



**N° 36**

**Technical Seminar on People's Security Survey**

**ILO Geneva, 28-30 November 2001**

***(IN)SEGURIDAD EN LOS INGRESOS:***

***Una observación del caso argentino.***

Alberto C. Barbeito - Rubén M. Lo Vuolo

Buenos Aires, Mayo 2003



*INDICE*

|                                                                            |           |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>                                                | <b>1</b>  |
| <b>2. EL CONTEXTO MACROECONÓMICO .....</b>                                 | <b>3</b>  |
| <b>3. LAS DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD EN EL INGRESO EN ARGENTINA .....</b> | <b>5</b>  |
| El nivel de ingreso .....                                                  | 5         |
| La evolución del ingreso.....                                              | 9         |
| La regularidad en el ingreso.....                                          | 12        |
| Las expectativas sobre el nivel y regularidad del ingreso futuro .....     | 14        |
| Correspondencia con el ingreso del grupo de pertenencia .....              | 16        |
| <b>4. CONCLUSIONES .....</b>                                               | <b>18</b> |
| <b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>                                    | <b>20</b> |



## 1. *Introducción*<sup>1</sup>

La seguridad en el ingreso es una noción compleja, difícil de sintetizar en una simple definición. Por un lado, tiene carácter multidimensional, por otro, reconoce gradaciones y, por último, no es un concepto abstracto sino que requiere ser situado. El carácter multidimensional significa que la seguridad en el ingreso no depende de un único factor sino que es parte de un sistema relacionado de elementos. Más aún, la dimensión ingreso de la seguridad es parte de un fenómeno más general: la seguridad socioeconómica.

El problema de la gradación hace referencia a cómo establecer líneas demarcatorias entre la seguridad y la (in)seguridad. O, más aún, a cómo medir y comparar distintos niveles de seguridad, o de su opuesto, la (in)seguridad. Por último, la seguridad no es una noción universal ni atemporal sino que está condicionada por particularidades de tiempo y espacio. Más todavía cuando en su caracterización intervienen elementos subjetivos vinculados con los sistemas de valores y las aspiraciones propias del ordenamiento social vigente.

La discusión acerca del concepto de seguridad no es un dato menor. Por el contrario, es central para orientar las políticas públicas que pretenden fortalecer las condiciones de seguridad socioeconómica o aliviar las condiciones de (in)seguridad. Es evidente que los conceptos que se utilicen para definir un determinado problema social configuran, en gran medida, los criterios sobre los cuales se orientan luego las acciones propuestas para resolverlo. Resulta así que, para entender y evaluar las políticas de seguridad en los ingresos (o la más general, de seguridad socioeconómica) es necesario partir de alguna caracterización previa del concepto.

De esta forma, y sin perjuicio de las dificultades señaladas antes, caracterizamos a la seguridad en el ingreso a partir de los siguientes principios<sup>2</sup>:

- a) que los individuos dispongan de un cierto nivel de ingreso “adecuado” a sus necesidades, expectativas y aspiraciones<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> Corresponde a una traducción del documento original en Inglés. El mismo puede encontrarse en [www.ilo.org/public/english/protection/ses/info/publ/argentina.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/ses/info/publ/argentina.htm)

<sup>2</sup> Ver, Standing (1999: 208).

<sup>3</sup> Adecuación [adequacy en los términos de Standing] puede entenderse también como suficiente, como algo bastante bueno o satisfactorio [good enough, satisfactory].



- b) que haya un grado razonable de “*certeza*” en la percepción de dicho ingreso; es decir, un flujo de ingresos con cierta regularidad y previsibilidad.

La vigencia efectiva de estos principios generales puede constatarse tomando en consideración los aspectos siguientes:

- El nivel del ingreso;
- La tendencia del ingreso;
- La regularidad en la percepción del ingreso;
- Las expectativas sobre el nivel del ingreso futuro;
- La confianza sobre la regularidad futura del ingreso;
- La correspondencia con el ingreso del grupo de pertenencia;

Ciertamente, el alcance real de estos elementos no es independiente de la forma en que intervienen las otras dimensiones que componen la seguridad socioeconómica. En este sentido, son particularmente importantes las condiciones de acceso al mercado de trabajo y la seguridad en el empleo. Precisamente, las instituciones y políticas públicas que conformaron los Estados de Bienestar de la IIª posguerra, privilegiaron la construcción de la seguridad socioeconómica sobre la base del pleno empleo y regulaciones dirigidas a la estabilidad del contrato de trabajo. Afirmadas sobre este núcleo, fueron desarrollándose las otras dimensiones de la seguridad, como los esquemas de cobertura de salud; de seguro frente a determinadas contingencias (incluso la pérdida momentánea del empleo) y una serie de otros beneficios no salariales (asignaciones familiares, etc.). Estos elementos, al mismo tiempo que contribuyeron a aumentar la seguridad del ingreso, hicieron que ésta fuera menos dependiente de la remuneración salarial.

La matriz que define la seguridad de los ingresos en un momento y espacio determinado incluye otros elementos adicionales, como la particularidad de los arreglos familiares. Sin duda, la seguridad en los ingresos resulta influida positivamente cuando existen lazos de solidaridad intrafamiliar; lo contrario ocurre cuando los arreglos dan lugar a situaciones de dependencia económica o limitan las capacidades de alguno de los miembros del grupo familiar (por caso, mujeres o ancianos).

La subordinación del objetivo del pleno empleo a otras prioridades macroeconómicas y los cambios producidos en las instituciones y políticas que regulan el funcionamiento del mercado de trabajo, están alterando las condiciones de la seguridad socioeconómica, en general, y de manera especial, la seguridad en los ingresos. Este proceso es particularmente intenso en Argentina, país que se había caracterizado –al menos en el contexto de América Latina– por un temprano desarrollo de las instituciones de la seguridad social basadas en la relación laboral. Precisamente, el objetivo central de este trabajo es describir las nuevas condiciones que caracterizan hoy a la (in)seguridad del ingreso en la Argentina.



Con este propósito, el trabajo comienza con una breve referencia al contexto macroeconómico que resulta de las reformas llevadas a cabo durante la última década. A la luz de estas transformaciones se analiza luego los resultados de la Encuesta ESS-OIT<sup>4</sup>, procurando identificar las condiciones actuales de (in)seguridad en los ingresos, los factores que las determinan y los impactos sobre distintos grupos sociales.

Cabe señalar que la mencionada encuesta fue realizada entre los meses de marzo y abril de 2001, en los tres centros urbanos principales de la Argentina: Buenos Aires, Córdoba y Rosario, que en conjunto representan 40% del total de habitantes del país. El diseño de la muestra contempló la realización de un total de 2800 entrevistas: 1800 en Buenos Aires, 500 en Córdoba y 500 en Rosario. Para cada una de las jurisdicciones señaladas, la muestra se realizó tomando en cuenta cuotas poblacionales referidas a la composición por sexo (varón/mujer), condición de actividad (ocupado/no ocupado) y edades (15 a 24 años/25 a 44 años/45 a 64 años).

