de los jóvenes en las categorías empleadores y de trabajadores por cuenta propia (no agrícolas y agrícolas) se debe indudablemente a la necesidad de un mínimo capital para iniciar un negocio con o sin asalariados.

**TABLA 6. JÓVENES OCUPADOS (15 A 29 AÑOS)
FORMALES E INFORMALES, 2023**

Categoría	Total	Porcentaje informales	Porcentaje mujeres	Porcentaje indígenas	Porcentaje rurales
Empleado de gobierno	76,100	0	49%	28%	35%
Empleado privado	1,163,607	44%	28%	26%	33%
Jornalero o peón	493,458	100%	20%	54%	60%
Servicio doméstico	105,674	100%	97%	41%	54%
Total, asalariados	1,838,839	60%	31%	34%	41%
Empleador	18,544	84%	28%	42%	38%
Cuenta propia no agrícola	68,175	93%	63%	42%	44%
Cuenta propia agrícola	3,160	99%	11%	60%	86%
Trabajador no remunerado	243,161	100%	48%	56%	65%
Totales	2,387,914	69%	35%	38%	45%

Nota. ENCOVI 2023

e) Asalariados informales según tamaño de empresa

La distribución de los asalariados por tamaño de empresa se muestra en la tabla 7. Con el propósito de presentar de forma más aproximada a la realidad la generación de empleo por parte de las microempresas (que tienen de uno a 10 trabajadores), se optó por desagregar en dos grupos, las que tienen entre uno y cinco trabajadores, con lo que se muestra el número de empresas que, de acuerdo con el criterio utilizado por el INE, son clasificadas como informales. Para las pequeñas, medianas y

grandes empresas, se utilizaron los rangos de trabajadores contemplados en el Acuerdo Ministerial del Ministerio de Economía Número 211-2015.¹¹

**TABLA 7. ASALARIADOS SEGÚN
TAMAÑO DE EMPRESA, 2023**

Rango	Total	No afiliados seguridad social	Porcentaje mujeres	Porcentaje indígenas	Porcentaje rurales
1 a 5	2,165,235	1,863,907	25%	43%	46%
6 a 10	704,508	476,110	25%	29%	35%
11 a 80	1,045,273	453,748	28%	24%	29%
81 a 200	246,635	58,303	31%	18%	25%
Más de 201	282,496	41,512	32%	11%	19%
Total	4,444,147	2,893,580	26%	33%	37%

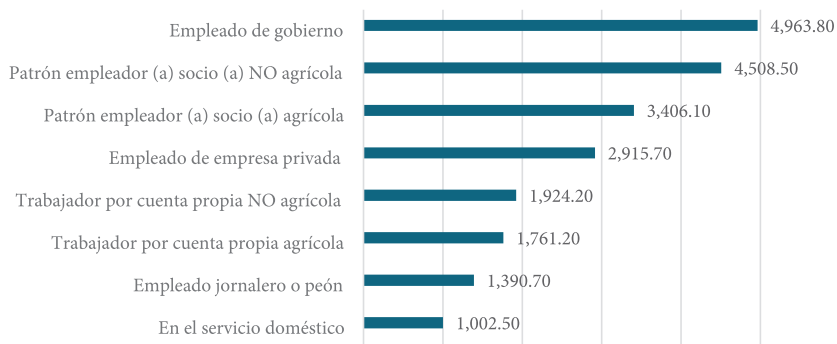
Nota. ENCOVI 2023

f) Ingresos laborales

En la figura 2 se observa el promedio de ingreso mensual por categoría ocupacional, donde los empleados de gobierno tienen el promedio más alto, superior incluso al que reportan los empleadores no agrícolas y agrícolas, y el promedio más bajo corresponde a los trabajadores domésticos.

¹¹ Este acuerdo considera microempresa a la que tiene entre uno y 10 trabajadores, pequeña empresa a la que tiene entre 11 y 80 trabajadores y mediana entre 81 y 200, de modo que empresa grande es la que tiene 201 o más trabajadores.

FIGURA 2. PROMEDIO DE INGRESO MENSUAL POR CATEGORÍA OCUPACIONAL EN QUETZALES 2023



Nota. INE, 2024, p. 59

La tabla 8 permite observar la evolución de los ingresos promedio mensuales de los ocupados por categoría ocupacional entre 2019 y 2023, de acuerdo con los datos de las ENEI de 2019 a 2022 y los de la ENCOVI de 2023, recordando que en 2020 no se realizó encuesta. Llama la atención la reducción, a lo largo del período, de los ingresos reportados por los empleadores no agrícolas y agrícolas, lo que seguramente se debe a la propensión existente en determinadas categorías de ocupados de declarar montos menores a los ingresos que realmente perciben, por desconfiar de que la información sea utilizada para efectos fiscales, lo que probablemente no sucede con otras categorías de ocupados.

Son igualmente llamativas, las grandes variaciones en los ingresos de los trabajadores por cuenta propia no agrícola, que tuvieron una fuerte reducción entre 2019 y 2021, que pudo ser causada por la crisis del COVID-19, se recuperaron en 2022 y nuevamente se reducen en casi una tercera parte en 2023, así como el ingreso promedio de los trabajadores domésticos, que aumentó en 2021 con respecto a 2019 y se redujo en los años siguientes. Por efecto de la pandemia, según se

comprobó en estudios de ASIES sobre el trabajo doméstico durante la crisis del COVID-19,¹² alrededor de la quinta parte de las trabajadoras domésticas encuestadas vieron reducidos sus salarios, por lo que es difícil encontrar explicación para estos casos, salvo la que podría atribuirse a deficiencias de las encuestas.

TABLA 8. INGRESOS POR CATEGORÍA OCUPACIONAL 2022 – 2023

Categoría	2019	2021	2022	2023
Empleado de gobierno	4,662	4,853	4,813	4,963
Empleado privado	2,663	2,824	2,929	2,915
Jornalero o peón	1,180	1,206	1,337	1,390
Trabajador doméstico	1,033	1,328	1,017	1,002
Empleador no agrícola	7,295	4,325	6,402	4,508
Empleador agrícola	7,328	5,708	7,046	3,406
Cuenta propia no agrícola	2,223	1,622	2,669	1,924
Cuenta propia agrícola	1,131	1,578	2,877	1,761

Nota. INE, 2022, p. 36; INE, 2023, p. 58.

