

# XIII

## La transferencia de ingresos en la agenda pública luego de la crisis\*

### 1. Introducción

Las discusiones sobre políticas de ingresos y distribución de riqueza no ocuparon un lugar central en la Argentina de la década del 90. El espejismo de una estabilidad permanente contribuyó a generar consensos sobre la inexistencia de conflictos distributivos y sobre la idoneidad del “modelo” para hacer frente, con sus propias reglas, a las consecuencias no deseadas e inevitables del progreso. Era necesario seguir llenando la copa, con una confianza ciega acerca de que algún día se saciara su capacidad de acumulación y, entonces sí, el derrame se extendería a la totalidad de los comensales, quienes gozarían a partir de ese momento de los beneficios del desarrollo.

La existencia de esta falsa ilusión, sostenida y promovida desde la coalición gobernante durante los años del ajuste, desplazó los principales conflictos sociales a zonas alejadas de los grandes centros urbanos. El surgimiento de los cortes de ruta como principal medio de protesta se dio a mediados de los noventa y tuvo epicentro en provincias como Salta y Neuquén.<sup>1</sup>

\* Este capítulo estuvo a cargo de Luis Campos, abogado, integrante del Programa Derechos Económicos Sociales y Culturales del CELS. Agradecemos la inestimable colaboración y asesoramiento de Eleonor Faur y Laura Pautassi.

<sup>1</sup> Para un desarrollo de este proceso véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002-2003*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2003; *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2004*,

Durante la segunda mitad de esa década, el conflicto social se extendió a numerosas provincias, se generalizó por completo a partir del proceso recesivo iniciado en 1998, y culminó en la crisis institucional de diciembre de 2001. A lo largo de este período, el aumento vertiginoso de los niveles de pobreza e indigencia se produjo a la par de la presencia de tasas de desempleo inéditas en la historia del país. En el marco de esta situación de emergencia<sup>2</sup> y de un proceso inflacionario creciente, el Estado instrumentó desde mediados del 2002 una serie de medidas tendientes a transferir ingresos a la población para tratar de contener la crisis social. Entre ellas se encontraron un plan de transferencia de ingresos a desocupados y el otorgamiento de montos fijos a los trabajadores del sector formal.

Al respecto debe señalarse, por un lado, que la utilización de herramientas de transferencia de ingresos sólo se realizó luego de la crisis institucional de fines de 2001, pese a la existencia de niveles elevados de pobreza, indigencia y desempleo desde hacía ya varios años. Por otro lado, las medidas instrumentadas desde entonces no sólo no se han caracterizado por su coordinación sino que tampoco han demostrado ser eficaces para garantizar aumentos significativos en los niveles de satisfacción de los derechos sociales de la población.

El objetivo de este capítulo, entonces, será dar cuenta de las principales herramientas de intervención estatal utilizadas en materia de ingresos desde comienzos de 2002, distinguiendo entre aquellas que directamente apuntaron a realizar una transferencia de ingresos a los sectores desocupados o pobres y aquellos instrumentos que se dirigieron a recomponer, mínimamente, los ingresos nominales de los asalariados.

## 2. El contexto socioeconómico de las políticas de ingresos

Los niveles de las principales variables socioeconómicas, que ya eran críticos en la segunda mitad de la década pasada, se dispararon luego de la crisis de diciembre de 2001. En efecto, la tasa de desocupación pasó del 18,3% de la PEA en octubre de 2001 al 21,5% en mayo de 2002, y tuvo su pico en octubre de ese año cuando llegó al 23,6%. Posteriormente comenzó

---

Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2004; y CELS, *El Estado frente a la protesta social. 1996-2002*, Siglo XXI Editores, 2003.

<sup>2</sup> El Estado declaró la emergencia laboral DNU 165/02, sanitaria DNU 486/02 y alimentaria DNU 108/02.

un camino descendente que la llevó a situarse en el 15,7% en el segundo trimestre de 2005.<sup>3</sup>

Un fenómeno similar puede apreciarse respecto de la cantidad de población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza. En octubre de 2001 alcanzaba al 38,3% de la población, y luego de la crisis se disparó a un máximo del 57,5% en mayo de 2002. El descenso posterior fue muy pronunciado durante el año 2003, y se estabilizó en el orden del 40% de la población en las mediciones correspondientes al segundo semestre de 2004 y al primer trimestre de 2005.<sup>4</sup>

La oscilación de estas variables coincidió con la caída del Producto Bruto Interno (PBI) durante los años 2001 y 2002 (un 4,4 y un 10,9% respectivamente), y con su recuperación a partir de 2003 (un 8,8% en 2003 y un 9% en 2004).

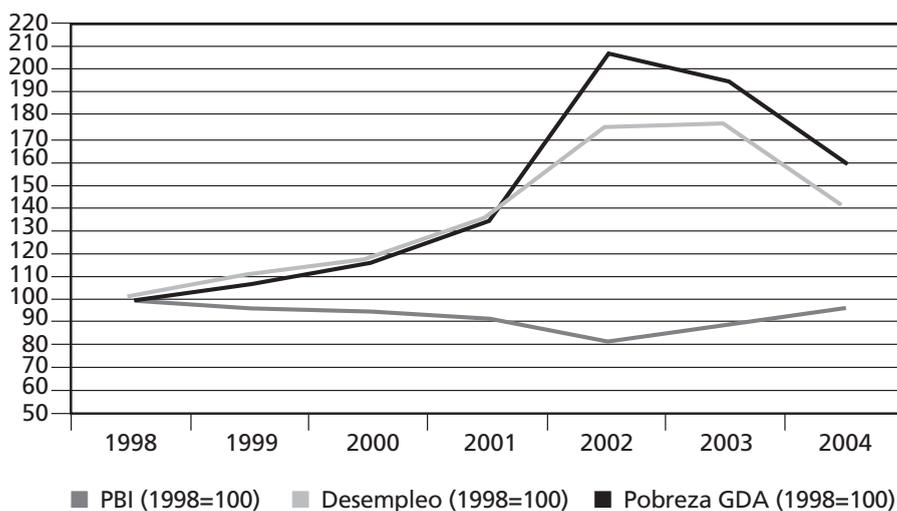
Como consecuencia de ello, es posible afirmar que en la actualidad el nivel de actividad económica ha superado el punto máximo al que había llegado en el año 1998, pero coexiste con niveles de pobreza y desempleo similares a los existentes en el año 2001 (véase gráfico 1).