## **2. El Contexto Macroeconómico**

A comienzos de los años 90 la Argentina produjo una drástica modificación de su régimen económico mediante la aplicación de una serie de reformas en línea con los principios del llamado “Consenso de Washington”. Sintéticamente: i) apertura comercial externa; ii) liberalización financiera; iii) privatización de empresas públicas; iv) flexibilización del mercado de empleo remunerado; v) régimen tributario con predominio de impuestos indirectos. Estas reformas fueron acompañadas con un rígido esquema cambiario-monetario basado en la “convertibilidad” de la moneda, vinculando la emisión monetaria con las reservas internacionales y adoptando un tipo de cambio fijo con el dólar estadounidense (1 \$ = 1 us\$).

En una primera etapa (mitad de la década) la economía creció de forma sostenida, estimulada por el ingreso de capitales externos y la estabilidad de precios. La inflación disminuyó a niveles internacionales, aunque esta convergencia no fue inmediata y provocó la revaluación del tipo de cambio<sup>5</sup>. Al mismo tiempo, tanto la desocupación abierta como la subocupación horaria aumentaron de manera explosiva: entre los años 1991 y 1995, el primer indicador pasó de 6% a 17% y el segundo de 8% a 13%. La aparente paradoja de crecimiento económico y destrucción de empleo tuvo lugar por el “shock” de competitividad externa impuesto por la acción

---

<sup>4</sup> La Encuesta de Seguridad Socioeconómica (en adelante ESS-OIT) fue realizada por el Ciepp en el marco de un programa de investigación más amplio que sobre seguridad socioeconómica lleva a cabo la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

<sup>5</sup> Desde la puesta en marcha del programa de convertibilidad en abril de 1991 hasta fines de 1995, los precios mayoristas aumentaron 17%, mientras que los precios al consumidor crecieron un 53%.



combinada de la rápida apertura comercial y el retraso cambiario<sup>6</sup>. En este período, pese a que el salario real de los trabajadores (entendido como poder de compra en moneda local) mejoró levemente, el salario como costo labor aumentó significativamente en dólares: en el caso particular del sector industrial este incremento fue de casi 40%<sup>7</sup>.

La nueva y rígida estructura de precios relativos (tipo de cambio, tasa de interés, tarifas de servicios públicos privatizados) convirtió a la reducción de los costos laborales en el objetivo prioritario de las políticas públicas y las estrategias de reconversión productiva a nivel microeconómico.

El gobierno puso en práctica medidas de reducción de las contribuciones patronales a la seguridad social<sup>8</sup> y modalidades más flexibles para la contratación de personal: pasantías, contratos temporarios, ampliación del período de prueba, adaptación del tiempo de trabajo el ciclo productivo, etc.

El aumento de la productividad del trabajo como vía de reducción de los costos laborales unitarios tuvo lugar, principalmente, a través de la aplicación de tecnologías “blandas” de organización, intensificación del proceso de trabajo y extensión de la jornada laboral<sup>9</sup>. Otra forma de ajuste operó por vía de la terciarización de actividades. La subcontratación de pequeñas empresas favoreció la reducción de costos por el uso de modalidades laborales más flexibles y menos protectivas como así también por una mayor utilización de asalariados no registrados. De esta forma, al mismo tiempo que cayó el nivel de empleo, aumentó la precariedad del personal<sup>10</sup>.

En la segunda mitad de los años noventa, se hicieron mas restringidas las posibilidades de financiar el desequilibrio externo via ingreso de capitales y aumento del endeudamiento. Esta situación, unida a la rigidez del esquema monetario-cambiario derivaron en proceso de recesión-deflación con efectos negativos sobre las finanzas públicas y el mercado de empleo remunerado<sup>11</sup>.

En materia fiscal, la contracción de la actividad económica hizo disminuir la recaudación tributaria, y esta situación derivó en la aplicación de sucesivas medidas de recorte del gasto

---

<sup>6</sup> Por cierto, el pensamiento hegemónico atribuyó el problema del empleo a las “rigideces” del mercado de trabajo, argumento sobre el cual impulsaron sucesivas reformas de flexibilización de la normativa vigente.

<sup>7</sup> Entre 35-39%, según algunas estimaciones: Szretter (1996); Barbeito (1999).

<sup>8</sup> Hacia 1995 las contribuciones patronales se habían reducido en 27% respecto de las vigentes en 1991. Con posterioridad a esa fecha, se aplicaron nuevas rebajas que varían entre 30-80% según regiones y sectores económicos.

<sup>9</sup> Sin perjuicio de otras formas de reestructuración que afectaron el nivel de empleo, como el reemplazo de insumos de producción local por componentes importados, eliminación de líneas de producción, desintegración vertical, etc.

<sup>10</sup> La tasa de empleo pasó de 37,1% en 1991 a 34,5% en 1995 (INDEC). Por su parte, los asalariados no registrado pasaron de 26% del total de asalariados en 1990 a 31,5% en 1995 y 37,8% en el año 2000 (Roca: 2001).

<sup>11</sup> El PBI registra variaciones negativas en los últimos tres años. Entre 1998/2001 la caída del producto per capita es superior a 10%.



público, especialmente la disminución de las remuneraciones del personal estatal y de los beneficios jubilatorios. En el sector privado, debido al escaso margen para continuar con rebajas de las contribuciones sociales o la intensificación del proceso de intensificación del trabajo, el ajuste de los costos laborales unitarios comenzó a operar a través de la reducción de las remuneraciones nominales directas de los trabajadores.

Resulta así que, mientras la desocupación permaneció relativamente estable durante estos últimos años (alrededor de 15%), tiene lugar una tendencia a la baja de los salarios nominales y reales. Las acciones del gobierno tuvieron un papel activo en esta materia. Por un lado, la rebaja de salarios en la administración pública operó como una “señal de mercado” para el sector privado. Por otro lado, se tomaron medidas para impulsar la renegociación de los convenios colectivos de trabajo, en un contexto general particularmente desfavorable para la defensa de los intereses de los trabajadores.

Los dos períodos señalados, identifican dos modalidades diferentes de ajuste del mercado de trabajo. En el primero, el rasgo central fue un ajuste “por cantidades”, expresado en la disminución del empleo, el aumento de la desocupación y de la subocupación. En la segunda etapa, el ajuste se manifiesta, fundamentalmente, “vía precios”; es decir, a través de la disminución de las remuneraciones, tanto nominales como reales. Un elemento común de ambos períodos es el continuo deterioro de las redes de seguridad social basadas en la relación de empleo remunerado.

### ***3. Las Dimensiones de la Seguridad en el Ingreso en Argentina***

#### **➤ El nivel de ingreso**

El nivel de seguridad que el ingreso monetario otorga a los miembros de una sociedad depende, fundamentalmente, que el poder de compra que representa sea adecuado para lograr un nivel de subsistencia decente. De esta forma, una medida del nivel de seguridad consiste en relacionar los ingresos de las personas (o los hogares) con el valor monetario de una canasta básica de referencia. Esta canasta representaría el nivel de ingresos necesario para adquirir, al menor costo posible, un conjunto de bienes y servicios que, según los hábitos de consumo predominantes en una sociedad determinada permitiría, en primer lugar, alcanzar las calorías mínimas necesarias para garantizar la supervivencia física (línea de indigencia) y, en segundo lugar, un consumo básico de otros bienes y servicios necesarios para funcionar en sociedad: como la vivienda, transporte, educación, salud, recreación, etc. (línea de pobreza)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> En Argentina el valor oficial de la línea de pobreza per cápita, para el adulto equivalente, alcanza a los \$154,31 mensuales.