Los ingresos promedio por categoría ocupacional de los ocupados formales e informales que se muestran en la tabla 9, comprueban la precariedad que afecta con mayor severidad a los ocupados informales. Por ejemplo, los empleados privados formales tienen un promedio similar al salario mínimo vigente en 2023, que para las actividades no agrícolas era de Q3,416, y el salario promedio de los empleados privados informales es alrededor de un tercio menor al de los empleados privados formales. Son aún mayores las brechas entre los trabajadores

¹² ASIES. Trabajo doméstico en el contexto de la pandemia del COVID-19. http://www.asies.org.gt/download.php?get=trabajo_domestico_en_el_contexto_de_la_pandemia_del_covid_19.pdf

por cuenta propia agrícolas y no agrícola formales (reiterando que en esta condición solo se encuentran los profesionales y técnicos) con sus equivalentes informales, así como entre los empleadores formales e informales.

TABLA 9. INGRESOS PROMEDIO MENSUAL POR CATEGORÍA OCUPACIONAL, FORMALES E INFORMALES EN QUETZALES, 2023

Categoría	Formales	Informales
Población ocupada	Q.3,810.84	Q.1,716.93
Empleado de gobierno	Q.4,963.83	
Empleado privado	Q.3,453.14	Q.2,120.26
Jornalero o peón		Q.1,358.86
Servicio doméstico		Q.993.01
Empleador	Q.11,848.23	Q.7,134.45
Cuenta propia no agrícola	Q.4,221.13	Q.1,725.28
Cuenta propia agrícola	Q.4,480.10	Q.1,728.99

Nota. ENCOVI 2023.

La tabla 10 presenta los salarios promedio del total de trabajadores del sector privado y de los del sector de industria y manufactura afiliados al IGSS, para los años 2011 a 2020. Los datos permiten desmentir una afirmación frecuente sobre que el salario mínimo se vuelve salario máximo y confirman el “efecto faro” que se atribuye al salario mínimo, en cuanto a que marca el camino para el incremento de los salarios de trabajadores cuyos ingresos son inferiores o superiores al salario mínimo, lo cual es positivo en un contexto en el que prácticamente no existe negociación colectiva en el ámbito privado.

TABLA 10. SALARIOS MEDIOS MENSUALES DE EMPLEADOS PRIVADOS AFILIADOS AL IGSS

Año	Número de trabajadores	Salario medio	Porcentaje de incremento	Número de trabajadores industria	Salario medio	Porcentaje de incremento
2011	990,325	Q3,195	---	153,461	Q3,399	--
2012	1,020,540	Q3,437	7.6 %	150,728	Q3,620	6.5 %
2013	1,056,371	Q3,560	3.6 %	152,199	Q3,790	4.7 %
2014	1,029,787	Q3,770	5.9 %	152,522	Q4,000	5.5 %
2015	1,059,913	Q3,936	4.4 %	156,413	Q4,193	4.8 %
2016	1,094,472	Q4,049	2.9 %	162,860	Q4,314	2.9 %
2017	1,108,685	Q4,232	4.5 %	160,265	Q4,519	4.8 %
2018	986,608	Q4,036	-4.6 %	160,831	Q4,651	2.9 %
2019	1,006,555	Q4,226	4.7 %	165,782	Q4,690	0.8 %
2020	1,289,882	Q4,987	18 %	178,643	Q4,704	0.3 %

Nota. Inspir Guatemala y We Social Movements, 2023, p. 65

Los ingresos promedio de los empleadores que tienen cinco o menos trabajadores se muestran en la tabla 11, donde destaca el ingreso mayor de los empleadores agrícolas respecto de los no agrícolas, y de los residentes urbanos con relación a los rurales.

TABLA 11. INGRESO PROMEDIO MENSUAL DE EMPLEADORES DE CINCO O MENOS TRABAJADORES EN QUETZALES, 2023

Tipo	Total	Urbanos	Rurales
Empleador no agrícola	Q3,887.37	Q4,556.35	Q3,479.36
Empleador agrícola	Q6,111.49	Q10,000.00	Q5,549.76

Nota. ENCOVI 2023

e) Cobertura de la seguridad social

La tabla 12 presenta, en la tercera columna de izquierda a derecha, el número de ocupados que se identificaron como afiliados al IGSS en los 10 departamentos con mayor número de asalariados y que, exceptuando Izabal, Retalhuleu y Sacatepéquez, tienen mayor número de cotizantes, de acuerdo con los datos de afiliación del IGSS (2024, C5) y agrupados en un solo bloque está el dato de los 12 departamentos restantes.

Las cifras de la ENCOVI son considerablemente inferiores, en más de 300,000 personas, respecto a la afiliación real. La tercera y la cuarta columna se refieren a los porcentajes de no afiliados – según la ENCOVI – sobre el total de asalariados por departamento de la primera columna, que evidencian para el caso de las mujeres, su baja participación en la población asalariada de la mayoría de los departamentos. Por ejemplo, en Huehuetenango (el segundo más poblado del país) del total de 312,726 asalariados, solamente el 27 % son mujeres, y de ellas el 30 % no está afiliada a la seguridad social, lo que seguramente se debe a que un alto porcentaje de mujeres asalariadas de ese departamento y otros de situación similar, se desempeñan en el sector público y en el empleo privado correspondiente a bancos y otros servicios prestados por empresas formales.

Por otra parte, el informe sobre empleo de la ENCOVI indica, al referirse a la población asalariada por vulneración de derechos, que solamente el 18.7 % no está afiliado al IGSS, pero de la base de datos de la encuesta se extrae que el porcentaje de asalariados cotizantes es del 27 %, por lo que los no cubiertos ascienden al 73 %. Utilizando el número de cotizantes reportados por el IGSS, el porcentaje de asalariados protegidos por la seguridad social se eleva al 35 %, cifra congruente con lo anotado por ASIES en otros estudios que utilizaron las bases de datos de las ENEI.

La ENEI de 2019 señala que el 33.4 % de asalariados estaba afiliado a la seguridad social (Prado, 2021, p. 4 y 29).

TABLA 12. ASALARIADOS Y AFILIADOS, Y NO AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, EN PORCENTAJES SEGÚN SEXO Y ETNIA, POR DEPARTAMENTO, 2023

Departamento	Total asalariados	Cotizantes IGSS	Afiliados. IGSS ENCOVI	Porcentaje de no afiliados	Mujeres no afiliadas porcentaje	Indígenas afiliados indígenas
Guatemala	1,172,910	862,461	560,886	52%	24%	7%
Huehuetenango	312,726	30,632	32,351	90%	30%	53%
San Marcos	208,477	38,895	38,061	82%	34%	58%
Alta Verapaz	245,246	40,200	30,763	87%	24%	18%
Quiché	232,167	23,064	45,610	80%	21%	74%
Quetzaltenango	243,711	63,637	18,827	92%	23%	84%
Escuintla	216,754	140,475	37,451	83%	29%	37%
Chimaltenango	249,259	30,153	92,268	63%	26%	5%
Petén	139,099	35,585	29,167	79%	25%	23%
Suchitepéquez	157,216	35,482	44,990	71%	24%	18%
Resto departamentos	1,266,582	254,079	271,084	79%	27%	31%
Totales	4,444,147	1,554,663	1,201,458	73%	26%	30%

Nota. ENCOVI 2023 e IGSS, 2024.