El aumento de los niveles de precariedad social y económica también se observa en el comportamiento de otras variables, centrales en el momento de analizar las medidas instrumentadas por el Estado para transferir ingresos a la población.

<sup>3</sup> INDEC, EPH, Informes varios. En las mediciones correspondientes a octubre de 2002 y al segundo trimestre de 2005 se utilizó el recálculo de las tasas básicas considerando como desocupados a todos los ocupados cuya ocupación principal proviene de un Plan Jefas y Jefes de Hogar. Asimismo, debe señalarse que a partir de 2003 el INDEC modificó la metodología de recolección de información para elaborar la EPH, pasando de un relevamiento puntual a uno continuo. En consecuencia, los resultados provenientes de la EPH continua no son directamente comparables con los provenientes de la metodología anterior (EPH puntual). Al considerar un período más extenso, los resultados obtenidos con la EPH continua representan con mayor fidelidad los cambios que se producen en el mercado de trabajo. Los detalles de esta metodología pueden consultarse en los documentos “Encuesta Permanente de Hogares: Cambios Metodológicos” y “La Nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina”, en [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar). Con el fin de posibilitar comparaciones el INDEC publicó los resultados de ambas mediciones para los períodos comprendidos entre el segundo trimestre de 2002 y el tercer trimestre de 2003. Las diferencias observadas en términos de tasa de desocupación fueron entre un 11 y un 17% superiores en las mediciones continuas respecto de las mediciones puntuales.

<sup>4</sup> De acuerdo con la metodología utilizada por el INDEC en la EPH, la medición de la pobreza con el método de la “línea de pobreza” consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, si éstos tienen capacidad de satisfacer —por medio de la compra de bienes y servicios— un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. Para el caso de una familia compuesta por cinco miembros (un matrimonio —ambos de cuarenta años— y tres hijos de cinco, tres y un año cumplidos), la línea de pobreza durante el primer semestre de 2005 fue de 846,32 pesos.

**Gráfico 1**  
**Evolución del PBI, pobreza GBA y desempleo (1998=100)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos del INDEC.

En primer lugar, en la actualidad existe un 47,3% de los asalariados que carece de aportes jubilatorios. Se trata, en este caso, de trabajadores que, por no estar registrados, no gozan de la protección del sistema de seguridad social. El análisis de la evolución reciente de esta variable demuestra su rigidez a la baja. En efecto, durante 2004 su magnitud se ubicó en el orden del 48% (48,5% en el primer semestre y 48,3% en el segundo), mientras que en octubre de 2001 se encontraba en el 38,8 por ciento.<sup>5</sup>

Esta información es consistente con la evolución de la cantidad de aportantes al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). En efecto, hacia 1994 el 73% de los afiliados al sistema era considerado aportante, mientras que en 2004 esta proporción había descendido al 40 por ciento.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> INDEC, EPH, Informes varios. Asimismo, véase la aclaración metodológica en la nota 3.

<sup>6</sup> Los afiliados activos al SIJP son aquellas personas que fueron incluidas en el sistema por haber trabajado en relación de dependencia o por haberse inscripto en el régimen de autónomos. En cambio, el SIJP considera aportantes a quienes al menos cotizaron el 50% de los períodos del año anterior. Fuente: Presentación efectuada por el Director Nacional de Políticas de Seguridad Social, Walter Arrighi, durante las jornadas *Políticas de Transferencia de Ingresos y Derechos Humanos* organizadas por el CELS y la Comisión de la Tercera Edad de la Cámara de Diputados de la Nación el 28 de julio de 2005.

En segundo lugar, con relación al sector pasivo la información oficial indica que la cobertura del SIJP alcanza actualmente a aproximadamente el 65% de la población mayor de 65 años.<sup>7</sup> Ello implica que existen alrededor de 1.4 millones de personas mayores que no cuentan con ingresos provenientes de una jubilación o pensión.

### 3. Medidas de recomposición salarial dirigidas a asalariados registrados

Desde mediados de 2003 el gobierno nacional implementó una serie de medidas tendientes a recomponer, aunque sea mínimamente, los salarios nominales de los trabajadores (tanto activos como pasivos) del sector formal de la economía. Entre estas medidas cabe destacar los aumentos salariales y de las jubilaciones otorgados a través de decretos del Poder Ejecutivo, la convocatoria al Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil y modificaciones al régimen de asignaciones familiares. En todos los casos, este proceso se profundizó en los últimos meses de 2004 y durante el transcurso de 2005.

#### 3.1 Los aumentos salariales

La política de elevar los niveles nominales de las remuneraciones de los trabajadores se tornó imperativa luego de la crisis de diciembre de 2001 y los aumentos generalizados de precios durante 2002. En efecto, en los primeros seis meses de 2002 el incremento del Índice de Precios al Consumidor fue del 30%, acompañado por una caída del salario real de casi el 25% (véase gráfico 2).