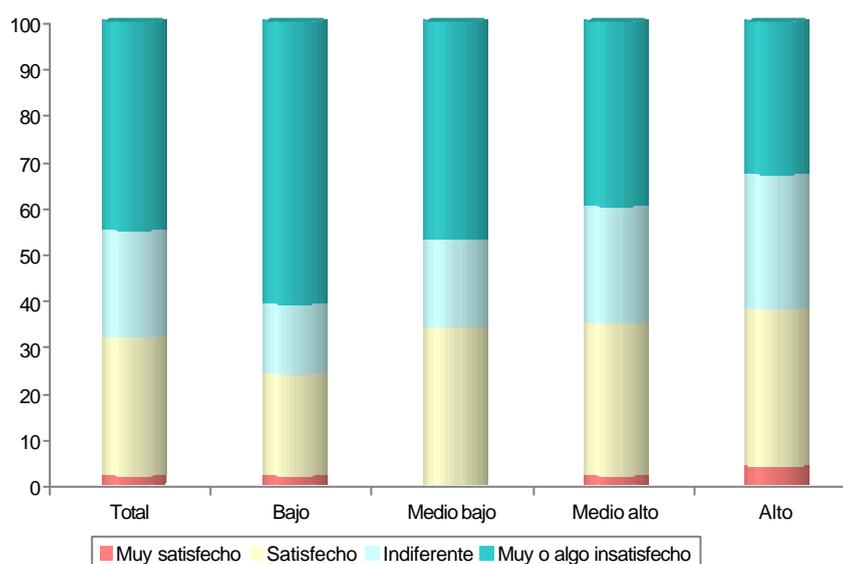


En el transcurso del último quinquenio, la Argentina ha sufrido un aumento considerable del número de hogares y de población con ingresos inferiores a las líneas de indigencia y pobreza. Según estimaciones oficiales<sup>13</sup>, en 1996 los hogares indigentes del Gran Buenos Aires representaban 5,1% del total de hogares mientras que llegaban a 19,6% los hogares en situación de pobreza. Para el año 2001, estos indicadores aumentaron a 7,4% y 23,5%, respectivamente<sup>14</sup>.

La creciente inadecuación relativa de los ingresos de las personas, se ve reflejada en los resultados de la ESS-OIT que dan cuenta de un estado de general insatisfacción con las remuneraciones del trabajo. Para el total de los tres aglomerados considerados: 45% de las personas ocupadas se manifiestan “muy/algo insatisfechas” con su ingreso laboral. Un dato significativo es la elevada incidencia de la insatisfacción en el grupo de ingresos más altos: sólo 4% de las personas del cuartil superior se encuentran “muy satisfechas” con el ingreso percibido. Sin duda, la crisis prolongada crisis económica influye en la opinión de este grupo aún considerando que se ha beneficiado del proceso de concentración del ingreso.

### Nivel de satisfacción con el ingreso del trabajo

Según cuartil de ingreso



Fuente: Encuesta SES-OIT.

<sup>13</sup> Esta información es producida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

<sup>14</sup> El Gran Buenos Aires es el único aglomerado para el cual se estima hasta el momento esta información en Argentina. En la actualidad se encuentra en proceso de desarrollo una metodología que permita estimar una línea de pobreza a nivel nacional y regionales.



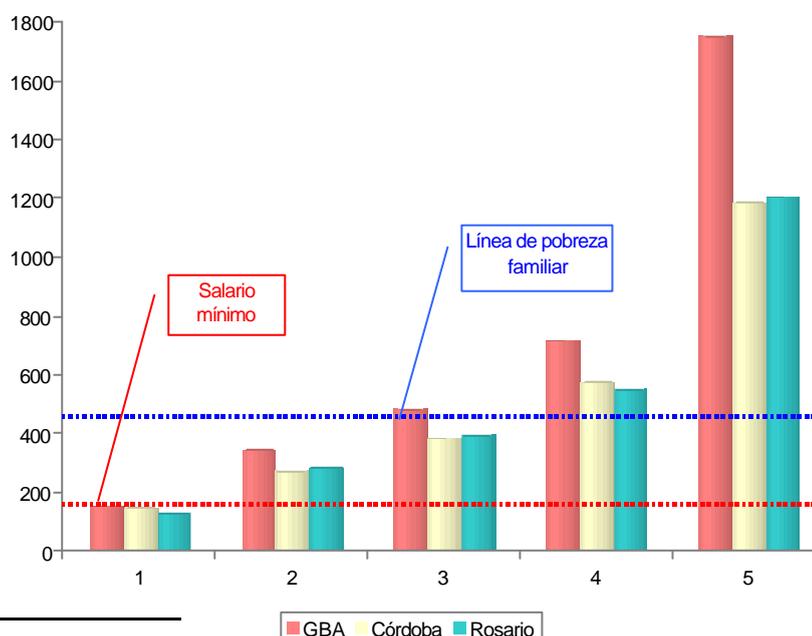
Históricamente, la Argentina tuvo una política salarial activa dentro de la cual el salario mínimo legal era un componente importante como piso de referencia para el conjunto de la economía. Este instrumento fue perdiendo vigencia efectiva de manera progresiva. Por un lado, debido al deterioro de su valor real<sup>15</sup> y la falta de actualización periódica<sup>16</sup>. Por otro lado, por la proliferación de contratos laborales no registrados.

Sin embargo, el mencionado ajuste descendente de los salarios nominales, como respuesta de las empresas a la pérdida de rentabilidad, implica en los hechos que la remuneración media se aproxime al salario mínimo legal y los hogares encuentren dificultades crecientes para alcanzar el umbral de la pobreza con un único ingreso laboral familiar.

El último relevamiento de ingresos de la EPH <sup>17</sup> (abril 2001) muestra que en los tres aglomerados considerados en la ESS-OIT la remuneración media del quintil más bajo de ingresos se ubica por debajo del salario mínimo legal. Al mismo tiempo, los trabajadores en los tres primeros quintiles tienen ingresos individuales que significarían (en ausencia de otros perceptores u otras fuentes de ingreso) notorias dificultades para cubrir los consumos correspondientes a la línea de pobreza de un hogar tipo.

**Ingreso medio de la ocupación principal por quintil de ingreso**

En \$ por mes – Abril 2001



<sup>15</sup> El salario mínimo vital y móvil se encuentra fijado en la actualidad en \$1.- por hora, o \$8.- diarios, o \$200.- mensuales. Considerando que el valor de la línea de pobreza de una familia tipo (cónyuges con 2 hijos entre 7 y 9 años) es de \$450.- mensuales, resulta que el salario mínimo representa menos de la mitad de dicho valor.

<sup>16</sup> El salario mínimo vital y móvil se actualizó por última vez a mediados de 1992. Desde entonces, el índice de precios al consumidor aumentó casi 18%. Como dato ilustrativo adicional, cabe señalar que la Ley de Empleo sancionada en 1991 dispuso la creación de un Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil que entre otras funciones debía determinar "periódicamente" el salario mínimo. Sin embargo, esta institución nunca llegó a tener funcionamiento efectivo.

<sup>17</sup> Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).



