

**OIT Y EL GOBIERNO ARGENTINO:
EL DESENCUENTRO SOBRE LA INFORMALIDAD.
LIMA 2014**

**Alvaro Orsatti
RELATS, abril 2025**

Presentación

El aporte estadístico de la OIT a los análisis sobre el mundo laboral, un capítulo relevante de su acción centrada en la creación de normas internacionales del trabajo, tiene un momento destacado en América Latina-Caribe: la publicación anual, , desde hace treinta años (1994, por iniciativa de su por entonces director Victor Tokman), de Panorama Laboral, que combina estudios de base cuantitativa con un banco de datos.

Esta tarea, que continúa, se sustenta en los sistemas estadísticos de cada país, principalmente las encuestas de hogares, reproduciendo los indicadores nacionales y elaborando otros (con base en los microdatos), a su vez garantizando, en la mayor medida posible, la comparabilidad.. Para ello, OIT tiene una oficina especializada en Panamá (el Sistema de Información de A.Latina y Caribe, SIALC).

En el plano metodológico, este trabajo se sustenta en los acuerdos alcanzados en la CIET (Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo)).

En este marco, y aún cuando la OIT regional consulta a los gobiernos nacionales, que frecuentemente utilizan variantes propias del acuerdo general en el CIET, existe un campo potencial de divergencia. Un episodio que ha trascendido es el referido a Bolivia cuando observó en los primeros años del siglo, el lugar que ocupaba en un análisis comparativo sobre “trabajo decente”, el nuevo concepto adoptado en 1999, el cual intentaba ser ilustrado mediante estadísticas. OIT levantó al poco tiempo el ejercicio.

En esta tradición destaca la medición del “sector informal”, que ya estaba incluída en el primer número de Panorama Laboral. El CIET acababa de aprobar una directriz sobre el tema, recomendando utilizar, como aproximación (en rigor, muy limitada) una combinación de las estadísticas laborales sobre categoría de ocupación, tamaño del establecimiento y clafificación, para identifical a conjuunto integrado por unidades económicas familiares y microempresas con empleo asalariado, con el agregado del trabajo doméstico.

Diez años después (2003), una nueva directriz adoptó el concepto de “empleo informal” (y de “economía informal”), para referirse a un universo más amplio de informalidad, incluyendo ahora a los asalariados informales en empresas formales, una perspectiva que había venido desarrollándose, en paralelo, alrededor del concepto de “empleo no estándar/atípico”, y “empleo precario” (éste úlmo desde las organizaciones sindicales). Por lo tanto, al tradicional sector

informal se agregaba a la totalidad del empleo asalariado no registrado, y no solo aquel que se desempeña en las microempresas informales.

Poco tiempo después de la nueva directriz (2006), OIT consultó a los gobiernos nacionales, encontrando diferencias importantes en la práctica estadística en este campo, y opiniones diversas sobre la ampliación de la perspectiva.

Finalmente, OIT elaboró un banco de datos que aplicaba el nuevo criterio ampliado, y lo presentó en la Conferencia Americana de 2014 (en octubre, Lima). Previamente, ya había colaborado con la sede de OIT en un ejercicio de medición mundial (2009).

Esta nota no discute sobre las eventuales críticas que pueden hacerse al concepto y la metodología de medición de la informalidad, sino que registra un episodio protagonizado por el Gobierno argentino, sucedido en esa Reunión, que ilustra sobre el factor político implícito en la difusión de estas estadísticas, cuando transmiten una imagen relativamente crítica de las situaciones socioeconómicas.

El episodio de 2014

En la reunión de Lima ya mencionada, el documento de OIT estimaba que la informalidad laboral en Argentina, en 2013, era 46,8% de la ocupación total), por la combinación de la observada entre el empleo asalariado y no asalariado.