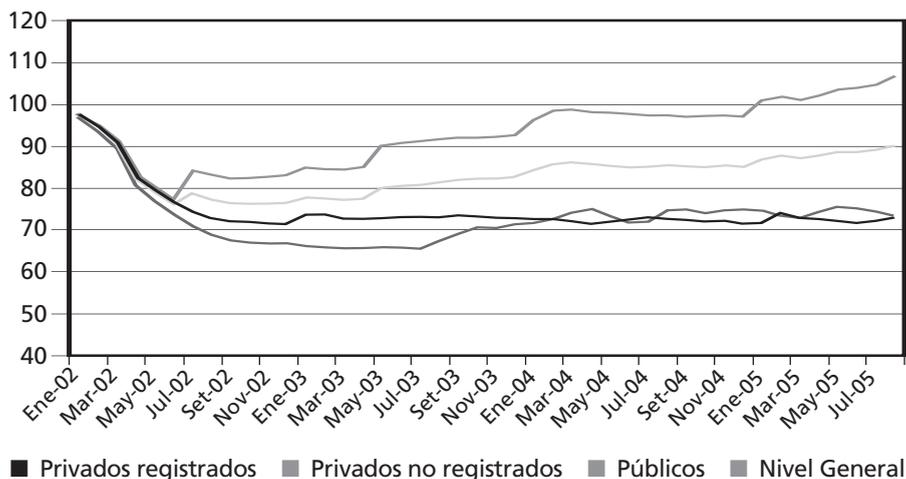
En este contexto, el gobierno de transición conducido por Eduardo Duhalde dispuso el otorgamiento, a partir del 1 de julio de ese año, de una asignación mensual de 100 pesos para la totalidad de los trabajadores del sector privado comprendidos en los convenios colectivos de trabajo.<sup>8</sup> Originalmente esta asignación tendría vigencia hasta el 31 de diciembre de 2002. Sin embargo, días antes de este vencimiento el gobierno dictó un nuevo decreto de necesidad y urgencia (DNU) por el cual dispuso una nueva asignación mensual para el mismo sector de trabajadores, esta vez de 130 pesos entre el 1 de enero y el 28 de febrero de 2003, y de 150 pesos entre el 1 de marzo y el 30 de junio de 2003.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> DNU 1273/02.

<sup>9</sup> DNU 2641/02.

**Gráfico 2**  
**Evolución del salario real según condición del trabajador**  
**(cuarto trimestre 2001 = 100)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC.

Finalmente, la política de aumentos salariales del gobierno de Duhalde culminó con un nuevo DNU, que aumentó el monto de la asignación a 200 pesos mensuales a partir del 1 de mayo de 2003, y prorrogó su vigencia hasta el 31 de diciembre de dicho año.<sup>10</sup> En todos los casos se trató de una asignación no remunerativa<sup>11</sup> y de carácter alimentario.

Una de las primeras medidas adoptadas por el nuevo gobierno asumido en mayo de 2003 fue otorgar a estas asignaciones el carácter de remunerativas en forma gradual. A través de un nuevo DNU se dispuso un incremento de la remuneración básica de los trabajadores de 224 pesos, que se efectivizaría a razón de 28 pesos por mes durante un lapso de ocho meses a partir del 1 de julio de 2003.<sup>12</sup> Este aumento afectó a los trabajado-

<sup>10</sup> Véase DNU 905/03.

<sup>11</sup> El carácter no remunerativo de la asignación implica que sobre dicho monto no corresponde realizar deducciones ni aportes correspondientes al sistema de la seguridad social, y que tampoco es considerado a los fines de diversas instituciones laborales, tales como vacaciones, aguinaldo o indemnizaciones por despido. Sin embargo, el carácter no remunerativo no fue considerado para los aportes para el Sistema Nacional de Obras Sociales, y se dispuso que sobre la asignación referida los empleadores aportaran un 5,4% y los trabajadores un 2,7% (cf. Art. 4 DNU 1273/02, art. 4 DNU 2641/02 y resolución 158/03 de la Secretaría de Trabajo).

<sup>12</sup> Véase DNU 392/03.

res del sector privado comprendidos en el régimen de negociación colectiva, y subsumió, en forma gradual, la asignación no remunerativa vigente hasta entonces. Pocos meses después, el gobierno de Néstor Kirchner retomó la senda de aumentar las remuneraciones vía asignaciones no remunerativas. Esta vez se trató de una suma de 50 pesos, vigente a partir del 1 de enero de 2004,<sup>13</sup> que fue aumentada a 60 pesos y transformada en remunerativa a partir del 1 de abril de 2005.<sup>14</sup>

Durante el transcurso de 2004 no existieron nuevos incrementos salariales de estas características, hasta que a fines de diciembre el gobierno nacional dispuso el otorgamiento de una nueva asignación no remunerativa de 100 pesos a aplicarse desde el 1 de enero de 2005.<sup>15</sup> Este monto fue aumentado a 120 pesos y transformado en remunerativo a partir del 1 de octubre de 2005.<sup>16</sup>

Como consecuencia de estos sucesivos incrementos salariales otorgados a través de decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo Nacional, desde la crisis de diciembre de 2001 hasta octubre de 2005 los salarios nominales de los trabajadores fueron incrementados en 404 pesos de carácter remunerativo.

### 3.2 Aumentos de jubilaciones y pensiones

Respecto de los montos de las prestaciones comprendidas en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, la primera recomposición fue realizada por el gobierno de Eduardo Duhalde mediante la instrumentación de un subsidio que llevó la prestación mínima a una suma de 200 pesos mensuales a partir del 1 de agosto de 2002.<sup>17</sup>

Casi un año después, el gobierno de Néstor Kirchner dispuso un aumento de 20 pesos por mes para el haber mínimo a partir del 1 de julio de 2003.<sup>18</sup> Este monto se incrementó sucesivamente hasta llegar a 280 pesos mensuales a partir del 1 de septiembre de 2004.<sup>19</sup> Hasta entonces se trataba, en todos los casos, de aumentos a los haberes jubilatorios mínimos, por lo que aquellos que cobraban por encima de 280 pesos no habían recibido ninguna recomposición.

<sup>13</sup> Véase DNU 1347/03.

<sup>14</sup> Véase DNU 2005/04.

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> Véase DNU 1295/05.

<sup>17</sup> Véase decreto 1275/02.

<sup>18</sup> Véase DNU 391/03.

<sup>19</sup> Véase DNU 1194/03 y 683/04.