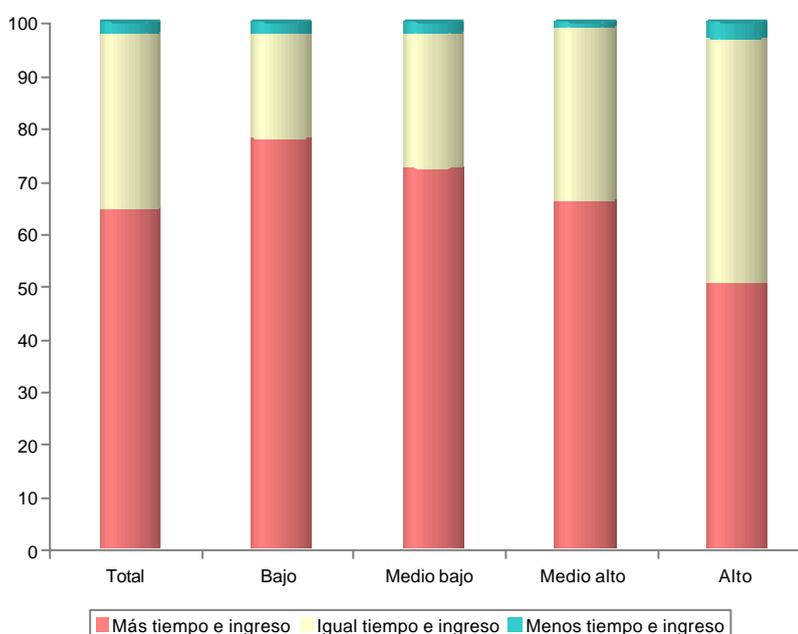
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH – INDEC.

Desde otra perspectiva, la ESS-OIT brinda también evidencias de la creciente inseguridad del ingreso como referencia a las condiciones de vida de las personas. En este caso, para 28% de los hogares encuestados el ingreso resulta habitualmente insuficiente para cubrir las necesidades alimentarias, mientras que en los últimos dos años más de 30% de las familias tuvieron que pedir dinero prestado para cubrir necesidades básicas o contingencias imprevistas. Asimismo, casi 40% de los hogares no alcanza a cubrir las necesidades con relación a la vivienda y, una proporción aún mayor, no puede cubrir regularmente sus necesidades de atención de la salud.

Otra cara de la insuficiencia de ingresos es la muy alta proporción (80%) de hogares que en los últimos dos años no tuvieron capacidad de ahorro. Este dato permite proyectar a futuro un escenario de severas restricciones en cuanto a la capacidad de los trabajadores para sostener su flujo de ingresos y los correspondientes estándares de vida.

El bajo nivel de los ingresos promueve respuestas en favor de extender la jornada laboral: 60% de los encuestados está dispuesto a trabajar más tiempo si esto le permite aumentar el ingreso. La presión es más intensa cuanto menor es el ingreso: 74% del cuartil de salarios más bajos responden afirmativamente. Aunque de menor intensidad, la opción “más trabajo por más ingreso” está presente también en los ingresos altos: 47% del total.

**Predisposición a trabajar más horas por mayor ingreso**



Según cuartil de ingreso

Fuente: Encuesta SES-OIT.



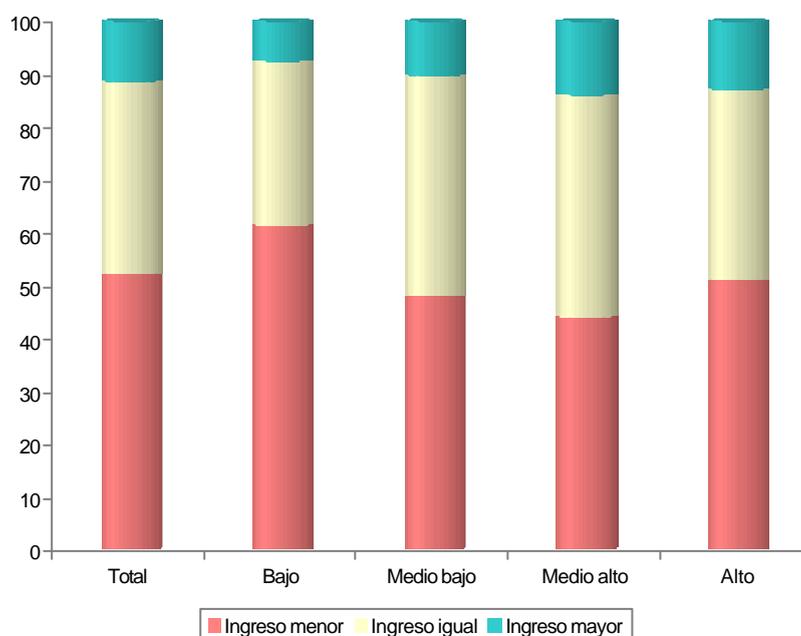
En estas condiciones, resulta evidente que el alto y creciente nivel de subocupación horaria no es resultado de una opción voluntaria de los trabajadores sino impuesta por las restrictivas condiciones del mercado de empleo. En este sentido, la Encuesta permite comprobar que más de tres cuartas partes de las personas ocupadas que trabajan menos de 30 horas semanales están dispuestas a desempeñarse durante más tiempo con tal de poder aumentar sus ingresos. Esta disposición a extender la jornada laboral se manifiesta en acciones concretas: 34% de los ocupados está buscando activamente una ocupación adicional y, en su gran mayoría (75%), responden que lo hacen debido a que no ganan lo suficiente.

### ➤ La evolución del ingreso.

La ESS-OIT muestra un importante deterioro en los ingresos monetarios de los trabajadores. Más del 50% de los respondientes consideran que el ingreso de su ocupación principal es inferior al que percibían hace dos años. Por el contrario, apenas 11% lograron mejorar sus ingresos en este período.

El deterioro de la remuneración al trabajo afecta de manera más severa a las personas mayores, a quienes perciben ingresos más bajos y a los trabajadores por cuenta propia. Asimismo, dentro de la estructura sectorial, se verifica un impacto negativo mayor entre los trabajadores de la construcción y el comercio, precisamente, los sectores que se caracterizan por el predominio del empleo informal y no registrado.

**Variación del ingreso por la ocupación principal respecto de hace dos años**



En % del total

Fuente: Encuesta SES-OIT.



Por otro lado, la información relevada permite establecer cierta relación de correspondencia entre el deterioro de las remuneraciones, la variabilidad de los ingresos y el tipo de contrato de trabajo. Casi 70% de quienes tuvieron una disminución de su ingreso en estos dos años, tienen también un ingreso totalmente variable (contra menos del 35% en el caso de las personas que lograron mantener su ingreso o, incluso, alguna mejoría). De igual manera, casi el 70% de quienes tienen ocupaciones inestables (trabajo por día, por tarea/producto) vieron disminuir sus ingresos en los últimos dos años.

El proceso de recesión-deflación de los últimos años significa que la disminución de las remuneraciones tiene lugar no sólo en términos reales sino también nominales<sup>18</sup>. El ajuste descendente de los ingresos opera tanto para los trabajadores del sector privado como del sector público. Para los primeros, se produce como resultado de las estrategias empresarias que procuran recuperar la rentabilidad afectada por la estructura de precios relativos emergente del programa de convertibilidad. Para los segundos, como resultado de la caída de los ingresos tributarios y el incremento de los servicios de la deuda<sup>19</sup>.

