

Economía política de la desigualdad en Argentina (2003-2015). Instituciones laborales y protección social

Political economy of inequality in Argentina (2003-2015). Labor institutions and social protection

Lucía Trujillo y Martín Retamoza

Lucía Trujillo es becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

E-mail: luciatrujillos@gmail.com

Martín Retamoza es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

E-mail: martin.retamoza@gmail.com

resumen

Este artículo propone un análisis de la dinámica de la desigualdad en la Argentina entre los años 2003 y 2015. Se analizan tres aspectos asociados a la dinámica de la distribución personal del ingreso: las transferencias de ingreso, las políticas de jubilaciones y pensiones y el mercado de trabajo en relación con el funcionamiento de las instituciones laborales (sindicatos, negociación colectiva, salario mínimo y formalización laboral). El objetivo es aportar a la comprensión de los alcances y limitaciones de las políticas kirchneristas en cuanto a la desigualdad.

summary

This article proposes an analysis about the income inequality in Argentina between 2003 and 2015. Three aspects associated with the personal income distribution dynamic are analyzed: income transfers, retirement and pension policies, labor market and its institutions (trade unions, collective bargaining, minimum wage, labor formalization). The objective is to contribute to the understanding of the scope and limitations of Kirchner's government policies in terms of income inequality.

palabras clave

distribución del ingreso / desigualdad / kirchnerismo / instituciones laborales / protección social

keywords

income distribution / inequality / kirchnerismo / labor institutions / social protection

Introducción

Los debates sobre el balance de la larga década kirchnerista (2003-2015) han alcanzado particular intensidad tanto en el debate público como en los campos político, mediático y académico. Como ningún otro período, al menos desde la vuelta de la democracia, los desacuerdos en torno a los alcances de las políticas emprendidas por los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) han producido posiciones tan alejadas.

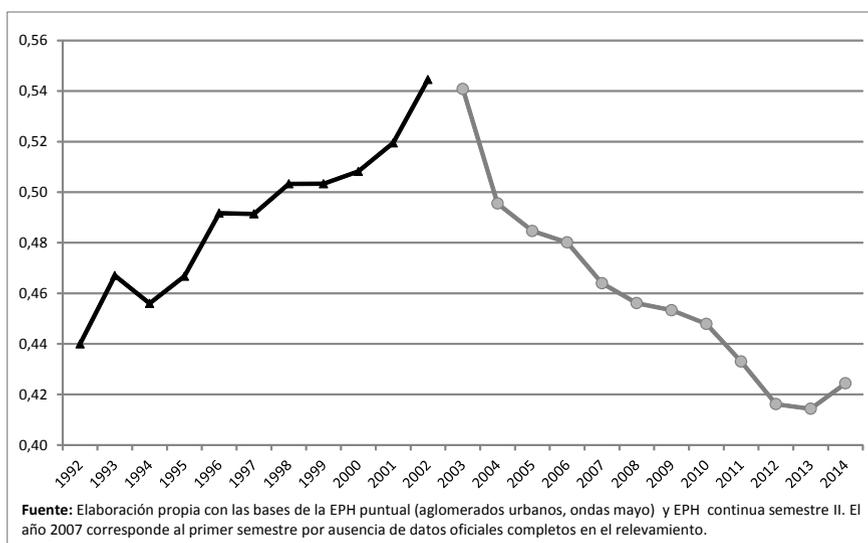
Las controversias sobre la desigualdad, como las llamó Gabriel Kessler (2015) constituyen uno de los asuntos más debatidos de la larga década kirchnerista. En efecto, se han planteado discusiones en torno a los alcances de los efectos del régimen social de acumulación (Nun, 1987) y de las políticas públicas sobre la desigualdad. En este contexto es de suma relevancia aportar, con base en indicadores y datos empíricos, a la comprensión de la dinámica de la desigualdad del ingreso durante el kirchnerismo. El aporte fundado en datos no implica, necesariamente, superar y cerrar las discusiones sobre la etapa en tanto todos los datos y los indicadores son construidos paradigmáticamente a partir de ciertos compromisos teóricos e intereses. Además, las fuentes de las que se extrae información para construir los datos no siempre están exentas de objeciones. Sin embargo, aportar evidencia implica la construcción de posicionamientos más sólidos y abiertos a la inspección intersubjetiva constitutiva del campo de validación de las ciencias sociales.

La desigualdad es un fenómeno multidimensional, que puede ser conceptualizado desde diferentes perspectivas y poniendo atención en diferentes núcleos (económicos, sociales, educativos, tecnológicos, habitacionales). Este artículo propone centrar la atención en la desigualdad del ingreso. El tema distributivo ha evidenciado un renovado interés en el campo académico y político desde los primeros años del siglo XXI (Ortiz y Cummins, 2011). Luego del fracaso de las políticas económicas neoliberales para tratar esta cuestión (Berg, 2015, Galbraith, 2015) y el crecimiento sostenido de los indicadores de la desigualdad del ingreso, surgió una extensa producción de estudios que analizan los impactos negativos que la alta desigualdad del ingreso tiene en el crecimiento económico y la pobreza.¹ América latina, la región más inequitativa en la distribución del ingreso, también incrementó la desigualdad durante los años noventa, pero junto con los países de África Sub-Sahariana, fueron las dos únicas regiones del mundo que lograron disminuir sus niveles de desigualdad del ingreso durante la primera década del siglo XXI (Ortiz y Cummins, 2011; Solt, 2016; Lustig *et al.*, 2013).

Argentina no ha sido ajena a la dinámica distributiva que ha caracterizado a América latina. Particularmente en el país, la desigualdad del ingreso ha transitado tendencias opuestas durante las últimas dos décadas, con un importante aumento de la desigualdad durante los años noventa y una etapa de descenso de gran magnitud que inicia después de la crisis de los años 2001-2002 (ver Gráfico I). Ahora bien, ¿qué factores incidieron en la dinámica de la desigualdad? Aislar el efecto individual de cada una de las posibles variables que explicarían la dinámica de la desigualdad es una tarea que se enfrenta a las dificultades de la multicausalidad del fenómeno. Sin embargo, proponemos un ejercicio de identificar las “determi-

naciones determinantes determinadas” (Dussel, 1985) que ayudan a comprender el proceso. En este artículo ponemos el foco en tres aspectos claves para explicar la dinámica de la desigualdad: i. las políticas de transferencias de ingreso; ii. las políticas vinculadas al sistema de jubilaciones y pensiones; y iii. la dinámica del mercado de trabajo y su relación con las instituciones laborales. Estos son elementos constitutivos del patrón de distribución del ingreso en el período 2003-2015² y permiten ver también las reconfiguraciones a partir de los contextos macroeconómicos y la propia dinámica política. En efecto, si proponemos una “economía política de la desigualdad” es porque reconocemos el lugar político de la economía y que el funcionamiento del régimen social de acumulación es afectado por las decisiones políticas en diferentes escalas. Esto es consistente con una apreciación compartida por diferentes analistas (aunque valorada de modos diametralmente opuestos) sobre la reocupación de la política en la toma de decisiones y en el reposicionamiento de la gestión gubernamental en la coordinación social durante el kirchnerismo.

Gráfico I
Evolución del índice de Gini del ingreso per cápita familiar (ipcf)
1992-2014



Para abordar el eje problemático del artículo se estudian los cambios en las distintas fuentes de ingresos de los hogares (laborales y no laborales) y su impacto en la distribución. Esto implica atender la dinámica del mercado de trabajo y algunas instituciones laborales que lo regulan (sindicatos, negociación colectiva, salario mínimo y formalización), así como el rol redistributivo de las políticas públicas de protección social (los programas de transferencias de ingresos como la Asignación Universal por Hijo y el Sistema de Jubilaciones y Pensiones). El estudio

propone atender al índice de Gini del ingreso per cápita familiar como indicador de la desigualdad.

El artículo está dividido en cuatro secciones. La primera se ocupa de analizar las transferencias de ingreso en el período, centralmente desde el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) hasta la Asignación Universal por Hijo (AUH). La segunda se enfoca en las instituciones laborales (sindicatos, convenios, salario mínimo y formalización laboral) que intervinieron en la distribución del ingreso de los asalariados. La tercera analiza la dinámica de la protección social ligada al sistema de Pensiones y Jubilaciones. Finalmente se presentan las conclusiones del artículo.

I. Las transferencias de ingreso: Del Plan Jefes y Jefas a la Asignación Universal por Hijo

En general se considera el 25 de mayo de 2003 como inicio del kirchnerismo con justa razón, si atendemos a que no sólo es el día de asunción de Néstor Kirchner sino una fecha celebratoria y de afirmación simbólica del colectivo político (Funes, 2016). Sin embargo, la observación de diferentes dimensiones obliga a una reconstrucción distinta de las múltiples temporalidades contenidas en el proceso histórico. En efecto, la comprensión de las condiciones de posibilidad de la irrupción de Néstor Kirchner como presidente resulta deficiente sin una mención al contexto de asunción, que en términos sociales, políticos y económicos nos remite a la crisis de 2001 (*cf.*: Bonvecchi, 2006).

La cuestión social estaba marcada por un deterioro de las condiciones de vida de amplias capas de la población subsumidas en problemas de empleo y pobreza. El agotamiento de la Convertibilidad y la salida vía la devaluación decretada por Eduardo Duhalde produjeron una transferencia de recursos y nuevas condiciones para los sectores favorecidos por esta medida (Castellani y Schorr, 2004). La situación social tendió a agravarse en los primeros meses de 2002, la medición de mayo arrojó los peores indicadores sociales y la tendencia hacia la caída del nivel de actividad económica continuaba. No obstante, la llegada de Roberto Lavagna al Ministerio de Economía significó una nueva fase en la reestructuración económica y salida gradual de la situación anterior. Esta incipiente recuperación marcó, en algunos casos, el inicio de procesos de reversión de la tendencia a la desmejora de indicadores sociales y laborales (Azpiazu y Schorr, 2010).

Ante la situación social, y como intento de contener la conflictividad social y recomponer márgenes de gobernabilidad, la gestión de Eduardo Duhalde promovió la implementación de un subsidio a los Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (decreto 565/02) que significó un paliativo para casi 2 millones de beneficiarios en el año 2003 (Golbert, 2004) y se convirtió en uno de los programas de mayor relevancia, llegando a representar cerca del 1% del PBI (Neffa *et al.*, 2008). En tan solo un año la desigualdad disminuyó de manera importante, pasando el índice de Gini de 0.56 a 0.53 entre 2002 y 2003.