Esta tendencia se modificó, por única vez en todo el período analizado, en el mes de septiembre de 2004, cuando el gobierno dispuso un aumento del 10% en los montos de las jubilaciones.<sup>20</sup>

Nuevamente tuvo que transcurrir casi un año para que, a través de dos nuevos DNU se dispusieran aumentos en los haberes jubilatorios mínimos. A partir del 1 de julio de 2005 este monto fue llevado a 350 pesos por mes,<sup>21</sup> y a partir del 1 de septiembre de 2005 se otorgó un nuevo subsidio de 40 pesos, que llevó la jubilación mínima a 390 pesos mensuales.<sup>22</sup>

### 3.3 Modificación del Régimen de Asignaciones Familiares

En la actualidad el régimen de asignaciones familiares (RAF) se encuentra regulado por la ley 24.714, sancionada en el mes de octubre de 1996. Este sistema prevé una serie de prestaciones<sup>23</sup> que son percibidas por los trabajadores que prestan servicios remunerados en relación de dependencia en el sector formal y por los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. A su vez, la ley 24.714 excluyó de este sistema a los trabajadores que percibieran más de 1.500 pesos mensuales.<sup>24</sup>

Durante el transcurso del último año, el RAF también fue objeto de modificaciones en los topes salariales y el monto de algunas de sus prestaciones.

En primer lugar, para evitar que el aumento salarial originado en el DNU 392/03 importara una reducción neta de la suma percibida por aquellos trabajadores que superaban los topes impuestos por la ley 24.714, el gobierno nacional dispuso que a partir del 1 de marzo de 2004 sería de 1.725 pesos mensuales el piso por encima del cual los trabajadores quedan excluidos del RAF.<sup>25</sup>

Posteriormente, el gobierno nacional dispuso un incremento del 50% en el monto de las asignaciones por hijo y por hijo con discapacidad, que se efectivizaron a partir del 1 de octubre de 2004. A su vez, en el mismo acto se elevó el piso de exclusión a la suma de 2.025 pesos mensuales.<sup>26</sup>

<sup>20</sup> Véase DNU 1199/04.

<sup>21</sup> Véase DNU 748/05.

<sup>22</sup> Véase DNU 1273/05.

<sup>23</sup> Se trata de las asignaciones por hijo, hijo con discapacidad, prenatal, ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal, maternidad, nacimiento, adopción y matrimonio (cf. art. 6 ley 24.714).

<sup>24</sup> Este tope se extendía hasta la suma de 1.800 pesos para los trabajadores de las provincias de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, y de ciertos departamentos de las provincias de Catamarca, Jujuy, Mendoza, Salta y Formosa.

<sup>25</sup> Véase DNU 368/04.

<sup>26</sup> Véase decreto 1691/04.

Finalmente, un año después el tope salarial fue elevado nuevamente, por lo que a partir del 1 de septiembre de 2005 están excluidos del RAF los trabajadores que perciben más de 2.600 pesos mensuales.<sup>27</sup>

### 3.4 La discusión en torno al Salario Mínimo Vital y Móvil

El derecho a un salario mínimo, vital y móvil posee raigambre constitucional en nuestro país,<sup>28</sup> y en la actualidad el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (CSMVM) es el organismo encargado de su determinación.

En 1993 este salario había sido fijado en la suma de 200 pesos mensuales.<sup>29</sup> Desde ese momento, y por un lapso de diez años, esta herramienta de política salarial fue dejada de lado por completo, entre otras razones en virtud del manto de “estabilidad” que otorgaba el Plan de Convertibilidad. El proceso inflacionario iniciado a partir de enero de 2002 terminó por desnaturalizar el monto del salario mínimo, y a partir de julio de 2003 se adoptó una serie de medidas tendientes a su actualización.

En primer lugar, el gobierno nacional recurrió a sendos DNUs para elevar progresivamente el monto del SMVM hasta la suma de 350 pesos mensuales a partir del 1 de septiembre de 2004.<sup>30</sup> A su vez, en el mes de agosto de 2004 se convocó formalmente al CSMVM, que poco tiempo después fijó este salario en la suma de 450 pesos por mes.<sup>31</sup> Durante el transcurso de 2005 el CSMVM fue nuevamente convocado, y esta vez se resolvió elevar progresivamente el monto hasta la suma de 630 pesos mensuales a partir del 1 de julio de 2005.<sup>32</sup>

### 3.5 Aumentos salariales y productividad

Los aumentos salariales concedidos por decreto durante 2002 y comienzos de 2003 se relacionaban en forma directa con la magnitud de la crisis existente por entonces. El desarrollo de un proceso inflacionario (entre enero de 2002 y junio de 2003 el Índice de Precios al consumidor aumentó más del

<sup>27</sup> Véase decreto 1134/05.

<sup>28</sup> El art. 14 bis de la Constitución Nacional dispone: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador [...] salario mínimo, vital y móvil”.

<sup>29</sup> Véase resolución 2/93 CSMVM.

<sup>30</sup> Véase DNU 388/03 y 1349/03.

<sup>31</sup> Véase decreto 1095/04 y resolución 2/04 CSMVM.

<sup>32</sup> Véase resolución 2/05 CSMVM.

40%) contribuyó a multiplicar los niveles de pobreza e indigencia, en un contexto de una marcada caída del salario real (véase gráfico 2).

Sin embargo, ya a fines de 2003 la imposición de aumentos salariales al sector privado por parte del Poder Ejecutivo comenzó a ser resistida por sectores empresariales. El principal argumento utilizado consistía en señalar que cada sector de la economía debía negociar los salarios en función de su situación particular, y que no eran convenientes los aumentos generalizados.

En este sentido, Héctor Méndez, presidente de la Unión Industrial Argentina, dio muestras de ello al declarar a la agencia Télam que “la industria ya paga hoy salarios muy dignos. Lo que esperamos es que si en algún momento hay que negociar aumentos eso salga de la competitividad de las empresas, porque si no, no hay de dónde sacarlo con la capacidad instalada que hay”.<sup>33</sup> Una derivación de este razonamiento, sostenida públicamente por el ministro de Economía Roberto Lavagna,<sup>34</sup> expresa que los aumentos salariales deben otorgarse en función de la existencia de correlativos aumentos de productividad.