En lo que respecta a los salarios del personal de la administración pública nacional, la primera medida de ajuste tuvo lugar en mayo de 2000, pocos meses después de asumir el nuevo gobierno del presidente De la Rúa. Esta medida fue presentada como de “alcance transitorio y de excepción hasta tanto se supere la emergencia”, y consistió en una rebaja de 12% para las remuneraciones brutas mayores a \$ 1.000,- mensuales<sup>20</sup>. Cabe señalar que esta decisión, de discutible legitimidad por afectar derechos adquiridos de los trabajadores y contraria a la jurisprudencia sobre intangibilidad del salario nominal fue, sin embargo, convalidada por la Corte Suprema de Justicia.

Catorce meses después se dispuso un nuevo ajuste salarial. En este caso, se elevó el porcentaje de disminución a 13% pero incluyendo ahora a las remuneraciones superiores a \$ 500,- mensuales. Al mismo tiempo, se dispuso una rebaja similar en los beneficios de jubilados y pensionados. Además, la tasa de disminución se aplicó sobre las asignaciones familiares con lo que resultaron afectados los ingresos de los trabajadores del sector privado con hijos<sup>21</sup>.

Este segundo paquete de ajuste de las remuneraciones tuvo lugar en un contexto de agravamiento de la crisis económica. La puesta en marcha de la llamada política de “déficit cero” consiste en aplicar un estricto criterio de caja para el manejo de las finanzas públicas: gastar lo que se recauda. Como al mismo tiempo se pretende evitar el “default” en los compromisos de pago de la deuda pública, los gastos en personal pasaron a ser un componente variable del gasto,

---

<sup>18</sup> El índice de precios al consumidor acumula una caída de 1,5% entre 1999 y 2001.

<sup>19</sup> Las erogaciones por intereses de la deuda pública representan 22% del gasto total del sector público nacional.

<sup>20</sup> Decreto 430/2001.

<sup>21</sup> Ley 25.453 y Decreto 896/2001.



dependiente de la evolución de los ingresos tributarios. Desde el punto de vista de los trabajadores estatales (y de los jubilados y pensionados) la inseguridad del ingreso es evidente y se manifiesta de varias formas: disminución del ingreso, variabilidad e incertidumbre en montos y plazos.

El ajuste de las remuneraciones del sector público favoreció actitudes similares por parte del sector privado. Más aún, el Estado adoptó medidas facilitadoras de este accionar. Primero, impulsando la renegociación de los convenios colectivos vigentes; segundo, promoviendo la negociación descentralizada a nivel de empresa; tercero, asumiendo un rol permisivo en la homologación de acuerdos con cláusulas que vulneran pisos protectivos legalmente establecidos.

La descentralización de la negociación colectiva es simultánea con una intensificación del proceso de renovación de convenios. En el período 1991/1993 los convenios a nivel de empresa representaban 29% del total registrado. En los últimos tres años (1998/2000) la proporción aumentó a 83%. Por su parte, los nuevos convenios incorporan cláusulas que afectan las remuneraciones de los trabajadores. Entre otros elementos establecen: i) la fijación anual de la jornada laboral permitiendo compensaciones en períodos de tiempo más reducidos, lo que en la práctica tiende a reducir el pago de horas extraordinarias (que pasan a ser mayormente horas normales de trabajo)<sup>22</sup>; ii) la distribución anual del período de vacaciones; iii) la alteración de la “estabilidad” de la remuneración mediante la incorporación de cláusulas vinculadas a rendimiento, productividad, etc.; iv) la reducción o eliminación de determinados beneficios como la asignación por asistencia y los adicionales remunerativos por antigüedad en el cargo o en la empresa.

El Ministerio de Trabajo abandonó toda función tutelar y de arbitraje de los acuerdos de parte, pasando a aceptar convenios colectivos que atentan contra algunas normativas vigentes<sup>23</sup>. Como justificación de este proceder los responsables del área sostienen que “el Ministerio no tiene responsabilidad sobre acuerdos entre partes” y que “el problema es que los sindicatos no defienden a los trabajadores”<sup>24</sup>.

Por cierto, la ESS-OIT confirma la debilidad de la representación de los intereses de los trabajadores: apenas 6% de los encuestados consideran que los sindicatos representan adecuadamente a los trabajadores, mientras que es amplia mayoría (54%) quienes opinan lo contrario. Este vacío en la representación no está ni mínimamente cubierto por la presencia de otras organizaciones: 90% de los trabajadores entrevistados afirma desconocer alguna otra institución que represente sus intereses.

---

<sup>22</sup> Al respecto y para el caso argentino ver Wainer, V. y J. Montes Cató (2000).

<sup>23</sup> Algunos acuerdos se han homologado a pesar de fijar una jornada anual de 2400 horas, vulnerando la Ley de Contrato de Trabajo; en otros casos, la irregularidad tiene que ver con el valor establecido para las indemnizaciones por despido (Roberto Navarro, Suplemento Cash, Diario Página 12, 21/10/2001).

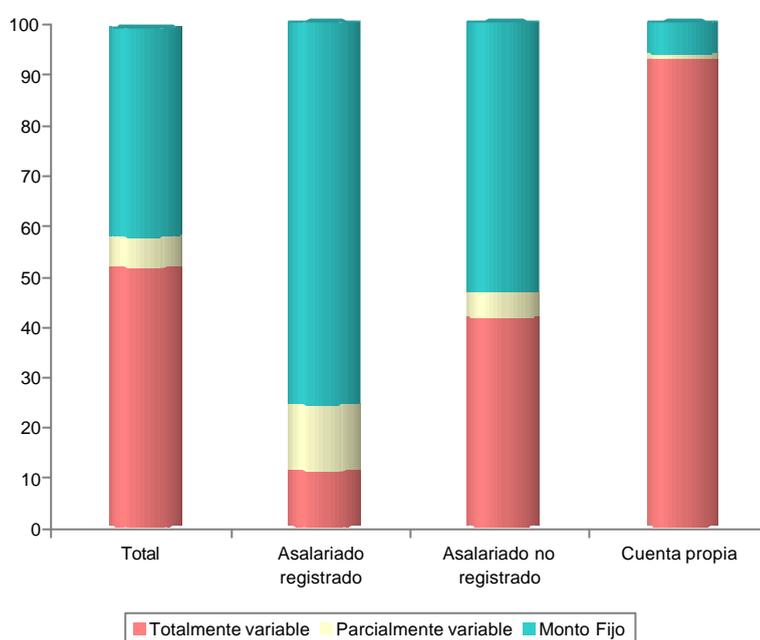
<sup>24</sup> Declaración del Subsecretario de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo a la prensa, referida en la nota anterior.



➤ **La regularidad en el ingreso**

El estado de incertidumbre que provoca la variabilidad de las remuneraciones condiciona de manera negativa el valor de cualquier nivel de salario<sup>25</sup>. La inestabilidad de los ingresos puede resultar de la incorporación de componentes variables en la determinación de las remuneraciones del personal estable; como también por un mayor uso de contratos temporarios, por día o por tarea. Paralelamente, la mayor rotación del empleo en condiciones de alta desocupación y subocupación afecta la regularidad del flujo de ingreso de los trabajadores.