Siguiendo los resultados del análisis expuesto en Trujillo y Villafañe (2011) el principal factor que explica la reducción de 4% en el índice de Gini entre 2002 y

2003, fue el ingreso proveniente de las transferencias del Estado. A ello se asocia especialmente la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) en el momento de mayor desempleo y desigualdad registrados en la historia argentina.

El gobierno de Kirchner mantuvo el PJJHD como parte de sus políticas pero éste comenzó a mostrar limitaciones tanto por la progresiva pérdida del poder adquisitivo como por sus dificultades en la articulación con el mercado de trabajo formal (Gasparini *et al.*, 2007; Beccaria y Groisman, 2008). El debate estaba planteado, y fueron implementándose otros programas tendientes a transferir ingresos y fomentar la capacitación laboral (como el “Manos a la Obra”) así como a contener la movilización social de las organizaciones de desocupados que lentamente abandonaban la demanda central de empleo para ubicarlas en otros nodos de la cuestión social (Retamozo, 2011).

En 2006 se abrió una nueva fase de las políticas sociales orientada a reemplazar al PJJHD. Se implementaron el Seguro de Capacitación y Empleo (SCE)³ focalizado en los individuos definidos como “empleables y el Programa Familias por la Inclusión Social orientado a garantizar el ingreso de hogares con menores de edad⁴” (Campos, Faur y Pautassi, 2007). Las dificultades de implementación de los programas fueron un factor clave para que, a pesar de las intenciones, los PJJHD siguieran siendo un ingreso significativo para un gran número de hogares. Julio Neffa (2008) calcula que para septiembre de 2007 unos 820 mil beneficiarios seguían alcanzados por el PJJHD, 271 mil se pasaron al plan Familias y unos 70 mil⁵ al SCE, mientras que 510 mil se incorporaron al mercado formal de trabajo.

En 2009, ya bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, las perspectivas del gobierno nacional eran complicadas. Por un lado, la crisis internacional hacía sentir sus efectos sobre las economías periféricas. Por otro, el ciclo político hostil al kirchnerismo abierto en marzo de 2008 por el “conflicto con el campo” (Aroskind, 2010) encontró su punto cúlmine con el resultado adverso al oficialismo en las elecciones legislativas de 2009.⁶ Esta situación de “debilidad” generó, paradójicamente, una oportunidad política para lo que algunos autores llamaron “exacerbación de lo nacional-popular” (Svampa, 2011), “reperonización” (Rocca Rivarola, 2015) o radicalización progresista (Varesi, 2011).

En este contexto irrumpe una política con una fuerte impronta de equiparación de derechos para los menores: la Asignación Universal por Hijo (AUH) para la Protección Social. Mediante el decreto 1602/2009, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner introdujo una modificación a la Ley N° 24.714 que estipula el régimen de asignaciones familiares para incluir a niños/as y adolescentes de grupos familiares desocupados o en la economía informal que registren ingresos menores al salario, mínimo, vital y móvil. La AUH consistió, entonces, en una extensión del sistema de protección previsto (y de larga data) en Argentina.⁷ La Resolución N°393/2009 de la ANSES, el organismo encargado de gestionar la prestación, reglamentó la puesta en práctica de la AUH y precisó alcances y condiciones.⁸

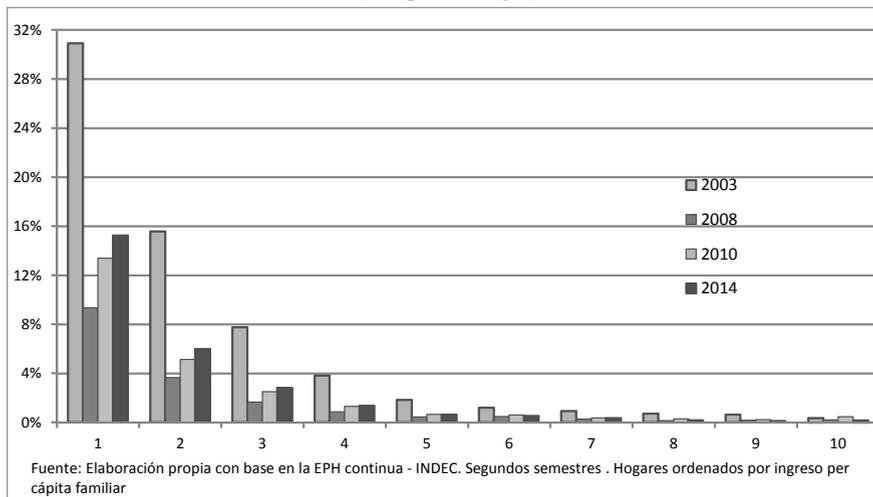
Bajo esta prescripción, el esquema de protección de menores tiende a la universalidad al apuntar cubrir a todas las personas menores de 18 años de edad bajo

diferentes modalidades de acceso al sistema (contributivas, no contributivas o por deducción impositiva). En la actualidad el monto de la transferencia es exactamente igual al establecido como máximo en el sistema contributivo (el valor máximo que recibe un asalariado formal por cada hijo, en agosto de 2015 ascendió a 837 pesos, que coincide con el monto vigente de la AUH en ese momento).

Según los datos del observatorio de la ANSES, en abril de 2014 se registraban 3.348.032 niños y adolescentes protegidos por la AUH. Haciendo uso de los datos del Censo Nacional de 2010 y proyecciones de población, es posible estimar que aproximadamente el 27% del total de la población objetivo en el país se encuentra cubierto por la AUH (Bustos y Trujillo, 2014). La implementación de la AUH tuvo lugar en la mitad del periodo de análisis, en el año 2009. Por ello, para obtener una aproximación al impacto distributivo de las transferencias del Estado, es importante distinguir los contextos diferenciados que enmarcaron las dos grandes políticas de transferencias de ingresos condicionadas: el PJJH y la AUH ya que, para muchos autores, la implementación de la “Asignación” cambia significativamente el paradigma de las políticas de protección social en el país.

A partir de la implementación del PJJHD, las transferencias del Estado representaban en 2003 más del 30% del total del ingreso de los hogares en el primer decil, y cerca del 15% en el segundo decil. Una década después, en 2014, las transferencias del Estado (en su mayoría conformadas por la AUH) representaron sólo el 15% y el 6% del total del ingreso en los dos primeros deciles de la distribución (Gráfico II).

Gráfico II
Participación del ingreso por transferencias del Estado en el ingreso total del hogar, según deciles de ingreso.
(En porcentajes)



La recuperación de variables del mercado de trabajo –fundamentalmente la creación de puestos de empleo nuevos y el incremento salarial real– explican este comportamiento. Esto es relevante por la incidencia positiva en la totalidad de los deciles de ingresos y, especialmente, por su incidencia en los deciles más bajos. Cabe destacar que en los tres deciles de más bajos ingresos el componente que proviene del empleo registrado aumentó, en promedio, 12% entre los años 2003 y 2014. En efecto, los ingresos que provienen de transferencias directas del Estado ceden importancia relativa en el total del ingreso que perciben los hogares. No obstante, las transferencias estatales continúan siendo fundamentales en la constitución del ingreso para los hogares más pobres (primer decil). Para el año 2014, los ingresos laborales –tanto originados en trabajo registrado como no registrado– constituían el principal origen de los ingresos de los hogares. Esto puede compararse con la situación del año 2003, cuando las transferencias provenientes del Estado eran el principal componente del ingreso de los hogares más pobres. Este dato es relevante además, si tenemos en cuenta que la AUH como política de transferencia tiene un alcance significativamente mayor que los PJJHD, tanto en cobertura como en poder adquisitivo (Trujillo, 2017).

Puede observarse, también, que el peso relativo de las transferencias provenientes del Estado es baja si se considera el total de los ingresos, ubicándose cerca del 1% durante el período analizado. Este comportamiento registra dos situaciones puntuales de crecimiento, en el 2003 debido a los efectos de la implementación de los PJJHD y en el 2010 cuando los hogares contaron en el ingreso proveniente de la AUH. Como apuntamos, la AUH evidencia una participación relativamente menor debido al incremento de la participación del ingreso originado en los salarios registrados. Mientras que en 2003 esta fuente de ingreso constituía el 42%, en 2014 llegó al 50%. Esto pone en evidencia la importancia de la AUH como política de protección social tanto en contextos socio-económicos y laborales progresivos, en los que se aprecia una tendencia hacia la ampliación de derechos, como en situaciones de incertidumbre al garantizar un ingreso estable para los hogares.

Al analizar específicamente el cambio en la desigualdad del ingreso que se registró en Argentina entre 2009 y 2014, se verifica una continuidad en la tendencia decreciente del coeficiente de Gini. La desigualdad del ingreso cayó 6% al pasar de 0,45 en el segundo semestre de 2009 a 0,42 en el mismo periodo de 2014. En este sub-período, a diferencia de lo ocurrido con el PJJHD, son los ingresos laborales los que explican la caída en el índice de Gini y la AUH, si bien contribuye a esta mejora distributiva lo hace en una menor proporción (Trujillo, 2017). En este sub-período, caracterizado en general por un desempleo moderado y sin variaciones significativas en el empleo registrado, la AUH funciona como una política que garantiza la protección social de los hogares más vulnerables proveyendo ingresos seguros que funcionan como complemento de las fuentes laborales frecuentemente inestables.

Mientras la AUH se orientó a garantizar un piso mínimo de cobertura de ingreso para los hogares con menores de edad, se implementaron otras políticas dirigidas a intervenir en segmentos poblacionales en edad de trabajar que per-

manecían fuera de los alcances de la economía formal e incluso informal, como el “Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja”. Este programa gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social, fue lanzado mediante la Resolución 3182 del año 2009 y promovió la inscripción y formación de cooperativas de trabajo a partir de convenios con organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales e instancias sub-nacionales. El Plan preveía la formación de cooperativas para la realización de capacitaciones laborales y tareas ligadas a la infraestructura local y atención a actividades de mejora habitacional, comunitaria y limpieza. Según los datos del Ministerio de Desarrollo Social, para 2013 el programa alcanzaba a más de 5 mil cooperativas con un total de 189.319 mil trabajadores⁹ (Arcidiácono *et al.*, 2014; Natalucci, 2012). Bustos y Molina (2016) refieren que para el año 2014 la cantidad de cooperativas en el marco del Programa Argentina trabaja llegó a 7.953, siguiendo datos del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). La política puso en la agenda la relevancia de un sector importante y heterogéneo de la economía popular cuya formalización encuentra significativas dificultades y ha configurado diferentes demandas en el período analizado.