En consonancia con estas posturas, durante el transcurso del último año sólo se concedió un aumento generalizado de salarios por medio de la intervención del gobierno nacional, mientras que desde comienzos de 2004 se observa un incremento importante en la discusión de los niveles salariales de los trabajadores a través de la negociación colectiva.<sup>35</sup>

#### **4. El impacto de las medidas adoptadas por el gobierno nacional en los niveles de ingresos**

Las medidas referidas, en su gran mayoría, sólo tuvieron consecuencias directas en los niveles nominales de las remuneraciones de los trabajadores del sector formal de la economía.

Respecto del alcance de los aumentos salariales concedidos a través de DNU del Poder Ejecutivo Nacional, cabe señalar que sus efectos no se distribuyeron en el total de trabajadores sino que recayeron en forma directa sobre los trabajadores del sector privado y sólo de aquellos

<sup>33</sup> Véase diario *Clarín* del 24 de abril de 2005.

<sup>34</sup> Véanse diarios *Clarín* del 24 de marzo de 2005 y *La Nación* del 13 de julio de 2005, entre otros.

<sup>35</sup> Para un análisis de la evolución de la negociación colectiva en el primer semestre de 2005 véase *Informe sobre Negociación Colectiva - 1º Semestre 2005*, Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA).

vinculados al mercado de trabajo formal. En efecto, la normativa referida precedentemente excluyó de su ámbito de aplicación, entre otros, a los trabajadores del sector público,<sup>36</sup> a los trabajadores del servicio doméstico y a los trabajadores rurales.<sup>37</sup> A su vez, el impacto de estas medidas en los trabajadores del sector informal dista de haber sido automático. La dispersión mostrada por la evolución del salario real de estos tres grupos de trabajadores permite dar cuenta de lo expuesto (véase gráfico 2).

Como puede observarse, las medidas referidas anteriormente se han dado a la par de un proceso de ampliación de la brecha salarial entre los trabajadores del sector privado formal y los restantes. En efecto, tan solo el salario real de los primeros se encontraba, en agosto de 2005, en niveles superiores —un 6,7%— a los existentes en diciembre de 2001, mientras que los trabajadores no registrados del sector privado y los del sector público habían perdido por entonces un 27% de su poder adquisitivo, además de carecer de cobertura sanitaria y provisional.<sup>38</sup>

En la misma dirección deben considerarse los efectos de la elevación del salario mínimo y el fomento de la negociación colectiva. En ambos casos, se trata de consecuencias que se extienden en forma indirecta sobre el conjunto de la población que se encuentra fuera del mercado formal de trabajo, circunstancia que se ve seriamente condicionada por las características de la situación laboral en la Argentina, donde más de la mitad de los trabajadores se encuentra en una situación de alta precariedad, ya sea por encontrarse desempleado, ya sea porque su vínculo laboral no está registrado.

<sup>36</sup> Entre las normas dictadas para recomponer los niveles salariales de los trabajadores del sector público en el ámbito nacional deben citarse el decreto 682/04, que otorgó un aumento de hasta 150 pesos a los trabajadores cuyos salarios eran inferiores a 1.000 pesos, y el decreto 1993/04, que dispuso un incremento de 100 pesos a aquellos trabajadores que percibiesen menos de 1.250 pesos mensuales.

<sup>37</sup> La Comisión Nacional de Trabajo Agrario resolvió distintos aumentos salariales para los trabajadores rurales. A través de las resoluciones 10/02 y 1/03 estableció una asignación no remunerativa de carácter alimentario que se incrementó progresivamente desde 100 a 150 pesos mensuales desde el 1 de agosto de 2002 hasta el 30 de junio de 2003. En ambos casos, CONINAGRO y Confederaciones Rurales Argentinas se opusieron a este aumento, considerando que la asignación en cuestión debería ser evaluada teniendo en cuenta las economías regionales. A su vez, frente a un aumento del salario mínimo de los trabajadores rurales otorgado en el mes de marzo de 2004, el único miembro de la comisión que se opuso fue la Sociedad Rural Argentina (véase la resolución 4/04 CNTA).

<sup>38</sup> Los efectos de esta caída del salario real son aún más importantes si se los confronta con el proceso de desmantelamiento de las instituciones universales de política social realizado durante la década del 90. Por entonces se transfirió al ámbito privado (familia) la responsabilidad de garantizar la cobertura en los principales servicios sociales, lo que importó una mayor afectación de recursos en el presupuesto familiar para hacer frente a dichas erogaciones.

Aun así, debe señalarse que la intención oficial de sujetar futuros aumentos salariales a mayores niveles de productividad implicaría congelar el patrón distributivo en la situación actual, es decir, en los niveles más regresivos que se registran en la historia del país.<sup>39</sup>

Por su parte, los aumentos de los montos de las jubilaciones se dirigieron casi con exclusividad a la jubilación mínima, al punto que en la actualidad alrededor del 70% de los beneficiarios del SIJP percibe el monto mínimo.<sup>40</sup> Si bien estas modificaciones tuvieron impacto sobre el monto de las pensiones no contributivas por vejez, como veremos a continuación ello no posee relación con la baja cobertura del sistema.

La elevación del piso salarial de exclusión del Régimen de Asignaciones Familiares sólo benefició a los trabajadores del sector formal de la economía, por cuanto los trabajadores no registrados no perciben este tipo de asignaciones. Sin embargo, también debe puntualizarse que el mantenimiento de este sistema de inclusión/exclusión de beneficios ligados al nivel salarial desnaturaliza el sistema de asignaciones familiares, que fue precisamente diseñado para cubrir contingencias derivadas con la expansión de la familia de los trabajadores.

## 5. Medidas de transferencia de ingresos a desocupados y pobres

En este contexto debe analizarse la inexistencia de medidas durante el transcurso del último año que tuvieran efectos directos respecto del conjunto de la población que está alejado del mercado formal de trabajo.