**Variabilidad de la remuneración correspondiente a la actividad principal**



En % del total de ocupados

Fuente: Encuesta SES-OIT

En cuanto al régimen remunerativo, la encuesta revela que para más de la mitad (51%) de las personas ocupadas el ingreso que perciben por su ocupación principal es totalmente variable. Además, para otro 6% la remuneración es también variable, aunque sólo de manera parcial. La variabilidad en los ingresos se verifica con mayor intensidad relativa en el caso de los hombres, los trabajadores de mayor edad, los asalariados no registrados y los trabajadores por cuenta propia.

<sup>25</sup> Standing (1999: 217)



La (in)seguridad del ingreso es mayor para quienes están desocupados. En primer lugar, por las dificultades de reinserción en el mercado de empleo remunerado. En segundo término, por el bajo nivel de la cobertura y los beneficios del seguro de desempleo. Según la encuesta, 30% del total de entrevistados (47% de los jóvenes y 53% de las personas con nivel educativo bajo) estuvieron buscando empleo por más de un mes en los últimos dos años. Las expectativas de revertir esta situación se muestran realmente limitadas: 55% de las personas consideran “baja o muy baja” la posibilidad de encontrar empleo remunerado en los próximos 12 meses.

Un hecho destacable es que las dificultades para conseguir empleo no se atribuyen a disfuncionalidades de los propios trabajadores desocupados (baja capacitación, edad o sexo). Por el contrario, una amplia mayoría (68%) considera que la causa es el contexto macroeconómico que reduce las oportunidades de trabajo.

La asistencia a los desocupados se basa en la lógica contributiva típica de los seguros sociales. De esta forma, un amplio sector constituido por trabajadores informales y por asalariados no registrados están excluidos de la cobertura legal. Otro tanto ocurre con quienes buscan su primer empleo. Para el total del país, la información oficial estima la cobertura durante el año 2000 es inferior a 9% del total de desocupados.

Por otro lado, el valor del beneficio por desempleo sufrió permanentes modificaciones que deterioraron su valor real. Si en 1993 el promedio del subsidio alcanzaba a \$ 370 mensuales, el valor disminuyó a \$260 en el año 2000. Los programas de empleo transitorio constituyen otro componente de la asistencia a los desocupados, principalmente, destinado a los trabajadores del sector informal y sin posibilidades de acceder al régimen de seguro. En la práctica, los programas de empleo transitorio funcionan como un instrumento de dependencia política y sus niveles operativos son muy reducidos, tanto en cobertura como por el nivel de beneficio<sup>26</sup>.

La debilidad de las políticas de sostenimiento de ingreso de los trabajadores sin empleo está reflejada en los datos de ESS-OIT: sólo 1% de las personas sin ingresos laborales tienen al seguro de desempleo como fuente principal de ingreso, mientras que otro 1% lo obtiene por medio de otros programas asistenciales. De hecho, el hogar es el espacio de contención principal frente a la contingencia de pérdida del empleo y el ingreso: para 67% de las personas desocupadas, la familia constituye es la fuente principal de ingresos (el cónyuge en el 26% de los casos y la familia en el 41%). Resulta así que 58% de las personas que buscan empleo lo hacen para “ayudar” a cubrir los gastos del hogar.

El hecho de que las familias constituyan el principal sostén de ingreso de las personas desocupadas, mas aún en un contexto donde las remuneraciones tienden a la baja, realimenta un círculo vicioso en el mercado de empleo al impulsar la presencia adicional de fuerza de trabajo secundaria: jóvenes que abandonan prematuramente el ciclo educativo o mujeres que abandonan el cuidado de los niños.

---

<sup>26</sup> En el último año la media mensual de beneficiarios es inferior a 40 mil y el subsidio promedio de \$ 170.



### ➤ **Las expectativas sobre el nivel y regularidad del ingreso futuro**

La inseguridad del ingreso se proyecta también sobre el futuro de los actuales trabajadores. Esto se manifiesta en dos sentidos. Por un lado, en la falta de confianza respecto de la posibilidad de mejorar o, incluso, de sostener las condiciones del empleo actual. Otro tanto, ocurre con la posibilidad de conseguir similares condiciones en un nuevo empleo. Por otro lado, la mayoría de las personas manifiesta expectativas desfavorables sobre la posibilidad de cumplir con los requisitos necesarios para acceder a la cobertura del sistema jubilatorio una vez concluida la vida laboral activa.

Varios aspectos relevados en la ESS-OIT ilustran estos puntos. Por un lado, sólo la mitad de las personas ocupadas tienen confianza en poder mantener su empleo en los próximos 12 meses. Por otro lado, 83% de los ocupados considera “muy o algo difícil” encontrar un empleo similar al actual en ingreso y grado de complejidad. Si la perspectiva de cambiar de empleo para mejorar el ingreso es notoriamente baja, las expectativas de progreso permaneciendo en la ocupación actual tampoco son muy alentadoras: apenas 19% de las personas ocupadas fueron promovidas en su ocupación en los últimos dos años; en tanto que una proporción inferior (17%) evalúa positivamente sus posibilidades de promoción en los próximos dos años.

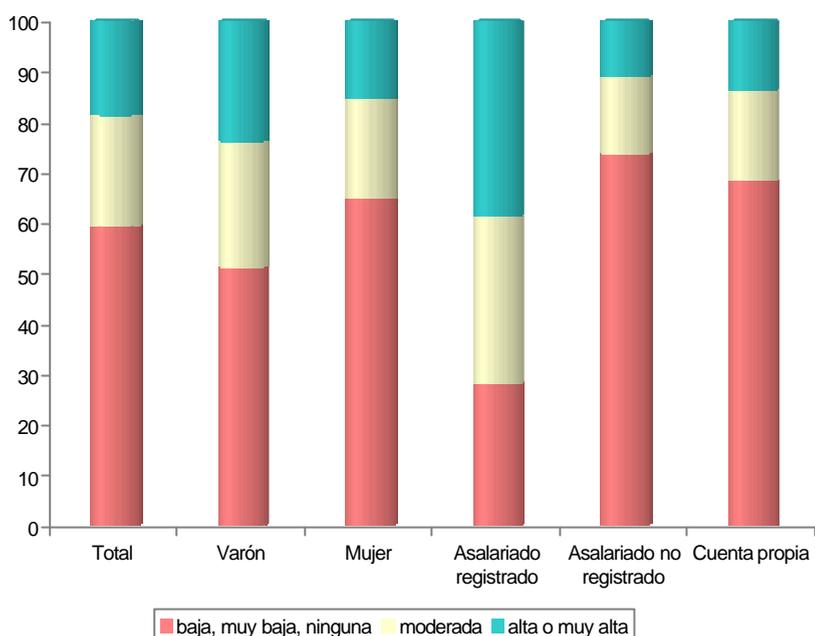
La sensación de inseguridad respecto de los ingresos por el trabajo se extiende, de manera general, sobre las expectativas de vida para el futuro: 30% de los encuestados se manifiestan seguros o muy seguros de conservar su nivel de vida, mientras que sólo 15% cree que su hogar mejorará los ingresos en los próximos 12 meses.

Sin duda, las bajas expectativas sobre el futuro están influenciadas por las deterioradas condiciones de (in)seguridad en el mercado de empleo. Las altas tasas de subutilización de la fuerza de trabajo, el prolongado estancamiento económico y el descenso de las remuneraciones, son todos factores que contribuyen a configurar un ambiente cargado de expectativas negativas.