II. Instituciones laborales: sindicatos, convenios y salario mínimo

Desde sus comienzos el gobierno de Néstor Kirchner buscó reinstaurar el rol del Estado y la recomposición del régimen político en un contexto con evidencias de movilización social con capacidad de veto. En efecto, la decisión de fortalecer y reposicionar el rol de los sindicatos –en especial enrolado en la Confederación General del Trabajo– puede considerarse estratégica tanto por sus efectos en la gobernabilidad como por la capacidad de construir poder propio debido a su déficit de legitimidad electoral (Cheresky, 2004).

El lugar de los sindicatos en el régimen político fue reposicionado por Kirchner, en consonancia con la tradición peronista clásica y dio lugar a lo que algunos autores llamaron “neocorporativismo segmentado” (Etchemendy y Collier, 2007). En efecto, no se transformaron las lógicas de representación (lo que la literatura específica denomina “revitalización sindical” sino que se repusieron los aspectos clásicos del sistema de relaciones laborales en Argentina: Unicidad sindical, centralización de la negociación colectiva y mecanismos de extensión a todos los trabajadores (Trajtemberg, 2009; Senén González *et al.*, 2011). La decisión política de establecer una alianza estratégica con la CGT se terminó de plasmar en los inicios del kirchnerismo con el apoyo de Néstor Kirchner para que Hugo Moyano asuma la conducción de la central obrera, alianza que duró hasta finales de 2011 cuando se evidencia una ruptura (Natalucci, 2015).

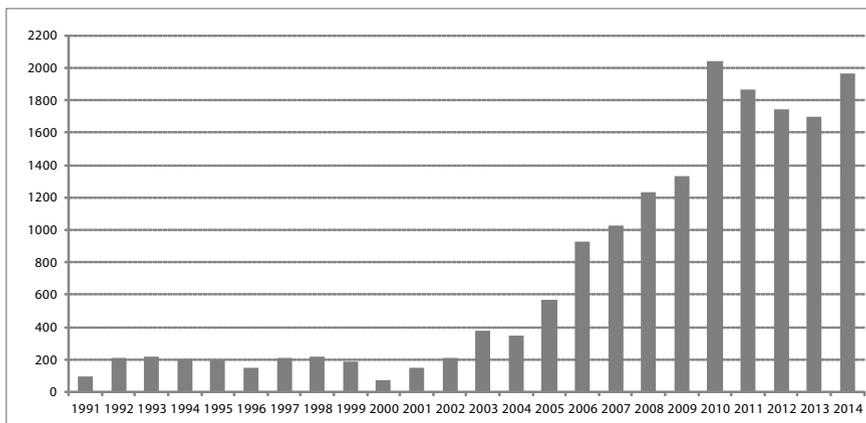
El período iniciado en el año 2003 muestra indicios de retorno hacia una estructura de centralización intermedia en la negociación colectiva (Senén González *et al.*, 2011; Trajtemberg, 2011). Asimismo, el nuevo contexto generó condiciones para una revitalización de la actividad e influencia de las organizaciones sindicales expresada tanto en el número creciente de afiliados, como de convenios y acuer-

dos homologados, en donde la negociación colectiva se vuelve a centrar en los incrementos salariales (Trajtemberg *et al.*, 2008; Etchemendy y Collier, 2007). El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se convirtió en un actor clave para reponer la dinámica sindical y de negociación tripartita.

II.1. Negociación colectiva y convenios

En el año 2004 se sancionó la Ley N° 25877, de Ordenamiento Laboral, que reivindica la negociación colectiva en el nivel de rama de actividad o sector por sobre los niveles inferiores. Esto implica en la práctica que prevalece la norma más favorable para el trabajador cuando hay superposición en los contenidos de la negociación. En este sentido, la ley da un marco institucional formal que estimula la negociación colectiva, la preeminencia de las normas más favorables al trabajador y la resolución de los conflictos a través de los acuerdos de partes (MTEySS, 2010).¹⁰ La promoción de la negociación colectiva facilita el poder de negociación de los trabajadores que se ve reflejado en el incremento sistemático del número de convenios y acuerdos homologados anualmente.

Gráfico III
Número de convenios y acuerdos homologados 1991-2014



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Nota: Desde el primer trimestre de 2010 se emplea como definición operativa el criterio de "registro de acuerdos y convenios en la Dirección Nacional de Relaciones de Trabajo (DNRT)", principalmente, para reflejar a aquellas negociaciones que en determinadas actividades, ramas y empresas tienden a ser recopiladas en una misma resolución homologatoria. Ahora 1 registro de la DNRT equivale a 1 acuerdo o convenio colectivo.

La decisión política de Néstor Kirchner de reubicar a las negociaciones colectivas fue uno de los principales desacuerdos que precipitó la salida de Roberto Lavagna del Ministerio de Economía cuando éste se enfrentó a la CGT por la discusión de la pauta salarial de las paritarias (Panigo y Chena, 2011; Montero y

Vincent, 2013). Para el año 2007 se habían firmado más de 1000 acuerdos y convenios, mientras que para 2014 la cifra rondaba los 2.000. Es importante resaltar que aún durante el periodo de la crisis internacional de los años 2008-2009 se mantuvo el crecimiento del número de convenios y acuerdos (ver Gráfico II) lo que permitió mantener el valor de las remuneraciones, evitando su pérdida de poder adquisitivo como suele ocurrir en los procesos de ajuste en las fases recesivas.

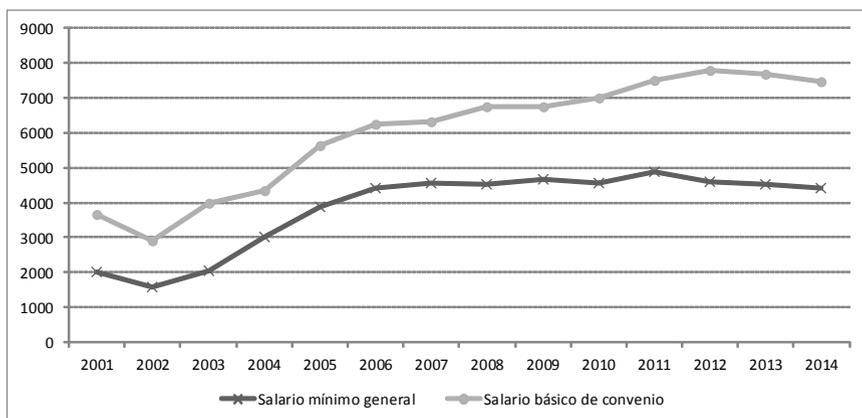
En relación a la estructura de la negociación colectiva, es posible observar el crecimiento desde 2003 de las negociaciones por rama de actividad y una menor incidencia relativa de la negociación por empresa. Los convenios y acuerdos por rama representan en el periodo de análisis alrededor del 32% del total, en comparación con el 15% que representaban al final de la década de los noventa.

Otra de las características centrales del periodo de revitalización de los sindicatos y la negociación colectiva está relacionada con los contenidos de los convenios y acuerdos homologados. Distintos autores mencionan la centralidad que han adquirido las cláusulas de determinación de salarios. Desde el año 2003, el salario es el contenido más negociado y todos los convenios de mayor cobertura tuvieron un incremento salarial por impulso de la política de gobierno o como producto de la negociación colectiva de los actores (Trajtemberg, 2011; Senén González *et al.*, 2011). En el año 2014 las cláusulas salariales estuvieron presentes en el 80% de las negociaciones (MTEySS, 2014), lo que explica su incidencia sobre la estructura de ingreso de los hogares.

II.2. Salario mínimo

La convocatoria al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil (CNEPS) impulsó la activación de otra institución laboral tripartita: el salario mínimo vital y móvil. En Argentina, el salario mínimo se mantuvo fijo en \$200 entre agosto de 1993 y junio de 2003. Desde 2004 se actualiza periódicamente su nivel, el cual para diciembre de 2015 se encontraba en \$ 5.588. Durante el primer gobierno kirchnerista, el salario mínimo creció en términos reales y se incrementó en una proporción más alta que los salarios acordados por convenio, elevando el piso del ritmo de negociación posterior de las ramas de actividad económica con salario más bajo (Trajtemberg, 2009 y 2011).

Gráfico IV
Evolución del salario mínimo general y el salario básico de convenio
(En pesos constantes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Nota: Salarios deflactados por el IPC 9 provinciales. El salario básico de convenio es el salario mínimo que percibe un trabajador sin antigüedad que cumple una jornada normal de trabajo, según lo establece el convenio colectivo de trabajo, durante el mes considerado, sin contemplar los adicionales, para la categoría seleccionada.

La actualización nominal del valor del salario mínimo durante el periodo 2003-2014 conllevó, a su vez, a incrementos sostenidos de su valor en términos reales. Asimismo, es importante destacar que la actualización del salario mínimo se pacta después que se ha negociado la mayoría de los convenios colectivos más importantes, en términos de trabajadores cubiertos. En este sentido, la operatividad efectiva del valor salario mínimo en relación a la distribución salarial es particularmente baja debido a la importancia que adquirieron los salarios de convenio, tal como se mencionó previamente.

En la Tabla I se observa como el salario medio y mediano es muy superior al nivel del salario mínimo vigente para los asalariados registrados, quienes están cubiertos en su mayoría por las negociaciones colectivas. Esto fue así, aun con una tendencia creciente del salario mínimo a lo largo del periodo en relación con la dinámica del salario medio y de la parte baja de la distribución.

Es preciso advertir que metodológicamente existen algunas dificultades para delimitar los montos devengados en torno al salario mínimo, así como la delimitación precisa de los montos superiores e inferiores. Esto es así por la forma en que tienden a ser declarados los ingresos por los individuos en la Encuesta Permanente de Hogares. En función de esta situación se optó por dividir a los asalariados en cuatro tramos de ingreso. Tramo 1: individuos con salarios declarados inferiores al 90% del salario mínimo; Tramo 2: individuos con salarios declarados “en torno” del salario mínimo, entre el 90% y 110% de su valor; Tramo 3: individuos con

salarios superiores al 110% e inferiores al 200% del salario mínimo; Tramo 4: individuos que reciben remuneraciones equivalentes a dos veces o más el monto del salario mínimo, es decir mayor o igual al 200% del valor del salario mínimo.