En efecto, el discurso oficial tendió a identificar la inclusión de los trabajadores en el mercado formal de trabajo como la herramienta central para la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de la población. En tal sentido, se instrumentaron acciones tendientes a combatir el em-

<sup>39</sup> Véase al respecto “Un nuevo caso de ‘desmemoria’ empresarial”, *Engranajes* n° 1, Federación de Trabajadores de la Industria y Afines de la CTA (FeTIA), septiembre de 2005. En dicho informe se detalla que mientras el salario real promedio en la industria manufacturera descendió un 5,8% desde 1991 hasta 2004, la productividad aumentó un 75,8% en el mismo período. En consecuencia, se señala que “para alcanzar la relación entre salarios y productividad vigente en el año 1991, el salario real debería aumentar un 46,4% aún por encima de los incrementos otorgados desde el año 2002”. Puestos a cuantificar la suma apropiada a los trabajadores por este mecanismo, la FeTIA la estima en 33.548 millones de pesos.

<sup>40</sup> Fuente: Presentación efectuada por el Director Nacional de Políticas de Seguridad Social, Walter Arrighi, durante las jornadas *Políticas de Transferencia de Ingresos y Derechos Humanos*, citado.

pleo no registrado, aunque sus efectos, hasta el presente no han sido significativos.<sup>41</sup>

En forma paralela, los programas sociales preexistentes consolidaron su carácter focalizado, y renunciaron en forma definitiva a su pretensión de universalidad.<sup>42</sup>

Como veremos a continuación, las principales herramientas de transferencia de ingresos para este sector no mostraron modificaciones sustanciales, mientras que iniciativas legislativas tendientes a generar mecanismos universales de transferencia de recursos no fueron siquiera analizadas por las cámaras legislativas. En consecuencia, la situación del sector de la población que se encuentra por fuera del mercado formal de trabajo no experimentó modificaciones sustanciales en el transcurso de 2005.

### 5.1 La inexistencia de reformas a los programas sociales existentes: el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el Plan Adulto Mayor Más<sup>43</sup>

Los principales programas sociales de transferencia de ingresos destinados a los sectores que se encuentran por fuera del mercado formal de trabajo son el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el Plan Adulto Mayor Más.

#### *El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)*

El PJJHD fue creado a comienzos de 2002, y se transformó en la principal herramienta de contención social en los meses inmediatos a la crisis de diciembre de 2001. Si bien en sus inicios tuvo cierta pretensión de universalidad, desde entonces subsisten falencias en su diseño e instrumenta-

<sup>41</sup> De acuerdo con las cifras difundidas por el INDEC, aún el 47,3% de los trabajadores carecen de aportes jubilatorios. INDEC, EPH, primer semestre de 2005.

<sup>42</sup> Esta pretensión parecía surgir del alcance cuantitativo del Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, así como también de la incorporación del discurso de derechos en su diseño. Sin embargo, a más de tres años de su creación puede afirmarse que continúa reproduciendo las falencias propias de los programas focalizados. En este sentido, véase el acápite 5.1. en este trabajo.

<sup>43</sup> Para un análisis más extenso del funcionamiento e implicancias de estos programas sociales, véase *Plan Jefes y Jefas: ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* y *Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social*. Documentos elaborados por el Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS en los meses de mayo de 2003 y junio de 2004 respectivamente. Las versiones completas pueden consultarse en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

ción que lo asemejan, más allá de las diferencias cuantitativas, al tipo de intervención social focalizada característica de la década del 90.

En efecto, desde sus inicios el monto de la prestación establecida por el PJJHD se mantiene inalterado; no se han podido incorporar más personas aun cuando reúnan los requisitos establecidos en la norma que le dio origen;<sup>44</sup> no se ha previsto el impacto diferencial del programa en familias numerosas; y no se ha establecido ningún tipo de coordinación con el sistema tributario.<sup>45</sup>

De esta manera, la evolución del PJJHD tiende a una paulatina licuación, ya sea por la pérdida del sentido económico de la prestación por efectos de la inflación, por la reducción del número de beneficiarios provocado por la incorporación de algunos de ellos a puestos de trabajo en el mercado formal o por la pérdida de los requisitos por parte de otros.

En este sentido, la pérdida del poder adquisitivo real de la prestación establecida en el PJJHD desde junio de 2002 a septiembre de 2005, medida por el aumento de la canasta básica alimentaria, fue de un 32,5%, mientras que la cantidad de beneficiarios disminuyó de 1.629.426 en septiembre de 2004 a 1.537.302 en septiembre de 2005.

Es así que la única modificación importante producida en este programa durante el último año fue el comienzo del proceso de clasificación de los beneficiarios según sus condiciones de empleabilidad.<sup>46</sup> En efecto, a fines de 2004 el Gobierno nacional dispuso la prórroga del PJJHD hasta el 31 de diciembre de 2005, y fijó un plazo de 180 días (prorrogable

<sup>44</sup> La decisión del gobierno nacional de no incorporar más beneficiarios al PJJHD desde mayo de 2002, aún cuando ellos reúnan los requisitos establecidos en la normativa vigente, ha quedado sin efecto judicialmente en la causa "Sales, Andrés Julio y otros c/Estado Nacional s/amparo" en trámite ante el Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social N° 9, patrocinada por el CELS. En la sentencia, dictada el 27 de octubre de 2004, el doctor Alberto Ize señaló que "se puede advertir a simple vista que no existe una fecha límite para anotarse en dicho programa" por lo que "no existe basamento legal para el límite temporal impuesto", y agregó que "no es posible aceptar la invocación de problemas presupuestarios y de estructura administrativa como suficiente justificativo para poner en peligro la vida y la salud de un ciudadano". En el mismo sentido se pronunció el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales (CCNPS) en sus *Recomendaciones a la nueva Política de Ingresos Sociales* efectuadas en el mes de julio de 2005, donde expresó que "el nuevo ordenamiento de los planes de ingresos sociales debería garantizar la universalidad del Derecho Familiar de Inclusión Social mediante la incorporación de todas las familias que cumplan los requisitos de los programas".

<sup>45</sup> Para un análisis de las falencias del PJJHD desde una perspectiva de DDHH, véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2004*.