La tabla 13 presenta la población económicamente activa (PEA) reportada por el censo de 1973, por categoría ocupacional y su desagregado en porcentajes según sexo, a efecto de comparar el número de asalariados (públicos y privados) con los trabajadores afiliados al IGSS en ese año, que ascendieron a 468,873. También muestra la distribución por actividad económica, igualmente distribuida por sexo,

donde en otras se incluye minas y canteras, electricidad, gas y agua, transporte y comunicaciones (39,000 ocupados) y no clasificadas.

TABLA 13. PEA POR CATEGORÍA OCUPACIONAL Y ACTIVIDAD ECONÓMICA, EN MILES, 1973

Categoría	Total	Hombres	Mujeres	Actividad	Total	Hombres	Mujeres
Patrono	19	89 %	11 %	Agricultura	884	98 %	3 %
Cuenta propia	595	90 %	10%	Industria	212	78 %	22 %
Asalariado	742	81 %	19 %	Construcción	64	100 %	--
No remunerado	173	94 %	6 %	Comercio y banca	115	68 %	32 %
Ignorado	17	76 %	24 %	Servicios	194	43 %	57 %
Total	1,546	86 %	14 %	Otras	77	90 %	10 %

Nota. Guerra Borges, 1986, p. 303 e IGSS, 2024, C1.

Los datos de 1973 coinciden con el período en el que se comenzó a estudiar el fenómeno de la informalidad. Evidencian el fuerte predominio de los hombres en la PEA, con la presencia más alta de mujeres en la categoría de trabajadores asalariados; y por actividad económica mayor presencia en los servicios y relativamente alta en el comercio. También se observa que el 48 % de la PEA estaba integrada por asalariados, categoría que tuvo un descenso significativo con respecto al censo de 1964, cuando ascendió al 58 % de la PEA (Guerra Borges, 1986, p. 303). En cuanto a la cobertura de la seguridad social, esta alcanzaba al 63 % de los asalariados, siendo necesario recordar que un porcentaje considerable de los trabajadores por cuenta propia no agrícola laboraba como jornaleros en las temporadas de cosecha de café, algodón y caña de azúcar. Schmid (1973, como se citó en Taracena, 2016, p. VII) estimó

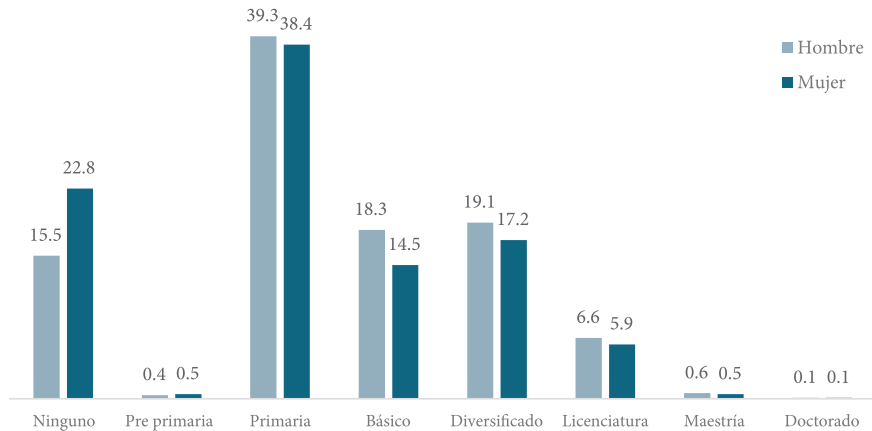
que entre 1965 y 1966 participaron en el trabajo migratorio temporal en la agricultura entre 302,500 y 408,000 laborantes.

Estos datos son igualmente interesantes porque coinciden con la época dorada del MCCA, durante los cuales Guatemala alcanzó tasas de crecimiento de 9.5 % en 1963 y 8.8 % en 1968 (Linares, 2015, p. 15) que son las únicas que superaron el 8 % de los últimos 65 años. El MCCA afrontó serios problemas a partir del conflicto armado entre El Salvador y Honduras de 1969, pero durante casi dos décadas fue un factor dinámico para las economías centroamericanas en cuanto al entorno institucional, inversión productiva y e infraestructura física (Chamorro, 2023, p. 14). Guatemala fue el país más favorecido con el intercambio intrarregional y alrededor de cuatro quintas partes de sus ventas eran productos industriales. De 1946 a 1974 el número de ocupados en la industria pasó de 20,493 a 65,371 (Guerra Borges, 1985, p. 286 y 287).

f) Nivel educativo de los ocupados informales

El nivel educativo de la población de 15 años y más, para 2018, por sexo, se presenta en la figura 3, que permite verificar que, menos del 40 % cursó la primaria y menos del 20 % el ciclo diversificado de secundaria, con diferencias poco significativas en todos los niveles entre los hombres y las mujeres, con excepción de los que carecen de algún nivel educativo.

FIGURA 3. NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS, POR SEXO, 2018



Nota. INE,2021, p. 18.

El nivel educativo de los ocupados informales de siete años y más, que aparecen en la tabla 14 se contrasta con los datos de la figura anterior. Por ejemplo, de los empleados privados informales, el 25 % tiene estudios de diversificado, y entre los trabajadores por cuenta propia no agrícola solamente el 22 % alcanzó ese nivel. Es también bajo el nivel educativo de los trabajadores no remunerados, de los que el 48 % con el nivel de primaria y solamente el 10 % con diversificado; entre los jornaleros, el 23 % no tiene algún nivel educativo y el 53.5 % únicamente la primaria; y entre los trabajadores por cuenta propia agrícolas, de los cuales el 35 % carece de algún nivel educativo y el 50 % solamente primaria.

TABLA 14. NIVEL EDUCATIVO DE LOS OCUPADOS INFORMALES DE SIETE AÑOS Y MÁS, 2023

Categoría	Ninguno	Preprimaria	Primaria	Básicos	Diversificado	Superior	Total
Empleado privado	104,618	9,212	420,482	196,378	264,259	68,365	1,063,314
Jornalero	268,248	17,168	654,618	178,180	98,910	6,702	1,223,826
Servicio doméstico	93,641	2,677	181,234	52,822	39,792	3,733	373,899
Empleador	19,635	1,000	48,850	23,157	26,675	10,869	130,186
Cuenta propia no agrícola	182,318	10,586	416,488	157,149	215,124	-	981,665
Cuenta propia agrícola	162,989	6,132	232,486	39,191	26,968	-	467,766
Trabajador no remunerado	122,764	8,341	289,347	100,611	61,685	14,674	597,422
Total	954,213	55,116	2,243,505	747,488	733,413	104,343	4,838,078

Nota. ENCOVI 2023.