Tabla I
Incidencia del valor del salario mínimo según tramos de ingreso

Tramo	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Asalariados Totales												
Inferior al SM	6,55	12,69	14,93	18,77	15,69	14,03	12,79	12,94	11,45	6,69	7,53	9,96
En el entorno del SM	2,38	9,51	7,7	6,27	7,04	8,35	7,97	6,63	11,13	6,84	8,82	7,7
Mayor al SM y menos de 2 veces su valor	23,81	35,49	47,51	45,92	46,19	48,77	42,65	39,49	39,71	41,48	36,29	37,21
Igual o mayor a 2 veces el SM	67,25	42,31	29,86	29,05	31,08	28,85	36,59	40,94	37,71	44,99	47,36	45,14
Asalariados Formales												
Inferior al SM	1,12	3,2	4,54	6,3	5,39	5,31	5,04	4,95	4,41	2,3	2,39	2,75
En el entorno del SM	1,04	6,09	5,12	5,36	4,75	6,91	5,55	4,39	7,77	3,15	5,49	4,48
Mayor al SM y menos de 2 veces su valor	18,32	37,89	51,72	51,69	51,52	52,19	45,26	41,78	42,71	40,66	35,08	36,6
Igual o mayor a 2 veces el SM	79,52	52,82	38,62	36,64	38,34	35,59	44,15	48,89	45,11	53,89	57,04	56,17
Asalariados Informales												
Inferior al SM	18,93	34,78	40,84	51,01	44,18	41,65	39,58	38,68	35,76	20,69	24,17	31,19
En el entorno del SM	5,45	17,46	14,14	8,61	13,38	12,9	16,3	13,83	22,77	18,62	19,63	17,17
Mayor al SM y menos de 2 veces su valor	36,35	29,91	37,01	30,99	31,44	37,95	33,64	32,13	29,34	44,1	40,19	38,98
Igual o mayor a 2 veces el SM	39,27	17,85	8,02	9,39	11,01	7,5	10,48	15,35	12,14	16,59	16,01	12,65

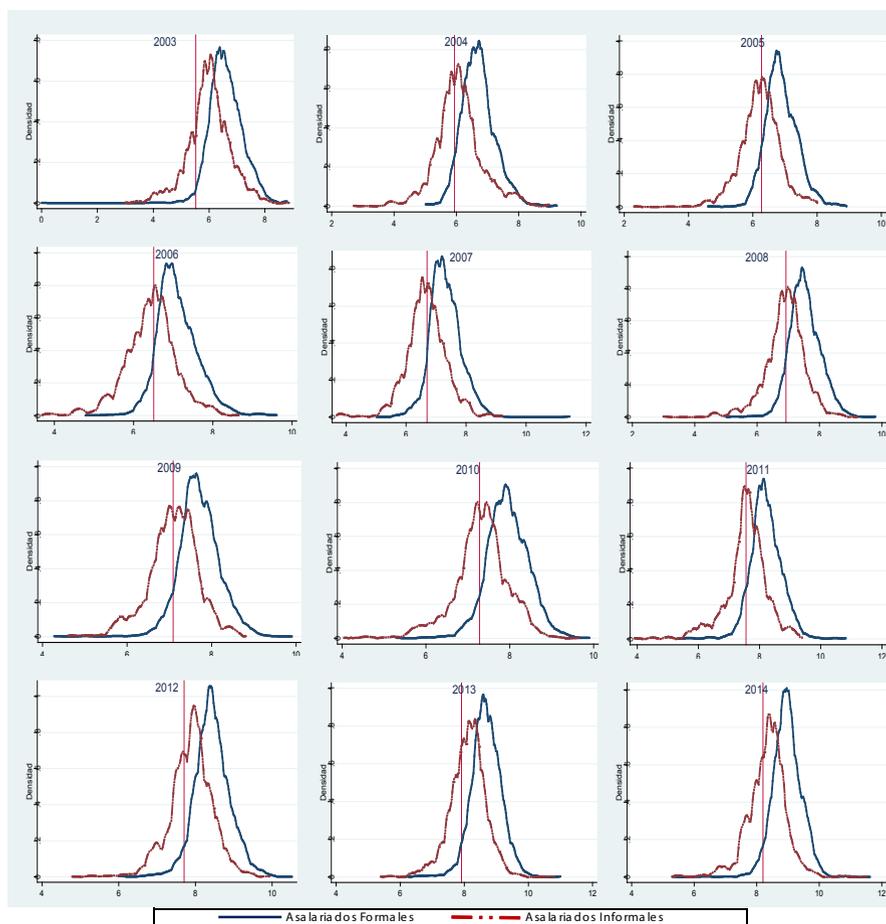
Fuente: Elaboración propia con base en la información del INDEC. Encuesta Permanente de Hogares, trimestre iv.

La Tabla I resume la información calculada tanto para el conjunto de los asalariados en general como para los asalariados formales e informales. Se observa que entre 2004 y 2011 cerca del 14% de los asalariados obtenían un salario inferior al mínimo y alrededor del 8% tenían salarios en torno del valor del salario mínimo. Ello indica que aproximadamente el 22% de los asalariados recibían remuneraciones iguales o inferiores al salario mínimo y un 78% obtenía ingresos superiores. Este incremento en la proporción de asalariados de los tramos 1 y 2 puede estar relacionado con la etapa de mayor actualización del valor del salario mínimo.

También es posible aproximar el alcance del salario mínimo y la distribución de los salarios a través de gráficos que presentan las funciones de densidad de la distribución de los salarios.

Gráfico V

Distribución salarial y salario mínimo. Asalariados formales e informales 2003-2014



Fuente: Elaboración propia con base en la información INDEC, Encuesta Permanente de Hogares (trimestre IV). Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social.
 Nota: Cada gráfico representa la distribución de los salarios de los asalariados a tiempo completo. La línea vertical representa el salario mínimo para el trimestre iv de cada año.

El Gráfico V muestra las funciones de densidad del logaritmo de los salarios mensuales de los asalariados formales e informales para cada año del periodo 2003-2014. Esto permite visualizar que en Argentina el salario mínimo es relativamente operativo, pues aunque la mayoría de la distribución de los salarios formales se desarrolla a la derecha del valor del salario mínimo, sigue permaneciendo un porcentaje pequeño de asalariados formales que se acumulan a la izquierda del valor de referencia (línea vertical). Por el contrario, en el caso de los asalariados

informales, casi la mitad de la distribución de los salarios se ubica por debajo del valor del salario mínimo hasta el año 2008 y, posteriormente, pierde un poco de densidad en ese tramo, lo que es coincidente con el análisis previo. De esta manera, también es posible verificar la baja operatividad que tiene el salario mínimo para los asalariados informales, y por tanto no parece verificarse el “efecto faro”¹¹ en Argentina.

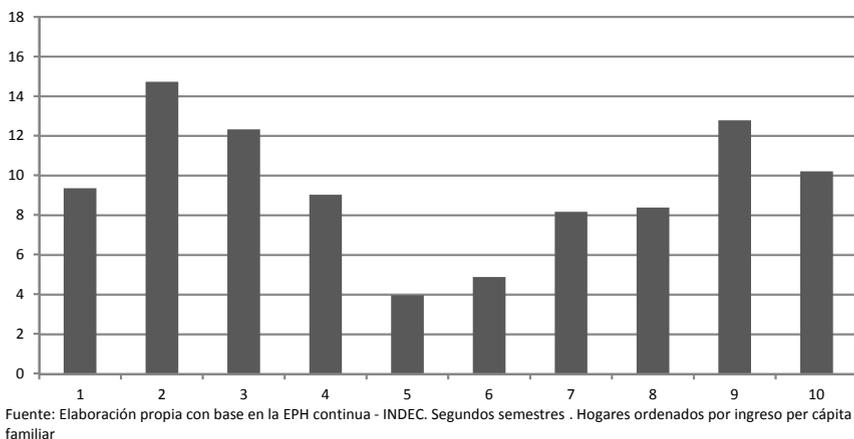
En este sentido, algunos pocos estudios empíricos para Argentina durante el periodo en cuestión, encuentran relaciones causales positivas, aunque modestas, entre el incremento del salario mínimo real y la mejora distributiva. Maurizio (2014a), encuentra que la recuperación del valor real del salario mínimo estaría asociada a una reducción del orden del 37% en la varianza del logaritmo de los salarios de los asalariados. Además, señala que un incremento del 10% en la relación del salario mínimo y la mediana, comprime la brecha entre el percentil 10 y la mediana en alrededor de 3.2%. Por su parte, Arcidiácono (2015), encuentra un efecto igualador, aunque pequeño, del aumento del salario mínimo en los asalariados totales y los formales, pero no para los informales. Señala que el aumento del salario mínimo explica una caída en la brecha salarial entre el percentil 10 y el percentil 50, de 0,3 puntos porcentuales, en promedio por año, para el total de asalariados. Aunque la autora remarca que la reducción de la brecha salarial es explicada en mayor medida por otros factores distintos al salario mínimo.

En síntesis, es destacable la recuperación del valor real de salario mínimo durante el periodo 2003-2004 y su incidencia positiva –aunque pequeña– en la reducción de la brecha salarial en la parte baja de la distribución. De otro lado, la operatividad del salario mínimo tiende a ser casi plena para los asalariados registrados, cuya distribución de salarios no es perfectamente censurada en el valor del salario mínimo, pero aproximadamente en el año 2014 el 98% por de los asalariados formales obtiene remuneraciones iguales o superiores al valor vigente de dicha institución laboral. Al finalizar el periodo, el 31% de ellos obtenía remuneraciones inferiores al salario mínimo, aunque este porcentaje fue decreciendo desde el año 2006 cuando el 50% de los asalariados registrados ganaban menos del salario mínimo.