<sup>46</sup> Además, debe señalarse que a fines de 2004 el Gobierno nacional incorporó una suma adicional de 75 pesos a la prestación establecida en el PJJHD, a ser percibida por única vez en el mes de diciembre de 2004, repitiendo así una práctica iniciada el año anterior (véase DNU 1668/04).

por otros 180 más) para realizar una distinción de los beneficiarios según contaran o no con posibilidades de empleo. En el primer caso seguirían bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, quien adoptaría medidas para su reinserción laboral. En el segundo caso se dispuso que tales beneficiarios “podrán ser incorporados a los programas destinados a la atención de grupos vulnerables, la mejora de ingresos y de desarrollo humano creados o a crearse en el Ministerio de Desarrollo Social”.<sup>47</sup> Sin embargo, hasta la fecha de cierre de esta publicación los avances en este proceso no revestían una importancia cuantitativa de significación.

#### *El Programa Adulto Mayor Más (PAMM)*

El PAMM fue creado en el mes de agosto de 2003 con el objetivo de atender la situación de los adultos mayores que no podían acceder al sistema de jubilaciones y pensiones por no reunir los requisitos allí establecidos (fundamentalmente años de trabajo o años de aportes). Para ello, eliminaron las restricciones presupuestarias que impedían la extensión cuantitativa del sistema de pensiones no contributivas por vejez.

Si bien en dicha ocasión se estimó una cobertura final de aproximadamente 350.000 personas, con el paso del tiempo esta pretensión fue diluyéndose. En efecto, frente a una cobertura histórica de alrededor de 40.000 beneficiarios, el presupuesto del año 2004 previó un alcance de 237.253 pensiones. Sin embargo, a fines de 2004 la cobertura del sistema sólo se había ampliado a un total de 62.820 personas. Ello motivó que en el presupuesto del 2005 la meta física de cobertura se redujese a 111.098 pensiones. Hasta el 31 de marzo de 2005, fecha de la última información oficial disponible, la cobertura del sistema no había experimentado modificaciones significativas,<sup>48</sup> y en el proyecto de ley de presupuesto para el año 2006 enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso en el mes de septiembre la meta física fue reducida nuevamente, esta vez a un total de 101.502 pensiones.

Entre las razones para explicar la falta de extensión cuantitativa pueden señalarse la existencia de un procedimiento sumamente engorroso, que obliga a los postulantes a acreditar su estado de pobreza y la carencia de recursos de sus familiares con obligaciones alimentarias, la imposibilidad de

<sup>47</sup> Véase DNU 1506/04.

<sup>48</sup> Oficina Nacional de Presupuesto, Síntesis Ejecutiva del Seguimiento Físico-Financiero, Acumulado Primer Trimestre de 2005, en [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar).

tramitar la pensión por parte de ambos cónyuges, y la exigencia de cuarenta años de residencia a los migrantes.<sup>49</sup>

## 5.2 Iniciativas legislativas

Durante el transcurso de los últimos dos años se presentaron numerosos proyectos de ley en ambas cámaras del Congreso tendientes a instrumentar mecanismos masivos de transferencia de ingresos, muchos de ellos centrados en el objetivo de establecer un ingreso para la niñez.

Entre los proyectos referidos se encuentran los siguientes:

- Creación del Fondo para el Ingreso Ciudadano de la Niñez (FINCINI), que establece una asignación monetaria mensual de entre 60 y 100 pesos para la totalidad de los niños y niñas hasta los 18 años de edad que acrediten residencia en el país, previendo como fuentes de financiamiento, entre otras, una contribución a cargo de los empleadores sobre el total de las remuneraciones de los trabajadores que presten servicios en relación de dependencia, y la eliminación de las exenciones al pago del impuesto a las ganancias.<sup>50</sup>
- Creación del Fondo Integral Solidario (FOINSO), que postula un sistema de cobertura universal a mujeres y niños argentinos que carezcan de todo tipo de ingreso, estableciendo una asignación de 100 pesos mensuales para las mujeres y 80 pesos para los niños.<sup>51</sup>
- Establecimiento de un Régimen Universal de Ingreso Social Materno Infantil, que declara el derecho de todos los argentinos o extranjeros naturalizados menores de dieciocho años a percibir un ingreso mensual equivalente a 0.625 MOPRES, independientemente de la condición laboral de los padres o tutores y de su nivel de ingreso. También aquí se prevé la imposición de contribuciones patronales.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Para un análisis de las falencias del PAMM desde una perspectiva de DDHH, véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2004*, citado En este sentido, el CCNPS señala en sus *Recomendaciones...* que deben contemplarse mecanismos más efectivos, sugiriendo que “todos los mayores de 70 años sean automáticamente incorporados al sistema de pensiones no contributivas”.

<sup>50</sup> Los autores de esta iniciativa fueron los diputados Adrián Pérez, Claudio Lozano, Marcela Rodríguez, Laura Musa, Fabiana Ríos, Alberto Piccinini, María Monteagudo, Marta Maffei, Eduardo Macaluse, Susana García, María A. González, Juan Godoy, Jorge Rivas, Fabián De Nuccio y Héctor Polino (Expediente 0641-D-2004, del 11/3/4).

<sup>51</sup> La impulsora de este proyecto es la diputada María del Carmen Alarcón (Expediente 3024-D-2004, del 27/5/4).

<sup>52</sup> Este proyecto fue presentado por el diputado Aldo Neri (Expediente 2859-D-2003, del 23/6/3).