De acuerdo con datos de la ENEI de 2021, el 50,1 % de los asalariados privados afiliados al IGSS, residentes en el dominio urbano metropolitano (departamento de Guatemala) contaba con ciclo diversificado, el 46.5 % en el dominio resto urbano; y el 32.8 % de los residentes en el área rural (Inspir Guatemala y WSM, 2023, p. 46), lo que pone de manifiesto la vulnerabilidad en materia de capacidades que enfrentan los ocupados informales y las condiciones relativamente más favorables en las que se encuentran los trabajadores cubiertos por la seguridad social.

7. Acciones clave para promover la transición a la formalidad

Una primera e importante reflexión que debe hacerse al elaborar planteamientos relacionados con la transición a la formalidad, siguiendo a Vargas et al. (2023, p. 354) es que la informalidad no es deseable, “porque explica en cierta medida la persistencia de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión”, atentando contra la cohesión social. Además, “socava la calidad del empleo, y en consecuencia, limita el progreso económico y social”.

Como se puso de manifiesto durante la crisis de la pandemia del COVID-19, la informalidad está generalmente asociada con empleos precarios, bajos ingresos y alta vulnerabilidad ante cualquier tipo de shock, e indisolublemente ligada a los déficits de trabajo decente. La informalidad, tanto para los microempresarios, trabajadores por cuenta propia y asalariados significa la ausencia de un trato igualitario y escasas o nulas posibilidades de acceso a derechos y al bienestar, por lo que profundiza la desigualdad.

Lo arriba citado coincide con los planteamientos de la mayoría, si es que no todos, de autores citados en este estudio, y con lo manifestado por Jorge Arroyo y Michael Nebelung, expertos de OIT y GTZ, respectivamente, quienes en 2002 hicieron un estudio pionero sobre la micro y pequeña empresa (mype) en Centroamérica, cuyos hallazgos y reflexiones son totalmente actuales, demostrando a partir de la extensa evidencia recogida, que el empleo generado por las mype es:

...en general precario, caracterizado por su alta desprotección social y (...) que es de la peor calidad que se puede encontrar en la región, en términos de condiciones de trabajo, de baja productividad y de bajos ingresos que generan, por lo que no puede ser considerado deseable (Arroyo y Nebelung, 2002, p. 67).

Estos autores identificaron varios mitos extensamente difundidos, coincidentes con la visión romántica del emprendimiento, relacionados con las características de las *mype* y del empleo que generan: 1) son el motor de la economía, locomotoras que arrastran a los demás vagones del desarrollo; 2) tienen gran potencial, vinculado a su capacidad para insertarse en nichos de mercado, y a su inventiva, innovación, adaptabilidad y flexibilidad para responder a las exigencias de los mercados; 3) son una importante, si no la única opción de trabajo en la región, en la medida que aportan el mayor empleo en Centroamérica; 4) involucran un empresariado distinto, con mucha fuerza y una visión social de sus circunstancias; y 5) adoptan formas empresariales que configuran una nueva economía popular y solidaria, que integra el cooperativismo y diversas formas asociativas de producción (Arroyo y Nebelung, 2002, p. 57, 61, y 67).

Por ello, el dilema planteado por Michel Hansenne en la Memoria de 1991, al que dan respuesta posteriores resoluciones de la CIT y especialmente la Recomendación 204, se resuelve haciendo extensivas las regulaciones, que deben orientarse a cubrir todas las actividades económicas que se realizan en una sociedad, y la cobertura de la protección social, que es un derecho humano del que deben disfrutar todas las personas que trabajan, pero no de una manera punitiva, que induzca a los informales a un escape permanente.

Consecuentemente, para definir acciones orientadas a promover la formalización de los trabajadores y de las empresas formales debe tenerse en cuenta, en primer lugar, la diversidad de causas de la informalidad, abordadas en el numeral 2 de este estudio, y que están presentes en la realidad guatemalteca.

En segundo lugar, hay que considerar que la diversidad y entrelazamiento de sus causas dan paso a la heterogeneidad de la economía informal, como reconocen todas las escuelas o enfoques que la estudiaron desde el último tercio del siglo XX.

Esa heterogeneidad fue reconocida en la primera caracterización de la informalidad de 1976. En su Memoria de 1991, citada en el numeral 1.2 de este estudio, el director general de la OIT describió el amplio espectro de trabajadores y unidades económicas que la conforman, por lo que se trata de un sector dentro del cual existen grandes desigualdades, desde personas con ingresos suficientes y superiores a muchos trabajadores del sector formal, los menos, y una mayoría en condiciones de pobreza, hasta llegar a niveles de indigencia, al tiempo que anotaba una importante característica común a casi todos los informales, como es su alto grado de vulnerabilidad. Característica que debe tenerse presente a la hora de formular e implementar acciones para impulsar su formalización.

En tercer lugar, es siempre necesario recordar que la informalidad, especialmente aquella que se relaciona con la falta de protección social, está presente en la casi totalidad de microempresas, pero también en algún grado en las pequeñas y medianas e incluso en las grandes. Por lo que no es la excepción sino prácticamente la regla, aunque desde el punto de vista de la generación del PIB la contribución de la informalidad es poco más del 20 %.

La multiplicidad de causas de la informalidad y las especificidades de las microempresas obligan a tener un enfoque diferenciado para apoyarlas. Zevallos, 2007 (como se citó en Cabrera, 2020, p. 57) señala muy acertadamente que “...las políticas públicas de la mayoría de los países latinoamericanos no han sabido diferenciar entre pyme y microempresa”; y que los problemas y potencialidades de ambas categorías de empresas no siempre coinciden entre sí, cayendo los gobiernos en el establecimiento de “acciones uniformes para estratos que tienen problemas diferentes y requieren por tanto de enfoques distintos”.

Es por esto que Cabrera (2020, p. 97) recomienda “que las políticas enfocadas hacia la microempresa, deberían tener vínculos con las políticas sociales, pero en

el caso de las políticas dirigidas a las pyme, el enfoque debería ser estrictamente económico y de impulso a la productividad y competitividad”.

Arroyo y Nebelung (2002, 151 y 152) sugieren que para el caso de las mype se consideren dos estratos: el primero, con potencial de competitividad en mercados que permiten la acumulación, conformado por microempresas y autoempleados pertenecientes a los sectores modernos y de acumulación ampliada; y el segundo, que comprende los estratos de acumulación simple y los de subsistencia, insertados en mercados con pocas posibilidades de acumulación, estimando que este estrato se encuentra alrededor de dos tercios de los establecimientos y de los puestos de trabajo del sector mype.