La delegación argentina consideró públicamente que ese dato sobreestimaba el nivel medido por su propio sistema estadístico, que era 31.1%. Tal indicador, publicado desde

1990, se refiere al “empleo no registrado” de los trabajadores en relación de dependencia, cuyo valor coincidía con el presentado por OIT para ese subconjunto. El nivel general de informalidad resultaba entonces de adicional la alta tasa atribuída a los trabajadores no asalariados, que nunca ha sido medida de manera regular por Argentina.

Se trataba entonces de una sobrerreacción “política”, en lo que tenía una clara causalidad el hecho de que la tasa general había sido difundida durante la realización de la Reunión por un periódico nacional (La Nación, en su edición del 14 de octubre) habitualmente crítico de la gestión gubernamental en esos años.

Al día siguiente, , el Ministerio de Trabajo divulgó un comunicado que, luego de reivindicar su dato de empleo no registrado, consideraba que OIT “miden otra cosa... el heterogéneo sector de los independientes”

Ese mismo día, la nota fue retomada en el primer plano institucional por la Presidenta de la Nación en una actividad pública que hacía un balance sobre los logros en materia de empleo, y consideraba que la difusión del dato por el periódico era parte de una campaña de oposición. De acuerdo al registro de La Nación (16 octubre), la Presidenta afirmó que ese dato era “un disparate total. Estamos cansados de ver cifras que nadie nos explica de dónde salen. El objetivo es muy claro: asustar para ajustar”.

Comentarios finales

No se dispone de información sobre desarrollos posteriores de este episodio, incluyendo la existencia de una respuesta formal a la queja del gobierno argentino.

En este marco general, un dato relevante es que OIT no incorporó la serie presentada en 2014 sobre informalidad total a su banco de datos, aunque siguió calculando el índice, e incluso dando información (menos precisa) sobre su descomposición por categoría ocupacional (por ejemplo, en un estudio presentado en Panorama Laboral 2024).

Como reflexión más amplia, puede agregarse que esta “sensibilidad” gubernamental, y también empresarial, en relación a la medición de la informalidad ampliada, está presente de manera clara en la dinámica de la OIT en el plano mundial. Al año siguiente del episodio aquí comentado, OIT aprobó la Recomendación 204 sobre Tránsito de la Economía Informal a la Formal, que retomaba el nuevo enfoque de 2003, al tiempo que una reunión técnica tripartita avalaba el concepto de “trabajo atípico”, para referirse al universo del trabajo asalariado dentro del cual se manifestaba la situación específica de empleo asalariado informal, junto a formas legales derivadas de enfoques flexibilizadores de las relaciones laborales vigentes en la práctica jurídicolaboral y de la administración del trabajo.

En este marco, fue evidente la reacción el Grupo de Empleadores, que observó de manera formal ambos instrumentos en aspectos definicionales, lo que consta en las actas del debate. La Recomendación fue aprobada siguiendo el plan original de OIT, es decir, manteniendo el tratamiento

sobre el empleo asalariado no registrado, que era el principal punto de conflicto. Como elemento transaccional, la Recomendación incluyó varias menciones al concepto de “empresas sostenibles” (aprobado en 2007 por gestión del Grupo), que introduce un factor cuasi “explicativo” de la informalidad en las empresas formales, en el plano de las políticas públicas (“no hay trabajo decente sin empresas sostenibles”, según una de las interpretaciones). En paralelo, el Grupo obtuvo la práctica exclusión, desde 2017, de menciones al concepto de empleo atípico, reemplazándolo por “formas emergentes de empleo”, algo enteramente distinto a la idea original. Esta no presencia de tal expresión se inició en la Reunión Americana de 2017 y se prolongó en la propia Declaración del Centenario sobre el Futuro del Trabajo (2019).

Por el lado gubernamental, la Recomendación mantuvo un aspecto observado por varios gobiernos, si bien en el texto, y en la recuperación posterior, ha quedado diluido: la existencia de un segmento de empleo informal en el sector público.