- Creación del Programa de Ingreso Universal Ciudadano para la Niñez, definido como una prestación mensual de naturaleza económica inembargable dirigida a cubrir las necesidades de todos los niños menores de 18 años residentes en el país para hacer frente a los gastos básicos para su subsistencia y educación. El proyecto en cuestión establece qué monto del ingreso ciudadano para la niñez deberá cubrir como mínimo la canasta básica alimentaria y escolar de cada niño de acuerdo con su edad.<sup>53</sup>
- Ampliación del régimen de asignaciones familiares mediante la incorporación de las mujeres embarazadas y los niños de hasta cinco años que no estén cubiertos por el sistema. Para tal fin se establecen eliminaciones a las exenciones al impuesto a las ganancias.<sup>54</sup>
- Establecimiento de una asignación universal para los menores consistente en una suma 60 pesos mensuales para todos los menores de 18 años residentes en el país, y la generalización de la ayuda escolar obligatoria anual. Este proyecto prevé, entre otras fuentes de financiamiento, la reasignación de partidas presupuestarias, el establecimiento de contribuciones patronales y la eliminación de exenciones al impuesto a las ganancias.<sup>55</sup>
- Creación de la Renta Mensual de Ciudadanía, que establece el derecho de todos los niños argentinos o extranjeros con residencia permanente en el país a percibir una suma no inferior al monto máximo de las asignaciones familiares respectivas establecidas en la ley 24.714.<sup>56</sup>
- Creación del Programa de Ingreso Mínimo Garantizado, consistente en una asignación monetaria a las familias en situación de pobreza, cuyo monto se establecerá según la composición del grupo familiar y la religión del país de radicación, y deberá cubrir como mínimo la Canasta Básica Total de cada hogar.<sup>57</sup>

<sup>53</sup> Proyecto impulsado por los diputados María Barbagelata, Héctor Polino, Jorge Rivas, Eduardo García, Ariel Basteiro y Eduardo Di Pollina (Expediente 2867-D-2005, del 16/5/2005).

<sup>54</sup> Iniciativa sostenida por la diputada Silvia Martínez (Expediente 2355-D-2005, del 28/4/2005).

<sup>55</sup> Proyecto presentado por los diputados Claudio Lozano, Jorge Rivas, Juan Carlos Lucio Godoy, Graciela Camaño, María A. González, Sergio Basteiro, Marta Maffei, Alicia Castro, Margarita Jarque, Patricia Walsh, Nilda Garré, Mario Cafiero, Alberto Piccinini y María Monteagudo (Expediente 1570-D-2005, del 6/4/5).

<sup>56</sup> Iniciativa de los senadores Antonio Cafiero, Sonia Escudero, Diana Conti y Elva Paz (Expediente 4252-S-2004, del 03/12/2004).

<sup>57</sup> Proyecto presentado por el senador Rubén Giustiniani (Expediente 4250-S-2004, del 3/12/4).

Más allá de las diferencias existentes entre los distintos proyectos (que en algunos casos son muy importantes en términos de cobertura cuantitativa y cualitativa), todos ellos parten del diagnóstico común acerca de la necesidad de establecer mecanismos de transferencia de ingresos por fuera del mercado formal de trabajo. A su vez, ponen de manifiesto la importancia del Poder Legislativo como espacio de discusión acerca del diseño y control en la gestión de las políticas sociales.

Sin embargo, y pese a que los proyectos referidos provenían de legisladores pertenecientes a casi la totalidad de las bancadas parlamentarias (incluyendo los principales partidos en el ámbito nacional), ninguno llegó a ser debatido en el plenario de las cámaras, por lo que aún permanecen en el nivel de comisiones, sin que exista un horizonte claro acerca de su posible consagración legislativa.

## 6. Conclusión

La salida de la crisis de diciembre de 2001 enfrentó a la Argentina a niveles de pobreza, desempleo y precarización laboral inéditos en su historia. La intervención estatal realizada a partir de entonces se ha limitado a transferir ingresos mediante programas sociales para desocupados y pobres o a través de aumentos puntuales para los asalariados. Este conjunto de medidas dista de constituir una política integral de ingresos y no posee ninguna coordinación con la política tributaria. A su vez, no se ha encarado una modificación sustancial del proceso de desmantelamiento de las instituciones universales de política social desarrollado durante la década del 90.

Por su parte, el período de recuperación económica iniciado en el año 2003 se ha demostrado incapaz, al menos hasta el presente, de retornar las variables socioeconómicas a los niveles anteriores a la crisis, que por entonces ya se encontraban en valores críticos.

En efecto, si bien ya se han recuperado los niveles de actividad correspondientes a 1998, ello ha sido a costa de la consolidación de pisos más altos de pobreza, indigencia y desempleo, y de la profundización aún mayor de la relación de inequidad existente. A su vez, las reducciones experimentadas por estos indicadores a lo largo de 2005 fueron de menor magnitud que las verificadas en los años 2003 y 2004. Esto no hace más que reforzar el peligro de estar cristalizando la estructura de una sociedad profundamente injusta, cada vez más dual y polarizada entre aquellos que disfrutaban de los beneficios de la riqueza socialmente producida y quienes se limitan a competir entre sí para garantizar su subsistencia.

Como muestra de este proceso, en 2004 la masa salarial significó poco menos del 24% del Producto Bruto Interno. Si bien ello implicó una leve suba respecto del año anterior, se trató de uno de los tres niveles más bajos desde el año 1950 (sólo es inferior en 1982 y 2003), y se encuentra muy lejos de las mediciones de los períodos 1950-1958 y 1966-1975, cuando la participación de los trabajadores en el ingreso nacional se hallaba cercana al 50 por ciento.<sup>58</sup>

Este proceso de concentración de la riqueza subsiste a la par de altos y sostenidos niveles de desempleo y precarización de los vínculos laborales. En este sentido, la estrategia desarrollada hasta el presente se ha demostrado insuficiente para garantizar la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, ya sea a través de la protección del derecho al trabajo, ya sea por intermedio del derecho a un ingreso. Más aun, para un sector muy importante de la población la obtención de un puesto de trabajo no es sinónimo de superar los niveles de pobreza por ingresos.

En consecuencia, la inexistencia de una política pública tendiente a modificar sustancialmente el patrón distributivo resulta, a esta altura, inaceptable. Por el contrario, la persistencia de políticas focalizadas y limitadas, tales como las descriptas anteriormente, consolidarán en forma irremediable los procesos de exclusión y fragmentación social característicos de la Argentina de las últimas décadas.

<sup>58</sup> Javier Lindenboim, Damián Kennedy y Juan Martín Graña, *Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y hoy*, Documento de Trabajo n° 4, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Buenos Aires.