Tokman y Martínez (1998, p. 24), en un documento preparado para la XI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de 1998, afirmaron que era obvio exigir al sector informal – hay que tener presente que esa era la denominación utilizada antes de 2002 – el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, salario mínimo y salud y seguridad en el trabajo, pero la aplicación del resto de la normativa laboral plantea dificultades, por la naturaleza de las unidades productivas que lo integran.

Mencionaron que una opción podría ser una regulación especial para el sector, lo que implica un sistema dual, advirtiendo sobre varias inconveniencias para esa distinción, pues implica un tratamiento diferente de los trabajadores dependiendo del lugar donde estén ocupados, por lo que plantearon “un sistema único”, que reconozca la imposibilidad, al menos transitoria, de cumplir con la totalidad de los requisitos legales.

Lo anterior abre varias opciones de políticas: reconocer una dualidad de hecho sin la correspondiente sanción, lo que implica cierta tolerancia y “una lógica también diferente de promoción al sector informal y de sanción respecto a otros”, adaptando “los requisitos de formalización para acercarlos a las posibilidades

de los informales”, pues la formalización se justifica principalmente, “no desde la perspectiva de los sectores organizados, sino por el contrario de los beneficios que el acceso a dicha formalidad puede significar para el desarrollo de las actividades y las personas ocupadas en el sector”, concibiéndola como “una puerta de entrada a la ciudadanía económica plena”, que indudablemente trae consigo derechos y obligaciones (Tokman y Martínez, 1998, p. 24 y 25).

A la luz de lo antes expuesto propusieron, entre las nuevas funciones de la administración del trabajo y las tareas de la inspección del trabajo, “la reorientación de la fiscalización del cumplimiento de las normas laborales hacia una función más preventiva y educativa y menos sancionadora”, especialmente en las actividades de control dirigidas al sector informal, “facilitando además la simplificación de los procedimientos administrativos exigidos por dicha normativa” (Tokman y Martínez, 1998, p. 31 y 32).

Lo arriba apuntado es aplicable a todas las funciones de control que ejercen las entidades públicas, en materia tributaria, sanitaria, ambiental, etcétera, lo que exige un cambio en la cultura organizacional de las instituciones, partiendo de la ya clásica afirmación sobre que situaciones diferentes ameritan tratamientos diferentes, pues en caso contrario no es posible hacer realidad los principios de igualdad, formal y material, pues si plantea únicamente la igualdad ante la ley, el resultado es la profundización de la desigualdad y la perpetuación de las brechas.

Otro mito arraigado a fuerza de repetirlo es la afirmación sobre que la legislación laboral protectora es un obstáculo para la creación de empleo y causa principal de la informalidad, como sostienen los autores de las escuelas legalista y voluntarista, aunque es necesario admitir que en algunos países la legislación laboral fue excesivamente protectora, perdiendo el sentido de la realidad y la búsqueda de un cierto equilibrio que deben tener incluso las normas que garantizan derechos humanos.

Desde la década de los 80 y, siguiendo el temprano ejemplo de Chile bajo la dictadura de Pinochet y luego los lineamientos del Consenso de Washington, se asumió que la “responsabilidad de la situación en el trabajo es de las personas, porque no estudiaron, no se capacitaron, no esforzaron o tomaron malas decisiones”, que empeoraba cuando se buscaba solucionarla a través de la legislación laboral (Krein et al., 2023, p 388), reclamando por un lado la autonomía para las partes de la relación laboral, para que sin la tutela del Estado negociaran las condiciones de trabajo, mientras por el otro se deslegitimaba a las organizaciones sindicales, marcándolas con el estigma de ser un peligro para la existencia de las empresas, y dejando a los trabajadores sin representación ni voz.

Los impulsores de la flexibilización o desmantelamiento de la legislación protectora omitían reconocer que las relaciones laborales son relaciones de poder, donde, como afirmó Ermida (2011, p. 11), hay una parte fuerte y otra débil, y ese desequilibrio de poder se corrige mediante la protección que la ley brinda al trabajador y también a través de acción colectiva, mediante el ejercicio de los derechos de sindicación y negociación colectiva.

Retornando a Krein et al. (2023, p. 389), estos autores afirman que las numerosas reformas impulsadas en ALC orientadas a la flexibilización o desmantelamiento de las normas laborales, no dieron los resultados prometidos por sus defensores “especialmente en relación a la formalización y generación de empleo. Las reformas contribuyeron, por el contrario, a aumentar aún más la precariedad del mundo del trabajo”.

En Guatemala, al igual que en muchos países de ALC y del resto del mundo en desarrollo existe una flexibilización de hecho, pues en muchos ámbitos, particularmente el laboral, el incumplimiento es prácticamente la norma, el control es mínimo o está mediatizado, y el mercado librado a sus fuerzas no es capaz de crear suficientes empleos de calidad. Adicionalmente, surgen nuevas

formas de trabajo a partir de las plataformas digitales, como Uber, que es un ejemplo de trabajo precario informal, que dio lugar al término uberización, referido a las modalidades de gestión y control del trabajo que surgen con la digitalización (Krein et al., 2023, p. 242), o el Airbnb que, al menos en el caso de Guatemala, es una fuente de evasión tributaria.

En materia laboral, ante estas y otras modalidades de lo que se ha denominado formas atípicas de empleo, el reto que enfrenta la legislación del trabajo es dotarla, como sugiere Bronstein (2006, p. 20) de “un objetivo de gran angular”, para que enfoque no solamente al trabajo subordinado en sentido estricto, “sino también a los trabajadores que se encuentra en su periferia, de quienes hoy se puede decir que son objetivamente dependientes, pero no jurídicamente subordinados”, o falsos independientes.

El paquete de medidas que deben impulsarse para mejorar las condiciones de los trabajadores y unidades económicas informales, superar los déficits de trabajo decente y establecer bases sólidas para su desarrollo y prosperidad, tiene una serie de prerrequisitos o condiciones básicas que es necesario cumplir para que las intervenciones sean exitosas, y que se desarrollan a continuación:

- **Información sólida y confiable:** para tomar decisiones y fundamentar las propuestas que impulsen la transición a la formalidad es necesario contar con estadísticas confiables y actualizadas, que permitan conocer a profundidad y con certeza, la realidad, necesidades y expectativas de los trabajadores y de las empresas informales, en particular de las microempresas. En este estudio se anotaron inconsistencias y enormes diferencias entre las encuestas que realiza el INE, lo que lleva a dudar de su veracidad, las incongruencias entre dichas encuestas y los datos del IGSS y, con el número de microempresas que en 2015 reportó el MINECO. La brecha de información se ampliará pues el INE no realizó la ENEI de 2024 y no está previsto que vaya a realizar la del próximo año.