II.3. Formalización del mercado de trabajo

La condición de funcionamiento tanto de los convenios colectivos de trabajo como del salario mínimo vital y móvil radica en la formalización del mercado de trabajo. Esta condición impacta, lógicamente en los ingresos y las condiciones de trabajo. El Gráfico VI muestra como el crecimiento del empleo registrado se refleja en un aumento de esta fuente de ingreso especialmente en los estratos inferiores. Entre 2003 y 2014, la composición de los ingresos de los primeros tres deciles cambia de manera importante, pues los ingresos provenientes del trabajo registrado se vuelven mucho más relevantes para ellos. Esto se refleja en la caída del coeficiente de Gini de los asalariados registrados de 0,34 en el año 2003 a 0,28 en el 2014, implicando una mejora distributiva de 18%.

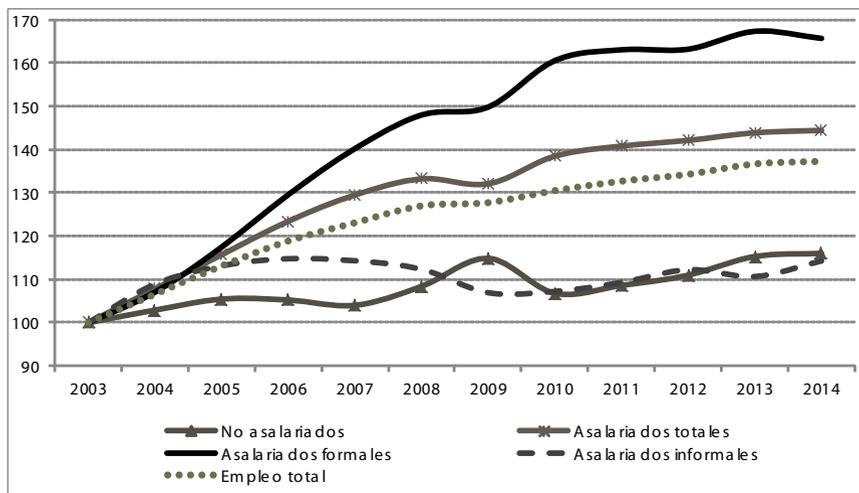
Gráfico VI
Variación de la participación del ingreso de los asalariados registrados en
el ingreso total del hogar, según deciles de ingreso, 2003-2014
(En puntos porcentuales)



El mercado de trabajo formal implica una serie de reglas que lo constituyen en una institución. La expansión de la formalización laboral, entendida como el empleo asalariado registrado en la seguridad social permite operar a las otras instituciones y tiene efectos en la distribución del ingreso. Los asalariados no registrados disminuyeron desde el 47% en 2003 al 33% en 2014, producto del ritmo de crecimiento de la economía con generación de empleos, en un contexto de protección laboral, en el que se destaca el fortalecimiento de la inspección del trabajo, que había sido desmantelada y descentralizada de la nación hacia las provincias durante la década del noventa. Así, la estrategia gubernamental implementada procuró integrar programas y políticas laborales, sociales, económicas y de mercado de trabajo (Novick, 2007; Novick y Tomada, 2007; Trajtemberg, 2011).

Desde 2003 se gestionó desde diferentes políticas y estrategias la reducción de la informalidad laboral. Sin embargo, como argumentan Beccaria *et al.* (2015), para este objetivo se requiere en primer lugar un *contexto macroeconómico de crecimiento estable*, en segundo lugar el despliegue de *políticas que incentiven la formalización* de los trabajadores, y en tercer lugar las *políticas de fiscalización* que permitan un mayor control del cumplimiento de la normatividad laboral.

Gráfico VII
Evolución del empleo total, formal, informal y no asalariado
(Índice 2003 = 100)



Fuente: Elaboración propia con base en la EPH-INDEC, trimestre iv

La previsibilidad de un ciclo expansivo estable genera incentivos para la vinculación de trabajadores en relaciones laborales de más largo plazo, con el objetivo de lograr mejoras en la productividad. En este sentido, la menor volatilidad y el crecimiento de la actividad económica propician la generación de puestos de trabajo, provocando círculos virtuosos de creciente demanda laboral en el entramado productivo (Beccaria, 2015). Sin embargo, el crecimiento con generación de empleo es una condición necesaria pero no suficiente para lograr una mayor tasa de formalidad dentro de los asalariados. Para que la formalización se corrobore, es necesaria la combinación de *políticas de incentivos y fiscalización*.

Es así que a partir del 2004, se implementaron distintas normativas tendientes a incentivar el registro de asalariados (como la Ley de Ordenamiento Laboral que estipula la reducción de las contribuciones patronales a empresas de hasta 80 empleados). En 2008, en el marco de la crisis internacional, se amplió dicha política tanto en cobertura como en magnitud de reducción de la alícuota de contribución.¹² Esta baja en las contribuciones patronales fue evaluada por Castillo, Rojo y Schleser (2012), quienes encuentran un impacto positivo en el sostenimiento de la demanda de empleo formal en las empresas que fueron beneficiadas con la política. La reducción de las contribuciones patronales actuó como medida anticíclica para moderar los efectos de la crisis internacional en el nivel de actividad y empleo formal.

Por otro lado, también en el marco de políticas de incentivos, desde el año 2006 se permitió a los empleadores deducir de la base imponible del impuesto a las ganancias, los importes pagados en concepto de sueldo y contribuciones de sus empleados del servicio doméstico, en el marco del Régimen Especial de Seguridad Social para dichos trabajadores. Bertranou *et al.* (2013) y Beccaria (2015) señalan que esta política puede explicar en alguna medida el incremento de la formalización laboral en este sector.

Finalmente, en relación con las *políticas de fiscalización*, en el año 2003 se creó el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social, para el proceso de control y fiscalización de las condiciones laborales. En ese marco se puso en marcha el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) con el objetivo de detectar trabajo asalariado no registrado y el incumplimiento de la normatividad laboral y de seguridad social. La detección y corrección de dichos incumplimientos se desarrolla de manera conjunta entre el Ministerio de Trabajo, la Administración Federal de Impuestos (AFIP) y las autoridades laborales de los gobiernos provinciales, con intervención del Consejo Federal del Trabajo (Bertranou *et al.*, 2013; MTEySS, 2010).

La ejecución del PNRT requirió reconstruir la capacidad institucional del proceso de inspección, alcanzando un salto cuantitativo importante en la cantidad de inspectores y desarrollando nuevas tecnologías y procesos, lo permitió un aumento en la regularización de trabajadores en los establecimientos inquiridos (MTEySS, 2010).¹³

Por otra parte, en cuanto a las *políticas de sostenimiento del empleo formal en momentos recesivos*, destacan los Procedimientos Preventivos de Crisis (PPC) y el Programa de Recuperación Productiva (REPRO). Los PPC son una instancia de diálogo con intervención estatal, destinada a las empresas en situación de riesgo de despido y suspensiones de personal. Según Novick (2010), a través de los PPC fue reconsiderado aproximadamente el 56% de los despidos durante la crisis 2008-2009. En el 87% de esos casos, los despidos se cancelaron, mientras que el 13% restante redujo la jornada laboral con condicionalidad de formación para el trabajo. Los PPC son complementados con los REPRO, con los que el Estado subsidia parte de los salarios para que las empresas puedan mantener su dotación de personal, por un periodo no superior a los 12 meses. Sin embargo, esta política fue cuestionada por el aprovechamiento que grandes empresas transnacionales realizaron, prescindiendo del auxilio de sus casas matrices (Pérez y Féliz, 2010).

De esta manera, puede notarse cómo el problema de la informalidad laboral fue políticamente concebido de manera multicausal y atendiendo a dicho diagnóstico se desplegó un conjunto de distintas políticas que permitió avanzar hacia una menor informalidad laboral de los asalariados en el periodo 2003-2014.¹⁴ Es así, que al analizar la evolución de la informalidad laboral entre los diferentes grupos ocupacionales, según diferentes características, se corrobora una caída en generalizada. Sin embargo, son pocos los estudios empíricos que para Argentina han analizado la relación causal entre la formalidad laboral y la determinación de los salarios y su distribución.

En primer lugar, Groisman (2014) analiza los cambios en la estructura del empleo, los salarios y la desigualdad y concluye que el retorno salarial a la calidad del empleo fue un determinante importante para la menor desigualdad de los salarios en el periodo 2003-2011. En este sentido, argumenta que en Argentina se ha dado una transformación de la importancia relativa en los determinantes salariales, desde aquellos centrados en los atributos personales hacia los que tienen su origen en las características de los puestos de trabajo. En segundo lugar, el estudio de Beccaria *et al.* (2015) también analiza la relación entre los cambios en la informalidad laboral y la dinámica de la desigualdad salarial concluyendo que tanto el proceso de formalización laboral como los cambios en los retornos a la educación han tenido impacto en los cambios distributivos de los salarios en el periodo de los gobiernos kirchneristas. En este mismo sentido, como exponemos en otro trabajo (Trujillo, 2017), es posible afirmar que el proceso de formalización laboral entre 2003 y 2014 ha sido una variable importante para la reducción de la desigualdad tanto por el aumento de los trabajadores registrados en la seguridad social como por la dinámica que los retornos a la formalidad han tenido en distribución de los salarios.

III. Protección social y sistema de jubilaciones y pensiones

Un componente importante de los ingresos no laborales es el derivado de las jubilaciones y pensiones, dimensión del sistema de protección social que fue objeto de importantes transformaciones a través de políticas. En 2005 el decreto 1454/2005, introdujo modificaciones a la Ley 24.476 para permitir el acceso a la jubilación a quienes no cumplían 30 años de aportes. La moratoria previsional y la ley de Movilidad¹⁵ fortalecieron el sistema principalmente en materia de cobertura y actualización de los haberes (Curcio y Beccaria, 2011).

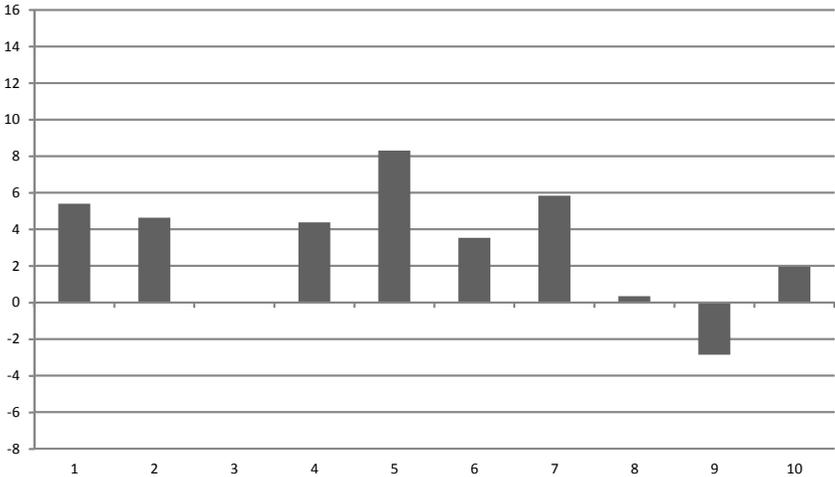
La decisión política de la reestatización de los fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP) implicó un reposicionamiento del Estado y “un duro golpe al mundo financiero concentrado” (Rofman, 2009:265). En efecto, el Estado tomó posesión de importantes recursos para su administración y promovió una reforma del sistema previsional a partir de la sanción de una ley 26.425 en noviembre de 2008 (Mesa-Lago, 2009).