Por cierto, operan también factores objetivos como el aumento de la precariedad laboral, un dato clave al momento de proyectar sombras sobre la (in)seguridad del ingreso futuro de las personas. En este sentido, más de la mitad de los encuestados (54%) creen que tienen “baja, muy baja o ninguna” posibilidad de cumplir con las condiciones de acceso al beneficio jubilatorio. Esta proporción es relativamente mayor para las mujeres (59%) que para los hombres (47%), seguramente debido a la menor tasa de actividad y la mayor vulnerabilidad con que las primeras se incorporan al mercado de empleo remunerado.



### Posibilidad de lograr cobertura jubilatoria en la edad pasiva



Fuente: Encuesta SES-OIT

Lo más llamativo es que, incluso entre los asalariados registrados, las expectativas futuras de lograr la cobertura previsional son muy bajas: sólo 37% de los empleados registrados responden afirmativamente. Esta respuesta se refleja en las expectativas generales respecto de los ingresos futuros: 41% considera que al llegar a su edad mayor el ingreso será malo o muy malo. Contrariamente, sólo 1% estima que este ingreso será muy bueno.

Este cuadro de situación se relaciona, en primer lugar, con el deterioro de las condiciones de empleo: crecimiento de los asalariados no registrados, del trabajo por cuenta propia y de las formas de empleo parcial y temporario. Un trabajo reciente demuestra que prácticamente la mitad de la PEA del Gran Buenos Aires se ubica en una zona de vulnerabilidad laboral, constituida por los desocupados y quienes se desempeñan bajo diferentes manifestaciones de precariedad laboral<sup>27</sup>. Este concepto de vulnerabilidad es asimilable a la noción de (in)seguridad y en lo que refiere a los ingresos futuros ilustra sobre las difíciles condiciones de acceso de los trabajadores a los beneficios sociales basados en la lógica contributiva de los seguros.

<sup>27</sup> Rodríguez Enríquez (2001) incluye en la zona de vulnerabilidad laboral a las siguientes categorías: i) todos los desocupados; ii) los trabajadores asalariados que no aportan a la seguridad social, o que consideran a su empleo como una changa, o que se encuentran en un empleo temporario menor a tres meses de duración, o que son subocupados demandantes de empleo; iii) los trabajadores por cuenta propia semi o no calificados, o que consideran a su empleo como una changa, o que se encuentran en un empleo temporario menor a tres meses de duración o que son subocupados demandantes de empleo; iv) todos los trabajadores del servicio doméstico; v) todos los trabajadores no remunerados; vi) todos los patrones que son subocupados demandantes de empleo.



En el sentido apuntado, es preciso remarcar el impacto de las reformas introducidas en el sistema de previsión social argentino a mediados de la década de los noventa. Sintéticamente, se transformó un sistema público basado en un régimen de reparto, en un sistema mixto que combina un componente público organizado bajo la lógica del reparto con un componente privado de capitalización individual. Lo que importa destacar es que la reforma impuso mayores exigencias para lograr el beneficio: extensión de la edad, del número de años con aporte previo como también respecto de la regularidad de estos aportes. Contrariamente a lo sostenido por los impulsores de la reforma, el estímulo de la capitalización individual no funcionó o, en todo caso, no logró compensar el impacto negativo proveniente del aumento de la precarización laboral y la caída de los ingresos. Resulta así que el número de aportantes activos al sistema disminuyó en vez de aumentar: en 1994 (año de la reforma) aportaba regularmente el 71% de los afiliados al sistema; proporción que cayó a menos de 50% en el año 2000.

### ➤ Correspondencia con el ingreso del grupo de pertenencia

La (in)seguridad en el ingreso de las personas también se ve afectada por elementos subjetivos relacionados con la percepción de la propia situación respecto de otras personas o grupos sociales. Los cambios en la distribución del ingreso y la riqueza son indicadores válidos para dimensionar este fenómeno. Como señala Standing (1999: 212) existe un efecto indirecto de la inequidad sobre la (in)seguridad en los ingresos, influencia que puede verse a través de la privación relativa: si la inequidad crece, disminuye la probabilidad de una real movilidad ascendente.

La situación de Argentina en los últimos años se caracteriza por una sostenida tendencia a la concentración del ingreso y la ampliación de la brecha entre ricos y pobres. Los datos de la EPH sobre ingresos de los tres aglomerados urbanos en que se realizó la Encuesta SES-OIT muestra la disminución de la participación de los grupos de ingresos más bajos.

**Participación porcentual en el ingreso total por quintil de ingreso per cápita familiar**

| Quintil de Ingreso | Gran Buenos Aires |      | Córdoba |      | Rosario |      |
|--------------------|-------------------|------|---------|------|---------|------|
|                    | 1996              | 2001 | 1996    | 2000 | 1996    | 2000 |
| 1                  | 7.3               | 6.1  | 7.9     | 7.2  | 8.9     | 7.3  |
| 2                  | 11.0              | 10.6 | 13.4    | 13.1 | 12.3    | 12.4 |
| 3                  | 15.0              | 14.3 | 17.7    | 17.2 | 17.5    | 15.9 |
| 4                  | 22.1              | 21.8 | 20.7    | 21.4 | 22.5    | 23.2 |
| 5                  | 44.6              | 47.3 | 40.4    | 41.1 | 38.8    | 41.2 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH – INDEC.



La desigualdad en la distribución del ingreso se presenta también al interior de diferentes grupos de población. Así, tiene lugar un aumento de desigualdad en la distribución de la pobreza: el coeficiente de Gini del 43% de los hogares más pobres del Gran Buenos Aires pasó de 0.27 en 1996 a 0.30 en el año 2000; un incremento relativo mayor que el ocurrido para el total de hogares que pasó de 0.49 a 0.52 en dicho período.

El aumento de la desigualdad de ingresos se observa en el colectivo de los desocupados con diferencias según el sexo, el nivel educativo y la categoría ocupacional. Según la ESS-OIT, mientras un 35% de los varones ocupados pertenecen al estrato de ingresos más bajos, el porcentaje se eleva a 62% en el caso de las mujeres<sup>28</sup>. De igual manera, se verifica la vigencia de oportunidades diferenciales de ingreso en función de las credenciales educativas: mientras 74% de las personas con primaria incompleta se ubican en el estrato de menores ingresos y sólo 2% en el de mayores ingresos, en el caso de personas con nivel terciario completo, las proporciones son, 26% y 31%, respectivamente.

Finalmente, cabe destacar la diferencia de las remuneraciones entre asalariados registrados y no registrados. Mientras 30% de los primeros se encuentran en el grupo de menores ingresos y 11% en el de mayores ingresos, para los no registrados, las proporciones son 74% y apenas 1%, respectivamente.

Estos resultados son consistentes con la valoración crítica que la población expresa sobre la situación actual en materia de justicia distributiva. Así, en una escala de 1 a 5, casi la mitad de los entrevistados (47%) califica las condiciones de igualdad de oportunidades con el valor más bajo. Esta opinión es ampliamente compartida por personas de diferentes edades, nivel de ingreso y situación ocupacional. Cabe destacar, no obstante, que son las personas de mayor nivel educativo las que expresan una valoración más negativa: 52%.

La opinión crítica se proyecta también sobre el futuro inmediato: sólo una proporción muy reducida manifiesta alguna seguridad en cuanto a la posibilidad de mantener su nivel de vida.