- **Fortalecimiento institucional:** la primera estrategia general de la Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, pequeñas y medianas empresas, aprobada mediante acuerdo gubernativo en 2005, es el fortalecimiento del marco institucional. Sin embargo, casi 20 años después persiste la debilidad institucional del MINECO y del MINTRAB. Al preguntar a mediados del presente año a un especialista en desarrollo empresarial, sobre la capacidad de ambos ministerios para atender las necesidades a los empresarios y trabajadores informales, indicó que la presencia territorial y la capacidad de atención del MINTRAB era baja y aún más la del MINECO. Los servicios del MINTRAB se limitan a las labores de inspección y en menor medida del servicio del empleo, y las 13 oficinas departamentales del MINECO – sin presencia en departamentos de gran importancia económica como Escuintla, Izabal y Jutiapa – cuentan con mínimo personal, que se reduce en ocasiones al delegado departamental y algún apoyo administrativo.
- **Recursos financieros suficientes:** el escaso desarrollo institucional va de la mano con los limitados recursos financieros asignados a los dos ministerios. Para las funciones de la administración del trabajo (descontando el Aporte para el adulto mayor y los fondos para recreación de los trabajadores del Estado) el MINTRAB dispuso en 2022 de Q189.1 millones y en 2024 de Q161.7 millones; y el MINECO de Q771. 1 millones en 2022 y de Q397 en 2024.

A partir de planes de acción con indicadores de resultados, los dos ministerios deben solicitar incrementos significativos de los recursos presupuestarios, para que el MINECO cumpla sus funciones en materia de desarrollo empresarial, dirigidos a la atención de los trabajadores por cuenta propia y microempresarios; y el MINTRAB las correspondientes a las políticas activas de mercado de trabajo, que incluyen la formación profesional y la intermediación laboral.

- **Implementación de las políticas vinculadas con la economía informal:** las dos políticas prioritarias para apoyar a los trabajadores y las unidades

económicas informales son la PNED, que contiene un eje dedicado a propiciar un entorno propicio para el desarrollo de empresas, orientado al apoyo de los trabajadores por cuenta propia agrícolas y no agrícolas y empresas de cinco o menos trabajadores, y a las pyme; y un eje de tránsito a la formalidad, siguiendo los lineamientos de la Recomendación 204 de la OIT (MINTRAB, 2017, p. 37 y 39). La PNED ha estado prácticamente en impasse desde mediados de 2023, cuando la anterior administración inició un proceso de actualización, que a la fecha todavía no finaliza con el actual Gobierno, cuando urge iniciar su implementación luego de transcurridos ocho años desde su adopción, pues como pusieron de manifiesto tres informes de monitoreo de la PNED, elaborados por ASIES entre 2020 y 2022, los avances son mínimos en prácticamente todas de las 16 acciones prioritarias que comprende.

La Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas comprende siete estrategias, entre ellas planes de acción para servicios financieros, servicios de desarrollo empresarial (SDE), simplificación de barreras administrativas y un sistema de información sectorial. La prestación de los SDE estaría a cargo del sector privado y el sector público cumpliría funciones de regulación y normalización, subsidiando parcialmente el acceso a los servicios, indicando que en las mipyme había para pagar por los servicios (MINECO, 2005, p. 38).

Un estudio realizado por ASIES en 2023, sobre el apoyo a los trabajadores por cuenta propia y microempresarios, con datos obtenidos de la memoria de labores del MINECO de 2021, evidenció la escasa cobertura de las acciones a cargo del Viceministerio de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y los consiguientes mínimos avances en la implementación de esa Política.

Por ejemplo, las “Sedes de Dinamización Económica” atendieron 16,791 personas en todo el año; en ocho ferias y encuentros comerciales

participaron 318 mipyme y emprendedores; y solamente funcionan cinco centros PROMIPYME, pues el resto de los establecidos con fondos de un préstamo del BID fueron cerrados al agotarse dichos fondos (Linares, 2023, p. 18 y 19).

El Plan Estratégico Institucional del IGSS 2018-2022 incluyó entre sus acciones estratégicas preparar un plan de acción para la afiliación de pequeños contribuyentes, profesionales independientes, etcétera. En 2021 el informe de labores del IGSS reportó que se contaba con un proyecto de reglamento (Linares, 2022, p. 5), y tres años después el reglamento no ha sido emitido.

- **Articulación de las políticas:** tomando en cuenta el gran rezago existente en la implementación de las políticas públicas – SEGEPLAN reconoce 72 vigentes –, lo recomendable es realizar un esfuerzo de articulación de las políticas vinculadas con la economía informal, pues la elaboración de nuevas políticas no pasa generalmente de ser un ejercicio académico, pues en las entidades públicas ha faltado un efectivo compromiso y voluntad para implementarlas.

Por ello, los ministerios deben actuar en dos ámbitos. El primero es la articulación de las políticas vigentes relacionadas con el empleo y la promoción de la mipyme, siguiendo los lineamientos que proporciona la SEGEPLAN, en la Guía para formulación de políticas (2017), la cual indica que las entidades deben elaborar un plan de acción, coordinación y articulación de las políticas relacionadas con sus tareas institucionales.

El segundo es la incorporación de las líneas de acción de las políticas en los planes estratégicos institucionales, que deben formularse al menos cada cinco años, planes operativos multianuales y planes operativos anuales, a efecto de garantizar su implementación según indica la Guía de SEGEPLAN (2017, p. 53), lo que permitirá lograr la necesaria vinculación del presupuesto con los planes, como ordena el artículo 8 de la Ley Orgánica de Presupuesto.

- **Coordinación interinstitucional:** otra gran falla de la institucionalidad pública, pese a la existencia de numerosas - y quizás excesivas - instancias, como gabinetes, consejos, etcétera, es la ausencia o extrema dificultad para lograr una permanente y eficaz coordinación interinstitucional, que debe tener como consecuencia una igualmente eficaz cooperación y complementación, que son características esenciales de toda estructura organizativa, sin la cual no es posible cumplir con las atribuciones conferidas por las leyes y los objetivos de las políticas.

En lo que respecta a la formalización, el espacio creado para impulsarla es la Comisión Nacional de Empleo Digno (CONED), integrada por los ministerios de Economía, Trabajo, Educación, Desarrollo Social y Agricultura, Ganadería y Alimentación, contemplada desde 2017 en la PNED, pero oficializada con un considerable retraso, mediante acuerdo gubernativo emitido el 8 de septiembre de 2021. Es decir, el equivalente de un período de gobierno para crear una comisión.