La nueva normativa dispuso la estatización de las Administradoras privadas de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y su reemplazo por un Sistema Integrado Previsional Argentino (Beccaria y Danani, 2012). El SIPA unifica el régimen público de reparto al eliminar el componente de capitalización individual del sistema previsional y, por lo tanto, elimina el lugar que tenían las AFJP. La medida permitió que el Estado, a través de la ANSES, recuperara los aportes de los trabajadores y conformara un Fondo de Sustentabilidad del Sistema Público que fue utilizado para financiar políticas públicas y sociales.¹⁶ Además, la toma de las acciones en manos de las entidades privadas hizo que la ANSES adquiriera participación en varias empresas ocupando lugares en los directorios de las mismas, para auditar y monitorear la actividad correspondiente.

El análisis del componente de jubilaciones y pensiones es clave para comprender la dinámica de la desigualdad entre 2003 y 2015 puesto que, como señala

Trujillo (2017), es el segundo componente más importante para la reducción de la desigualdad total, explicando el 21% de su disminución. Las jubilaciones y pensiones aumentaron su participación relativa en el total de los ingresos de los hogares (de 16% en 2003 a 20% en 2014) y además de ello redujeron de manera importante su coeficiente de concentración (de 0.51 en 2003 a 0.38 en 2014).

Gráfico VIII
Variación de la participación del ingreso por Jubilaciones y Pensiones en el ingreso total del hogar, según deciles de ingreso
(En puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia con base en la EPH continua - INDEC. Segundos semestres . Hogares ordenados por ingreso per cápita familiar

Es evidente que las jubilaciones y pensiones desempeñaron un rol muy significativo durante este periodo para la caída en el coeficiente de Gini, dada la importancia que se le asignó a esta fuente de ingreso como mecanismo de protección social extendido a los más vulnerables. La distribución de los ingresos derivados de las jubilaciones y pensiones se ha hecho menos desigual en este periodo, su coeficiente de Gini cae muy significativamente de 0,41 en el año 2003 a 0,31 en 2014. En el Gráfico VIII se muestra que el cambio distributivo de esta fuente deriva de la mayor incidencia del aumento de las jubilaciones y pensiones en los seis deciles inferiores.

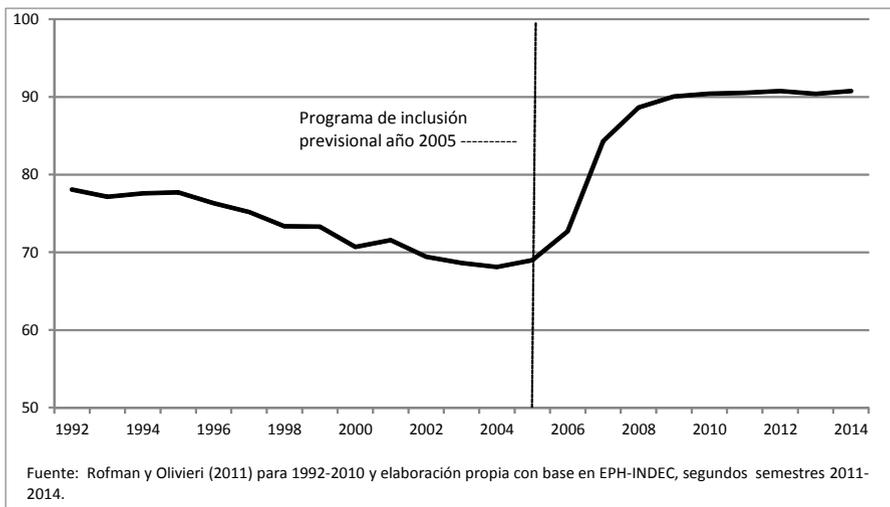
La situación en materia de cobertura previsional hacia 2005 era alarmante. Cerca de un tercio de las personas en edad jubilatoria no poseían acceso a jubilación o pensión alguna puesto que no poseían los años de aportes previsionales requeridos. Las ausencias o interrupciones de aportes se debieron, en muchos casos, a la desmejora de las condiciones de trabajo de los asalariados en los años noventa

(inestabilidad laboral, desocupación e informalidad) que lesionaron la estructura ocupacional formal.

Los incrementos de haberes jubilatorios, por un lado, y la extensión del derecho a la protección social a la vejez, por otro, han sido causa de la reducción de la desigualdad al impactar en el ingreso de los hogares más pobres. En efecto, la ampliación de la cobertura ha sido significativa en los sectores más vulnerables, así como una mejora en la calidad y la cantidad de prestaciones. La progresiva inclusión de los adultos mayores en el sistema de protección social se logró mediante el Programa de Inclusión Previsional y Anticipada. Estas “moratorias previsionales” se implementaron desde 2005 y tuvieron como propósito extender el alcance de las jubilaciones a ciudadanos que cumplían el criterio etario para jubilarse (65 años para los varones y 60 años para las mujeres) pero que no podían acceder al ingreso por no contar con los años de aportes estipulados. Asimismo, se implementó la opción de acceder a la jubilación anticipada para aquellos ciudadanos que contaban con el tiempo de aportes requeridos pero que aún no se encontraban en edad de jubilarse¹⁷ (Bertranou *et al.*, 2012).

Desde 2003, a la par de la extensión de la cobertura, se observa una política de progresiva recomposición y actualización permanente de los montos percibidos por jubilados y pensionados. En 2008, finalmente, se sancionó la Ley de Movilidad Jubilatoria que estipula dos aumentos del haber jubilatorio al año cuyos montos se determinan en base a la evolución de los ingresos tributarios previsionales y de los salarios (MTEySS, 2014).

Gráfico IX
Población mayor de 65 años cubierta por algún beneficio previsional
(En porcentajes)



A partir de estas medidas la cobertura previsional se ubicó por encima del 90% al incorporar a 2,3 millones de personas. Esto implicó no sólo recuperar los niveles perdidos en la década del noventa sino, incluso, alcanzar niveles históricos de cobertura en la materia (Gráfico IX).¹⁸

IV. Conclusiones

A lo largo de este artículo pudimos mostrar cómo la mejora en la distribución personal del ingreso en Argentina está vinculada a un conjunto de políticas que buscan regular los patrones distributivos. Como hemos evidenciado, son centrales las políticas macroeconómicas orientadas a producir condiciones para la generación de empleo. Asimismo hemos puesto de relieve el lugar de las políticas tendientes a revitalizar las instituciones del mercado de trabajo –sindicatos, negociación colectiva, salario mínimo, formalidad laboral– que adquirieron dinamismo durante el periodo analizado. También se ha destacado el lugar de las políticas de protección social hacia los adultos mayores y los menores de edad que buscaron garantizar ingresos a los hogares vulnerables que incluyen a estos grupos etarios. No obstante, también estas situaciones contienen limitaciones en los mecanismos virtuosos de distribución del ingreso asociados tanto al alcance como a la sustentabilidad.

A partir del año 2003 puede reconocerse que el ingreso de los asalariados registrados es el principal factor que explica la reducción de la desigualdad. Esto es el resultado tanto de una menor desigualdad de los salarios de este grupo trabajadores así como de una mayor participación de sus salarios en la masa total de los ingresos de los hogares. La evidencia empírica demostró que los ingresos salariales de los trabajadores formales fueron los que más aportaron a la mejora distributiva del ingreso per cápita familiar. Esto, como contrapartida, pone en evidencia la dificultad de los asalariados en condición de informalidad y aquellos que presentan problemas de acceso al mercado de trabajo (formal e informal). Estos segmentos de trabajadores constituyen un núcleo duro más vulnerable económicamente (ante la dinámica de la inflación y la precarización), socialmente (por problemas de acceso a derechos sociales y laborales) y políticamente (por la dificultad para organizarse).¹⁹

La formalidad laboral es la institución que garantiza la extensión de la cobertura y operatividad de las otras instituciones estudiadas. Es decir, la extensión de la cobertura y operatividad de los sindicatos, la negociación colectiva y el salario mínimo están de alguna manera subordinados a la dinámica que adquiere el empleo asalariado formal, pues legalmente aquellas operan sólo para el empleo asalariado registrado en la seguridad social.

En Argentina, la densidad sindical y su actividad en la determinación colectiva de las remuneraciones han generado un poder compensatorio a la dominancia del mercado, alterando la matriz distributiva. La evidencia demuestra que aquellas instituciones elevaron el piso de los salarios, lo que se tradujo en una menor dispersión salarial al reducirse la brecha entre salarios bajos y altos. Esto está vinculado con la reactivación de la negociación colectiva y su fuerte impronta en la de-

terminación de los salarios, con una dinámica superior al ritmo de crecimiento del salario mínimo. Además, durante el periodo en cuestión, se encuentran relaciones causales positivas, aunque modestas, entre el incremento del salario mínimo real y la mejora distributiva de los salarios. En este sentido, es destacable la recuperación del valor real de salario mínimo durante el periodo 2003-2014 y su incidencia positiva –aunque pequeña– en la reducción de la brecha salarial en la parte baja de la distribución. Sin embargo, al finalizar el periodo, el 31% de los trabajadores informales obtenía remuneraciones inferiores al salario mínimo, aunque este porcentaje fue decreciendo desde el año 2006 cuando el 50% de los asalariados registrados ganaban menos del salario mínimo. A pesar de esta reducción el problema es importante si se considera que una familia tipo necesita ingresos muy superiores al salario mínimo para no caer por debajo de la línea de pobreza.