Resulta interesante destacar que las pobres expectativas sobre el presente y el futuro lejos de inducir un mayor compromiso de participación y representación de intereses parece influir en la dirección contraria: 86% de los entrevistados declara no formar parte de ninguna organización, apenas un 5% participa en organizaciones religiosas y 3% en los partidos políticos. A su vez, quienes participan en asociaciones de vecinos, de padres o de estudiantes no superan en conjunto el 3%.

La reducida participación en los partidos políticos es consistente con el bajo índice de aceptación que se les atribuye: apenas 6% de los entrevistados considera a los partidos políticos

---

<sup>28</sup> En este caso hay que remarcar que se trata del ingreso total de la ocupación principal. Probablemente la diferencia sea menor si se tomara en cuenta el ingreso horario, dado que las mujeres, debido a que complementan las responsabilidades domésticas y la participación en el mercado de empleo remunerado, suelen registrar un menor número de horas "trabajadas".



una institución confiable. La escasa confiabilidad comprende a otras instituciones: 87% no confía en el Congreso; 81% en la Justicia y 80% tampoco confía en la Policía.

Sin embargo, a pesar de la desconfianza en las instituciones y el bajo nivel de participación, la población se expresa mayoritariamente a favor de medidas redistributivas concretas que hacen a la seguridad en los ingresos. Más de la mitad de la población considera que debería existir algún tipo de límite máximo sobre los ingresos personales; 23% apoya la idea de garantizar un piso mínimo para el ingreso, mientras que otro 25% considera que debería haber tanto un mínimo como un máximo sobre los ingresos de las personas. Sólo 17% se manifiesta contrario a la aplicación de regulaciones sobre los ingresos que perciben las personas.

A su vez, en términos de políticas públicas, hay un consenso amplio con la idea de que el Estado garantice un ingreso mínimo para la subsistencia. Así, 76% opina a favor de que el gobierno debería otorgar un ingreso mínimo a los pobres. Aunque 78% de las mismas considera que para el otorgamiento de este ingreso se debería exigir a los beneficiarios el cumplimiento de algunas condiciones; principalmente, la asistencia escolar de los niños del grupo familiar o la disposición de los mayores a aceptar algún trabajo que se les ofrezca.

#### **4. Conclusiones**

Así como Argentina resultó un caso testigo en el contexto de América Latina en términos de desarrollo de las instituciones del tradicional Estado de Bienestar, parece también ser un ejemplo paradigmático del fracaso de las recetas inspiradas en las consignas del Consenso de Washington.

La década del 90 evidenció en el país una profunda retracción de las instituciones sociales que durante años contribuyeron a garantizar cierto nivel de seguridad socioeconómica, a través de una relativamente extensa red de seguridad social basada en la seguridad laboral.

El régimen económico que se consolidó a partir del “plan de convertibilidad” introdujo restricciones profundas para el sostenimiento de estas garantías. La combinación de la apertura externa y régimen cambiario fijo confluieron en un sistema dependiente del flujo de capitales externos. La necesidad simultánea de ajuste fiscal para hacer frente a los compromisos del endeudamiento externo y la reestructuración empresarial para adaptar los costos laborales a los problemas de competitividad tuvieron un impacto profundo sobre el mercado de empleo remunerado.

El aumento de los indicadores de subutilización de la fuerza de trabajo se suma al incremento ocurrido en las diferentes manifestaciones de precariedad laboral, como los empleos no registrados, los contratos temporales y a tiempo parcial, la homologación de convenios colectivos que, además de perjudicar la situación de los trabajadores, vientan normativas sobre estándares básicos de protección.



De esta manera, la visión del “lado de la oferta”, dominante e inspiradora de las políticas vigentes, aparece cuestionado por los resultados. La flexibilidad laboral y los distintos mecanismos de reducción de los costos laborales no generaron mayores niveles de empleo sino que, por el contrario, contribuyeron al deterioro de la calidad de los empleos existentes.

El impacto de esta situación sobre las distintas dimensiones de la seguridad en el ingreso de las personas queda muy de manifiesto con la información relevada por la ESS-OIT. La misma evidencia: i) un deterioro generalizado en el nivel de ingreso de los trabajadores; ii) una importante variabilidad de corto plazo de las remuneraciones; iii) un amplio grado de insatisfacción con los ingresos provenientes del trabajo; iv) una muy alta predisposición a trabajar más tiempo para disponer de un ingreso mejor; v) bajas expectativas de mejora en los ingresos personales y familiares; vi) escasa confianza en lograr un ingreso adecuado en la edad pasiva; vii) una visión crítica respecto de la igualdad de oportunidades; viii) una importante demanda en favor de políticas públicas de redistribución de los ingresos de mercado; ix) aceptación de políticas de garantía de ingresos mínimos como forma de afrontar el problema de la pobreza.

Las perspectivas inmediatas de la economía argentina no son alentadoras. El actual contexto macroeconómico plantea como escenario futuro más probable la prolongación del estancamiento e, incluso, la profundización de la crisis en caso de incumplimiento de las obligaciones con los acreedores externos y la consiguiente revisión del régimen cambiario-monetaria.

En todo caso, la única certeza inmediata es que no habrá de revertirse la tendencia al deterioro de las condiciones de seguridad socioeconómica, en general, y respecto de los ingresos, en particular. La profundización de las problemáticas sociales genera un imperativo de acción a las instituciones públicas. Las opiniones y demandas recogidas en la ESS-OIT confirman el reclamo emergente por ciertas garantías públicas que permitan el acceso de la población a ciertos niveles de vida básicos.

En este sentido, resulta clara la necesidad de avanzar en propuestas que permitan construir una red de seguridad socioeconómica independiente de los mecanismos del mercado de empleo. Los aportes que en esta dirección ofrece la noción del “ingreso ciudadano” (ingreso básico), reivindicando valores tales como la ciudadanía, la universalidad, el derecho a gozar de capacidad mínimas de funcionamiento y la posibilidad de elegir entre distintos estilos de vida, son por demás evidentes. En esta línea de reflexión, debate e instrumentación de políticas consideramos imprescindible insistir.



### ***Referencias bibliográficas***

Barbeito, Alberto (1999): "Chômage et précarisation en Argentine: une vision macro-économique". Cahiers des Amériques Latines, N° 30, IHEAL Editions, Paris.

Roca, Emilia (2001): "La seguridad social en un contexto de precariedad laboral". Ponencia presentada en el Seminario "Precariedad laboral, vulnerabilidad social y seguridad socioeconómica", DSE-Ciepp-Ceped, Buenos Aires, 25 al 27 de junio.

Rodríguez Enríquez, Corina (2001): "Inseguridad socio-económica en Argentina: una aproximación de género a la zona de vulnerabilidad laboral". Ponencia presentada en el Seminario "Precariedad laboral, vulnerabilidad social y seguridad socioeconómica", DSE-Ciepp-Ceped, Buenos Aires, 25 al 27 de junio.

Standing, Guy (1999): "Global Labour Flexibility: Seeking distributive justice", London: Macmillan Press.

Szretter, Héctor (1996): "Costo salarial en la industria manufacturera". Buenos Aires: mimeo.

Wainer, V. y J. Montes Cató (2000) "Flexibilización de la jornada de trabajo en el marco de la desregulación del mercado laboral". *Epoca* 2(2); Buenos Aires.