En un nivel superior se encuentra el Gabinete Específico de Desarrollo Económico, creado en 2019, y en el que participan todos los ministerios que integran la CONED. Ante este Gabinete debe presentar la CONED los informes de avance de la PNED, así como los correspondientes al resto de políticas vinculadas con la formalización. De este y otros gabinetes específicos, que no atienden temas vinculados con la seguridad nacional, deberían conocerse las actas de sus reuniones, para que la sociedad civil tenga posibilidades de evaluar su funcionamiento.

- **Cultura de cumplimiento:** otro elemento esencial es promover una cultura de cumplimiento, mediante la concienciación a la opinión pública en general, y a los empleadores y trabajadores, resaltando las ventajas y beneficios de los diferentes ámbitos de la seguridad, especialmente en materia de seguridad social y tributaria. Esto requiere como contrapartida que la administración pública predique con el ejemplo, a través de un trato

respetuoso, con empatía hacia el ciudadano, recordando siempre que este es titular de derechos y que el funcionario público es titular de obligaciones, lo que implica un manejo responsable, honesto y austero de los recursos públicos.

Finalmente, en lo que se refiere a recomendaciones concretas para formalizar a las empresas y trabajadores de la economía informal, el autor se permite remitir a los lectores interesados, a las políticas públicas antes mencionadas (PNED y Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas) y a las políticas públicas que tiene vinculación directa con las dos anteriores: Acuerdos de Paz, Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032, Política de Gobierno 2024-2028, Política Económica 2016-2021, Política Nacional de Competitividad, Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, Política Nacional en Discapacidad, Política Pública para la convivencia y la eliminación del racismo y la discriminación racial, Política Nacional de Emprendimiento, Política Nacional de Juventud y Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres. Todas estas políticas contienen lineamientos y acciones relacionadas con el trabajo decente y la formalización.

Adicionalmente, están las propuestas y recomendaciones formuladas por ASIES a lo largo de las últimas dos décadas, contenidas en los estudios mencionados en la introducción de este documento, que incluyen entre otros aspectos, los relativos a:

- Información y sensibilización sobre los beneficios de la formalización.
- Cobertura de la seguridad social para trabajadores de la economía informal, que entre otros aspectos plantean la incorporación de los trabajadores por cuenta propia, aceptar a los propietarios de empresas individuales con menos de cinco trabajadores como cotizantes con derecho a los programas del IGSS, y modalidades flexibles de afiliación,

aceptando la cotización por medio de cooperativas, sindicatos y organizaciones de la economía social y solidaria.

- Educación financiera, facilitar el acceso a los créditos, montos adecuados y tasas de interés favorables.
- Erradicar prácticas discriminatorias para el acceso al empleo, al crédito y a los servicios de las entidades públicas.
- Simplificación de trámites, cumpliendo con lo establecido en la Ley de Simplificación de Trámites y Requisitos Administrativos. Hay un avance significativo en la digitalización de trámites, pero prácticamente nada en cuanto a la simplificación y reducción de requisitos.
- Incentivos para la formalización, lo que incluye tributarios – el régimen de pequeño contribuyente es insuficiente – y los relacionados con la reducción o eliminación de los costos para obtener licencias, para lo cual el Estado debe prestar servicios gratuitos a los trabajadores por cuenta propia y microempresarios.

Referencias

- Abramo, L. (2023). *Antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina: un recorrido conceptual*. En: Véras, R., Varela, P. y Calderón A. (editores): *Informalidad en América Latina ¿un debate actual?* Sant Vicent del Raspeig: Universidad de Alicante.
- Arroyo, J. y Nebelung, M. (2002). *La micro y pequeña empresa en América Central*. Realidad, mitos y retos. GTZ/PROMOCAP y PROMICRO/OIT: San José.
- Amarante, V. y Arim, R. (2015). *Desigualdad e informalidad. Un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Santiago.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (2004). *Compendio de historia de Guatemala 1944-2000*. Guatemala: ASIES
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (2012). *El trabajo informal en Guatemala. Síntesis del estudio de opinión pública sobre trabajo decente y economía informal*. Proyecto Diálogo estratégico sobre trabajo decente y economía informal, ejecutado por ASIES con apoyo de la Unión Europea. Guatemala.
- Banco de Guatemala (2024). *Estadísticas macroeconómicas*. Guatemala. <https://banguat.gob.gt/page/actividad-economica>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2024). *Las complejidades de la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Hoja informativa. Washington, D. C.
- Bárcena, A. (2019). *Alicia Bárcena: el trabajo decente es la llave maestra para la igualdad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/noticias/alicia-barcena-trabajo-decente-es-la-llave-maestra-la-igualdad>
- Bárcena, A. (2022). *La igualdad en el centro del pensamiento de la CEPAL: ideas, políticas y acciones en el período 2008-2022*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago.
- Bronstein, A (2006). *Retos actuales del derecho del trabajo*. Revista Latinoamericana de Derecho Social. Número 2. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Cabrera, M. (2020). Propuesta de lineamientos de política para impulsar la competitividad de las pyme en Guatemala. *Revista ASIES*, número 1, 2020. Guatemala.
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1971). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI editores, S. A.
- Casarreal, J. y Cruz, M. (2021). *Empleo informal: una explicación desde la demanda*. Contaduría y Administración, 66 (1). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Chamorro, E. (2023). *El largo camino de la integración centroamericana (pasado, presente y futuro)*. Serie Integración Centroamericana. Guatemala: ASIES y Konrad Adenauer Stiftung.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago.
- Cortés, A. (2012). *Modernización, dependencia y marginalidad: itinerario conceptual de la sociología latinoamericana*. Revista Sociologías, número 29, año 14. Porto Alegre.
- Ermida, O. (2011). *Protección, igualdad, dignidad, libertad y no discriminación*. Revista REAL CARD. ASIES con el apoyo del Gobierno de Canadá. Guatemala.
- Espejo, A. (2022). *Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago.
- Fuentes Knight, J. (2024). *Productividad, salario y competencia en Guatemala. Oportunidades para un país próspero y justo*. Guatemala: OXFAM Guatemala
- Fundación Libertad y Desarrollo (2024). *La demagogia de la desigualdad*. Guatemala. <https://www.fundacionlibertad.com/articulo/la-demagogia-de-la-desigualdad>
- Gauster, S. y Romero W. (2019). *Entre el suelo y el cielo. Radiografía multidimensional de la desigualdad en Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar y Oxfam en Guatemala.
- Germani, G., di Tella, T. y Ianni, O. *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica(s.f.)* México: Editorial Era, S. A.
- Global Entrepreneurship Monitor (2014). *Reporte nacional de emprendimiento. Guatemala 2013-2014*. Guatemala: Universidad Francisco Marroquín.
- Global Entrepreneurship Monitor (2023). *Guatemala: reporte nacional 2022/2023*. Guatemala: Universidad Francisco Marroquín.
- Gobierno de Guatemala (2018). *Definición estadística del sector y del empleo informal en Guatemala*, Desarrollada por la Subcomisión “Transito a la formalidad”. Guatemala
- Guerra Borges, A. (1986). *Compendio de geografía económica y humana de Guatemala*. Guatemala: Editorial Universitaria.
- Inspir Guatemala y We Social Movements (2023). *Estudio de protección social y salarios mínimos en Guatemala*. Elaborado por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales. Guatemala: ASIES

- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (2024). *El IGSS en cifras. Avance mensual 2024*. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística (2016). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. ENEI 2-2015*. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística (2021). *Compendio estadístico con enfoque de género*. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística (2024). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida ENCOVI 2023. Principales resultados de empleo, población y vivienda*. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística (2024). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida ENCOVI 2023. Principales resultados de pobreza y desigualdad*. Guatemala.
- Kliksberg, B (2003). *Hacia una economía con rostro humano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Krein, et al. (2023). *Regulación y políticas públicas de tránsito a la formalización*. En: Véras, R., Varela, P. y Calderón A. (editores): *Informalidad en América Latina ¿un debate actual?* Sant Vicent del Raspeig: Universidad de Alicante.
- Krein, et al. (2023a). *Informalidad laboral: estructura económica, modelos de desarrollo y tendencias recientes*. En: Véras, R., Varela, P. y Calderón A. (editores): *Informalidad en América Latina ¿un debate actual?* Sant Vicent del Raspeig: Universidad de Alicante.
- León, A. y Caicedo, H. (s. f.). *Informalidad: escape y exclusión, de Guillermo Perry et al.* Universidad de Los Llanos. Villavicencio, Colombia.
- Linares, L. (2015). *En busca del trabajo decente*. Proyecto Diálogo social para el trabajo decente. Ejecutado por ASIES con el apoyo de la Unión Europea. Guatemala.
- Linares, L. (2022). *Desafíos para la formalización. Seguridad social para todos*. Proyecto Promoviendo el trabajo decente para todos. Ejecutado por ASIES con el apoyo de la Unión Europea. Guatemala.
- Linares, L. (2023). *Apoyo a los trabajadores por cuenta propia y microempresarios. Recomendaciones derivadas del estudio sobre mujeres emprendedoras*. ASIES y Konrad Adenauer Stiftung. Guatemala.
- Ludmer, G. (2019). ¿Qué hay de nuevo en el viejo debate sobre las causas de la informalidad laboral? *Cuadernos de Economía Crítica*, volumen 5, número 10. Sociedad de Economía Crítica. Buenos Aires.
- Ministerio de Economía (2005). *Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas*. Guatemala.

- Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2017). *Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032*. Guatemala.
- Miranda, M. (2024). *Mercado de trabajo del norte de Centroamérica. Algunas características*. Guatemala.
- Nefta, J. (2023). *La informalidad como forma de trabajo/empleo precario*. En: Véras, R., Varela, P. y Calderón A. (editores): *Informalidad en América Latina ¿un debate actual?* Sant Vicent del Raspeig: Universidad de Alicante.
- Oficina Internacional del Trabajo (1991). *El dilema del sector no estructurado. Memoria del Director General*. Conferencia Internacional del Trabajo, 78ª reunión. Ginebra.
- Oficina Internacional del Trabajo (1999). *Trabajo decente. Memoria del Director General*. Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión. Ginebra.
- Oficina Internacional del Trabajo (2002). *El trabajo decente y la economía informal*. Informe VI. Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión. Ginebra.
- Oficina Internacional del Trabajo (2002a). *Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal*. Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión. Ginebra.
- Oficina Internacional del Trabajo (2011) *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*. Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión. Ginebra.
- Oficina Internacional del Trabajo (2014). *La transición de la economía informal a la economía formal*. Informe VI (1). Conferencia Internacional del Trabajo, 103ª reunión. Ginebra.
- Oficina Internacional del Trabajo (2015). *Quinto punto del orden del día: la transición de la economía informal a la economía formal*. Actas provisionales, 104 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo (1998). *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Conferencia Internacional del Trabajo, 86ª reunión. Ginebra. <https://www.ilo.org/es/resource/otro/declaracion-de-la-oit-relativa-los-principios-y-derechos>
- Organización Internacional de Trabajo (2020). *Diagnóstico sobre economía informal. Énfasis en el sector comercio de los países del norte de Centroamérica: El Salvador, Honduras y Guatemala*. Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana. San José.
- Organización Internacional del Trabajo (2023). *Panorama laboral 2023. América Latina y el Caribe*. Lima.
- Organización Internacional del Trabajo (2024). *Normas internacionales del trabajo*. <https://www.ilo.org/es/normas-internacionales-del-trabajo/convenios-protocolos-y-recomendaciones>

- Pérez Sainz, J. (2023). *La heterogeneidad de los mercados de trabajo en América Latina: reflexiones desde la comparación histórica*. En: Véras, R., Varela, P. y Calderón A. (editores): *Informalidad en América Latina ¿un debate actual?* Sant Vicent del Raspeig: Universidad de Alicante.
- Perry, et al. (2007). *Informalidad: escape y exclusión. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*. Washington.
- Prado, J. (2021) *Mujeres trabadoras en Guatemala*. Observatorio del Trabajo Decente. Serie Condiciones laborales de los grupos vulnerables. Proyecto Promoviendo el trabajo decente para todos. ASIES. Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2022). *Guía de formulación de políticas públicas*. Versión actualizada. Guatemala.
- Taracena, J. *Historias de vida laboral. Trabajadores agrícolas temporales*. Proyecto Diálogo social para el trabajo decente, apoyado por la Unión Europea, ASIES. Guatemala.
- Thomas, A. (2019). *Gráfico de la semana: la economía informal mundial: grande, pero ya no tanto*. IMF BLOG. <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2019/10/30/the-global-informal-economy-large-but-on-the-decline>
- Tokman, V. y Martínez, D. (1998). *Administración laboral y modernización de los ministerios de trabajo en América Latina*. Oficina Regional para las Américas de la OIT. Viña del Mar.
- Vargas, et al. (2023). *Desigualdad y dinámicas de inclusión y exclusión social*. En: Véras, R., Varela, P. y Calderón A. (editores): *Informalidad en América Latina ¿un debate actual?* Sant Vicent del Raspeig: Universidad de Alicante.
- Véras, R. et al. (2023). *La informalidad en Latino América desde varias perspectivas*. En: Véras, R., Varela, P. y Calderón A. (editores): *Informalidad en América Latina ¿un debate actual?* Sant Vicent del Raspeig: Universidad de Alicante.
- Weller, J. (2017). *Empleo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2017*. Páginas Selectas de la CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago.



Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

 /asiesgt

 @ASIES_GT

 /ASIESGTNew

ISBN 978-9929-603-51-6