Así desde la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, la Asignación Universal por Hijo (AUH), el Programa de Inclusión Previsional (moratoria), y la movilidad automática de los haberes, se abrió paso a la incorporación de componentes no contributivos y de políticas de equiparación de derechos en el sistema de protección social, a partir de la expansión de la cobertura de la población que se encuentra excluida del mercado de trabajo formal o en situación de vulnerabilidad.

Los programas de transferencia de ingresos que realiza el Estado a los menores de edad, aun cuando tienen una relevancia relativa menor que el resto de los factores, demuestran ser una herramienta complementaria y de importancia central en los ingresos de los hogares de los deciles más bajos de la distribución y, por ende, para la reducción de la desigualdad. Específicamente la Asignación Universal por Hijo, la política emblema del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, tuvo un rol importante en la estabilización de los ingresos de los hogares que experimentan desempleo, subempleo o informalidad de bajos salarios así como un impacto en la naturaleza del paradigma de protección social implementado.

Por su parte, la importancia de lo que sucedió en los ingresos de jubilaciones y pensiones radica en que éstos representan una parte sustancial de los ingresos de los hogares, que se puede ver gravemente afectada por lo que ocurra con los vaivenes en el mercado laboral durante la etapa “activa” de las personas. La dinámica de esta fuente, en cuanto a cobertura y nivel de las prestaciones, se traduce en un determinante esencial del movimiento distributivo. Así quedó demostrado el impacto positivo de las políticas de moratoria y movilidad previsional, que beneficiaron principalmente a los hogares más vulnerables en este aspecto, corroborándose una mayor cobertura y una mejor distribución de los ingresos por jubilaciones y pensiones. Las moratorias implementadas han sido muy importantes para la ampliación de la cobertura, pero con el paso de los años y ante un escenario en el que no se ha logrado resolver el problema de precarización, informalidad laboral, desempleo y baja participación laboral –especialmente femenina–, seguramente la cobertura puede volver a caer y por tanto se registrará de nuevo un porcentaje creciente de la población en edad jubilatoria por fuera del sistema previsional.

Las controversias sobre los alcances del kirchnerismo como etapa histórica de la Argentina siguen abiertas y el debate argumentado permite tanto llegar a ciertos consensos como fundar los legítimos desacuerdos. Este artículo pretende, a partir de colocar la mirada en ciertos procesos sociales que inciden en la distribución del ingreso, ser una contribución a los debates políticos sobre la desigualdad en la Argentina reciente.



Referencias

1. Por ejemplo, Alesina y Rodrik (1994) y Birdsall (2005) han demostrado que los países en desarrollo con alta desigualdad son más propensos a tener tasas de crecimiento más bajas y más inestables. Bourguignon (2004) señala que para lograr una reducción sostenida de la pobreza es tan importante el crecimiento económico como alcanzar una menor desigualdad del ingreso.
2. Si bien tomamos todo el período como referencia, en algunos casos los cálculos llegan hasta 2014 debido a la disponibilidad de las fuentes a la hora de cerrar la investigación.
3. Mediante el decreto 336/06 creó el “Seguro de Capacitación y Empleo” bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social orientado a que los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados pudieran optar por migrar al nuevo plan. Este ofrecía un ingreso no remunerativo por período máximo de dos años y apoyo para la reinserción en el mercado de trabajo.
4. El programa había sido delineado en octubre de 2004 (decreto 1506/2004) como el primer intento de escindir políticas laborales de políticas de protección familiar. La resolución 825/05 del Ministerio de Desarrollo Social estableció la puesta en práctica del programa.
5. Betranou y Paz (2007) estiman que para el último tramo del mandato de Néstor Kirchner el seguro cubriría a 92 mil personas mensualmente con un ingreso promedio equivalente al 54% del salario mínimo.
6. Cabe recordar que el propio Néstor Kirchner encabezó la lista de candidatos a diputados nacionales en el principal distrito y fue vencido por el empresario Francisco De Narváez.
7. Con ella, el componente de Asignaciones Familiares del Sistema Único de Seguridad Social del ANSES se extendió a los hijos (menores de 18 años) de aquellas personas que además de no recibir ningún tipo de prestación, tanto contributiva como no contributiva, se encuentren desocupados, registrados como monotributistas sociales, se desempeñen en el mercado de trabajo informal o en tareas de servicio doméstico y que perciban una remuneración inferior al salario mínimo, vital y móvil.
8. Allí se estipula la obligación por parte del familiar responsable de cumplir los requisitos en cuanto a salud (cumplimiento de los controles y el calendario de vacunación) y escolaridad, en el caso que corresponda (Roca, 2011).
9. Fuente: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/informes/argentina-trabaja-un-camino-de-inclusion-social/>, consultado el 14/11/2016. También: Roca, Golbert y Lanari (2012).
10. La Ley de Ordenamiento Laboral –que derogó la Ley 25.250, llamada la “Ley Banelco” por las sospechas de corrupción– revirtió la orientación flexibilizadora de las condiciones de trabajo impuestas en la década de los noventa (MTEySS, 2010).
11. El “efecto faro” es un término que fue introducido por Souza y Baltar (1979) en el análisis del salario mínimo en Brasil. Los autores notaron que esta política en la práctica se extendía también en la fijación de los salarios de los trabajadores informales, e inclusive los trabajadores autónomos o independientes también usaban el salario mínimo como referencia para establecer el precio de los productos o servicios que ofrecían. En otras palabras, el salario mínimo rebasaba ampliamente el ámbito natural de aplicación, arrojando luz o guía para la fijación en otros sectores legalmente no vinculados.
12. El esquema de reducción de las contribuciones patronales se implementó para las nuevas contrataciones de personal. El beneficio se dio por 24 meses y consistía en una reducción del 50% en la alícuota de contribución patronal al sistema de la seguridad social durante los primeros 12 meses y del 25%, para los 12 meses siguientes. Estos beneficios se extendieron hasta el 31 de diciembre de

2012 (Bertranou *et al.*, 2013).

13. Una amplia descripción del fortalecimiento de la inspección laboral en Argentina, específicamente vinculada al Plan Nacional de Regularización del Trabajo se encuentra en el documento del “Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe” (OIT, 2015).

14. Una descripción más profunda y detallada de los factores asociados a la reducción de la informalidad en Argentina en el periodo en cuestión puede encontrarse en los trabajos de Maurizio (2014b), Bertranou *et al.*, (2013), Beccaria (2015).

15. La Ley N° 26.417 de 2008 estableció un mecanismo bianual de actualización de haberes a partir de un índice que incluye la evolución salarial (tasa de reemplazo) y los recursos de la ANSES, cuya concreción se estipuló para los meses de marzo y septiembre. A través de esta ley, la movilidad de las prestaciones previsionales es computada a partir de un índice que contempla dos aspectos: por un lado, considera la evolución de los salarios, base de la actualización de la tasa de reemplazo y, por otra parte, considera la evolución de los recursos de la ANSES, base de la sostenibilidad financiera del sistema previsional.

16. Los fondos de la ANSES también sirvieron para financiar otras políticas sociales como el programa Conectar Igualdad que, mediante el Decreto 459/2010, estableció el suministro de netbooks a estudiantes y docentes de las escuelas públicas de gestión estatal (y también a entidades de educación especial y de Institutos de Formación Docente).

17. Un rasgo importante a destacar de la política de ampliación en el acceso a las jubilaciones y pensiones, iniciada en 2005, es que no estuvo restringida por nivel de ingreso, pues no incorporó ningún requisito de elegibilidad por condición de pobreza o vulnerabilidad, lo que ha implicado en la actualidad un acceso potencialmente universal. Sin embargo el impacto relativo mayor se da en los hogares más vulnerables.

18. Recientemente, con la segunda etapa de Inclusión Previsional, que se implementó en el año 2014 (Ley 26.970), se espera ampliar nuevamente la cobertura, especialmente de los sectores más vulnerables. Según datos de la Subsecretaría de Programación Técnica y estudios del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se calcula que aproximadamente el 97% de los adultos mayores estaría cubierto en el año 2015 por el sistema de seguridad social.

19. Hacia fines del periodo analizado se conformó la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) que busca generar la representación política de este sector que, en etapas anteriores, fue representado fragmentariamente por los movimientos de trabajadores desocupados (MTD).

Bibliografía

A. ALESINA y D. RODRIK (1994), “Distributive politics and economic growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, N° 109, Vol. 2.

M. ARCIDIÁCONO (2015), “Salario mínimo y distribución salarial: evidencia para Argentina, 2003-2013”, *Documentos de Trabajo del CEDLAS*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.

P. ARCIDIÁCONO, K. KALPSCHTREJ y A. BERMÚDEZ (2014), “¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado?: El Programa Argentina Trabaja”, *Trabajo y Sociedad*, N° 22.

R. ARONSKIND (2010), “Cambio estructural y conflicto distributivo: el caso del agro argentino”, en R. ARONSKIND y G. VOMMARO, *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*, Buenos Aires, UNGS-Prometeo.

D. AZPIAZU y M. SCHORR (2010), “La industria argentina en la posconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo”, *Problemas del Desarrollo*, Vol. 41, N°161.

A. BECCARIA y C. DANANI (2012), “La política previsional argentina 2003-2011: balances, desafíos e incógnitas sobre la protección”, *Argumentum*, Vol. 4, N° 2.

L. BECCARIA y F. GROISMAN (2008), “Informalidad y pobreza en Argentina”, *Investigación Económica*, Vol. 67, N° 266.

L. BECCARIA (2015), “Perspectiva de políticas de formalización de la economía informal”, en F. BERTRANOU y L. CASANOVA (Coords.), *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*, Buenos Aires, OIT.

L. BECCARIA, R. MAURIZIO y G. VÁZQUEZ (2015), “Desigualdad e informalidad en América

- Latina: el caso de la Argentina”, en VV. AA., *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*, Santiago de Chile, CEPAL.
- J. BERG (2015), “Labour markets institutions: the building blocks of just societies”, en J. BERG (Ed.), *Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century*, Switzerland, Edward Elgar Publishing, International Labour Office.
- F. BERTRANOU, L. CASANOVA y M. SARABIA (2013), *Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012*, Argentina, OIT.
- F. BERTRANOU, O. CETRÁNGOLO, C. GRUSHKA y L. CASANOVA (2012), “Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad”, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 52, N° 205.
- F. BERTRANOU y J. A. PAZ (2007), *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina*, Argentina, OIT.
- N. BIRDSALL (2005), “Why Inequality Matters in a Globalizing World”, Helsinki, UNU-WIDER Annual Lecture.
- A. BONVECCHI (2006), “Determinismo y contingencia en las interpretaciones políticas”, *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 2, N° 3.
- F. BOURGUIGNON (2004), *The poverty-growth-inequality triangle*, Washington D.C., World Bank.
- J. M. BUSTOS y M. MOLINA (2016), *Economía Social. Descripción y caracterización del sector y principales hallazgos de la investigación cualitativa*. Presentación en el Segundo Taller de la Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- J. M. BUSTOS y L. TRUJILLO (2014), “Protección social y trabajo infantil en Argentina”, en AA.VV., *Trabajo infantil en la Argentina. Políticas públicas y desarrollo de experiencias sectoriales y locales*, Buenos Aires, OIT, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, UNICEF.
- L.E. CAMPOS, E. FAUR y L. PAUTASSI (2007), *Programa Familias por la inclusión social: Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*, Buenos Aires, CELS.
- A. CASTELLANI y M. SCHORR (2004), “Argentina: convertibilidad, crisis de acumulación y disputas en el interior del bloque de poder económico”, *Cuadernos del CENDES*, Vol. 21, N° 57.
- V. CASTILLO, S. ROJO BRIZUELA y D. SCHLESER (2012), “El impacto de las políticas laborales contracíclicas sobre el empleo asalariado registrado”, en MTEySS y OIT, *Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*, Buenos Aires, OIT.
- I. CHERESKY (2004), “Argentina: cambio de rumbo y recomposición política”, *Revista Nueva Sociedad*, N° 193.
- J. CURCIO Y A. BECCARIA (2011), “Sistema de seguridad social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010”, en C. DANANI y S. HINTZE (Coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2009*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- D. DUSSEL (1985), *La Producción Teórica de Marx. Un comentario a los Grundrisse*, México, Siglo XXI.
- S. ETCHEMENDY y R. B. COLLIER (2007), “Down but not out: Union resurgence and segmented neocorporatism in Argentina (2003–2007)”, *Politics and Society*, Vol. 35, N° 3.
- A. N. FUNES (2016), “En el comienzo de todo... Los orígenes constitutivos de la identidad kirchnerista durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)”, *Temas y Debates*, N° 32.
- J. K. GALBRAITH (2015), “Foreword”, en J. BERG (Ed.), *Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century*, Switzerland, Edward Elgar Publishing, International Labour Office.
- L. GASPARINI, F. HAIMOVICH y S. OLIVIERI (2007), “Labor informality effects of a poverty-alleviation program”, *Documentos de Trabajo del CEDLAS*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- L. GOLBERT (2004), *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, Santiago de Chile, CEPAL.

- F. GROISMAN (2014), “Empleo, salarios y desigualdad en Argentina: análisis de los determinantes distributivos”, *Problemas del Desarrollo*, Vol. 45, N° 177.
- G. KESSLER (2015), *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- N. LUSTIG, L. LOPEZ-CALVA and E. ORTIZ-JUAREZ (2013), “Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The cases of Argentina, Brazil, and Mexico”, *World Development*, N° 44.
- R. MAURIZIO (2014a), “El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay”, *Serie Políticas Sociales*, N° 194, Santiago de Chile, CEPAL.
- R. MAURIZIO (2014b), “Labour Formalization and Declining Inequality in Argentina and Brazil in 2000s: A dynamic approach”, *ILO Research Paper*, N° 9, International Labour Office.
- R. MAURIZIO (2014c), “Formalización del empleo en Argentina durante la década del 2000. Un análisis de sus factores determinantes”, en R. ROFMAN (Ed.), *La Protección Social en Argentina. El rol de las provincias*, Buenos Aires, Banco Mundial- Gobierno de España.
- C. MESA-LAGO (2009), “La ley de reforma de la previsión social argentina. Antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos”, *Nueva Sociedad*, N° 219.
- A. S. MONTERO y L. VINCENT (2013), “Del “peronismo impuro” al “kirchnerismo puro”: la construcción de una nueva identidad política durante la presidencia de Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007)”, *Postdata*, N° 18.
- MTEySS (2010), “Trabajo y Empleo en el Bicentenario”, Buenos Aires, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS.
- MTEySS (2014), “Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011”, Buenos Aires, ENAPROSS, MTEySS.
- A. L. NATALUCCI (2012), “Políticas sociales y disputas territoriales: El caso del programa ‘Argentina Trabaja’”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, N° 3.
- A. L. NATALUCCI (2015), “Corporativismo y política: dilemas del movimiento obrero durante el kirchnerismo”, *Población y Sociedad*, N° 22.
- J. C. NEFFA, A. BATTISTUZZI, C. DEL BONO, A. DES CHAMPS, E. ALEJANDRO, E. GRINBERG (2008), *Desempleo, pobreza y políticas sociales. Fortalezas y debilidades del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, Buenos Aires, Miño y Dávila-CEIL-PIETTE-Trabajo y Sociedad.
- M. NOVICK (2007), “Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003-2007”, Documento presentado al Interregional Symposium on the Informal Economy – Enabling transition to formalization, Ginebra.
- M. NOVICK (2010), “Job creation, job preservation and social protection”, preparatory meeting in Washington D.C., Mimeo.
- M. NOVICK y C. TOMADA (2007), “Argentina 2003-2006: ¿Un nuevo modelo de política económica y laboral?”, en M. NOVICK, C. TOMADA, M. DAMILL, R. FRENKEL y R. MAURIZIO, *In the wake of the crisis: Argentina's new economic and labour policy directions and their impact. Serie de Investigación*, N° 114, Ginebra, IIEL-OIT.
- J. NUN (1987), “La teoría política y la transición democrática”, en J. C. PORTANTIERO (Ed.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Puntosur.
- OIT (2015), “Tendencias de la Inspección del Trabajo frente a la formalización: experiencias de América Latina y el Caribe”, Lima, OIT - FORLAC.
- I. ORTIZ y M. CUMMINS (2011), “Global inequality: beyond the bottom billion. A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries”, *Social and economic policy working paper*, New York, UNICEF.
- D. PANIGO y P. CHENA (2011), “Del neo-mercantilismo al tipo de cambio múltiple para el desarrollo. Los dos modelos de la post-Convertibilidad”, en P. CHENA, N. CROVETTO y D. PANIGO (Coords.), *Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional*, Buenos Aires, Miño y Dávila/CEIL-PIETTE/Universidad Nacional de Moreno.
- P. PÉREZ y M. FÉLIZ (2010), “La crisis económica y sus impactos sobre la política de empleo e ingresos en Argentina”, *Ser Social*, Vol. 12, N° 26.

- M. RETAMOZO (2011), “Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina”, *Polis*, Vol. 10, N° 28, Santiago de Chile.
- E. ROCA (2011), “Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares”, *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, Vol. 1, N° 1.
- E. ROCA, L. GOLBERT y M. E. LANARI (2012), *¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en: <http://nulan.mdp.edu.ar/1661/1/01363.pdf>. Consultado el 18/02/2017.
- M. D. ROCCA RIVAROLA (2015), “‘De Néstor y Cristina. De Perón y Evita’. Reflexiones sobre lo acontecido con la militancia kirchnerista y la identidad peronista desde 2003 hasta hoy”, *Revista SAAP*, Vol. 9, N° 1.
- A. ROFMAN (2009), “Los dos modelos económicos en discusión”, *Cuestiones de Sociología*, N° 5-6.
- R. ROFMAN y OTROS (Editores) (2013), *Más allá de las pensiones contributivas*, Buenos Aires, Banco Mundial.
- C. SENÉN GONZÁLEZ, B. MEDWID y D. TRAJTEMBERG (2011), “La negociación colectiva y sus determinantes en la Argentina. Un abordaje desde los debates de las relaciones laborales”, *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Vol. 16, N° 25.
- F. SOLT (2016), “The standardized world income inequality database”, en *Social Science Quarterly*, Vol. 97, N° 5.
- P. SOUZA y P. BALTAR (1979), “Salário mínimo e taxa de salários no Brasil”, Mimeo, Repositorio IPEA.
- M. SVAMPA (2011), “Argentina, una década después: Del «que se vayan todos» a la exacerbación de lo nacional-popular”, *Nueva Sociedad*, N° 235.
- D. TRAJTEMBERG (2009), “El impacto de la determinación colectiva de salarios sobre la dispersión salarial”, en *Trabajo, Ocupación y Empleo, Serie Estudios Laborales* N° 8, Buenos Aires, MTEySS.
- D. TRAJTEMBERG y C. BORRONI (2011), “Salarios, sindicatos y representación sindical en la empresa: una estimación de la brecha salarial en Argentina” en M. NOVICK y S. VILLAFANE (Eds.), *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el sur*, Buenos Aires, PNUD- Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social.
- D. TRAJTEMBERG (2011), “Instituciones laborales y desigualdad salarial: un análisis del efecto de la ampliación de la cobertura de la negociación colectiva entre 2003-2010”, Ponencia presentada en el III Congreso Anual de Economía para el Desarrollo de la Argentina-AEDA, Buenos Aires.
- D. TRAJTEMBERG, C. SENÉN GONZÁLEZ y B. MEDWID (2008), “La expansión de la afiliación sindical: análisis del módulo de relaciones laborales de la EIL”, *Trabajo, ocupación y empleo*, N° 8.
- L. TRUJILLO (2017), “Los determinantes de la desigualdad del ingreso: El rol del mercado de trabajo, de las instituciones laborales y la protección social. Un estudio a través de descomposiciones de los índices de Gini y de Theil en Argentina (2003-2014)”, Tesis de Doctorado, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.
- L. TRUJILLO y S. VILLAFANE (2011), “Dinámica distributiva y políticas públicas: Dos décadas de contrastes en la Argentina contemporánea”, en M. NOVICK y S. VILLAFANE (Eds.), *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el sur*, Buenos Aires, PNUD y MTEySS.
- G. VARESI (2011), “Argentina 2002-2011: Neodesarrollismo y radicalización progresista”, *Realidad Económica*, N° 264.

Recibido: 20/02/2017. Aceptado: 08/05/2017.

Lucía Trujillo y Martín Retamozo, “Economía política de la desigualdad en Argentina (2003-2015). Instituciones laborales y protección social”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 21, número 33, enero-junio 2017, pp. 35-61.