



Tipo de documento: Trabajo Final de Carrera de Especialización

Título del documento: El Consejo del Salario Mínimo (CSMVM) en Argentina en la reactivación 2004-2015 : análisis de la dinámica e impactos de una institución laboral de diálogo social : reflexiones para el análisis de las acciones del Estado en las relaciones laborales

Autores (en el caso de tesis y directores):

Carla Giacomuzzi

Héctor Palomino, tutor

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2021

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



Nombre y apellido de la autora:

Carla Giacomuzzi

Título:

**El Consejo del Salario Mínimo (CSMVM) en Argentina en
la reactivación 2004-2015: análisis de la dinámica e
impactos de una institución laboral de diálogo social.**

Reflexiones para el análisis de las acciones del Estado
en las relaciones laborales.

Trabajo de Integración final (TIF) para optar por el título de
“Especialista en planificación y gestión de políticas sociales”.

**Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires**

Tutor: Lic. Héctor Palomino

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Marzo 2021

Índice

Introducción: Descripción del problema, la importancia del tema, preguntas de investigación, hipótesis y objetivos. Perspectiva de estudio.

I - Primera Parte: La regulación del salario mínimo. Definición, debates y antecedentes

1.1 El salario mínimo. Breve recorrido de sus antecedentes. El origen de su regulación a través de una institución tripartita: El Consejo del Salario

1.2 Perspectivas teóricas para pensar y diseñar la política de salario mínimo

1.2.1 Dos abordajes contrapuestos: cómo (no) debe ser regulado el mercado de trabajo

1.2.2 Orientación de políticas laborales en los años 90: América Latina en general y en Argentina

1.2.3 Reorientación de políticas laborales 2003-2015: América Latina en general y en Argentina

1.3 Síntesis acerca de los debates en torno a la aplicación de un salario mínimo

II-Segunda Parte: La política de salario mínimo 2004-2015: la reactivación del Consejo del Salario Mínimo. Diseño, dinámica, impacto y desafíos.

2.1 La reactivación y continuidad histórica de la política del SM en Argentina (2004-2015)

2.2 Diseño de la política

2.3 Dinámica de la institución

2.4 Impacto en general y en las relaciones laborales en particular

2.5 Reflexiones acerca del rol de instituciones laborales tras la experiencia del Consejo del Salario

2.6 Límites de la política: observaciones y consideraciones para su rediseño

2.7 Notas pos 2015

Conclusiones

Bibliografía

PALABRAS CLAVE: salario mínimo, instituciones laborales, políticas sociales, redistribución del ingreso, diálogo social.

Resumen

El Consejo del Salario se ha reactivado en los primeros años del siglo XXI tras haber sido convocado por el Poder Ejecutivo luego de una década sin funcionamiento. Esta institución que ha tenido origen en nuestro país en 1964 ha demostrado una marcada historia de interrupciones. A lo largo de los estudios antecedentes se observan distintos mecanismos para su determinación: la promoción de su establecimiento mediante el diálogo social, su anulación y determinación por parte del Poder Ejecutivo, su posterior resurgimiento aunque carente de un funcionamiento activo, hasta su reactivación y continuidad histórica desde el año 2004.

A diferencia de estudios precedentes (Bronstein (1993), Elizondo (2013), González Espul (2001), Marshall y Perelman (2006), Groisman (2012), Maurizio (2014) entre otros), este trabajo pretende

incorporar una perspectiva de análisis cuyo foco resulte ser la dinámica de funcionamiento de las relaciones laborales, sus regulaciones y el rol de sus actores. En este sentido, nos proponemos analizar el Consejo del Salario 2004-2015 en tanto componente de la política laboral y en tanto una de las instituciones laborales de relevancia dentro del sistema de relaciones laborales en Argentina. El trabajo presenta información que surge de fuentes documentales y debates acerca de la temática. Los estudios permiten sostener que la recuperación de la institución presenta comparativamente con otros períodos un avance significativo, en especial en términos simbólicos. Se trata de continuidad histórica de una institución en donde se reconoce al diálogo entre actores como una herramienta válida para la definición de regulaciones, en este caso, vinculada a la redistribución del ingreso en donde se fija el mínimo valor de la fuerza de trabajo: el salario mínimo vital y móvil.

Introducción

. Descripción del problema. Preguntas de investigación, hipótesis y objetivos.

A lo largo de la historia argentina se han promovido -y desactivado- distintos tipos de **instituciones y políticas** dirigidas hacia la regulación -o desregulación- del mercado de trabajo y las relaciones laborales.

Durante la década del 90 y el período bajo estudio (2004-2015) se han vivido importantes y contrastantes transformaciones en cuanto a las **lógicas de política** destinadas a la regulación del mercado y las relaciones laborales (Palomino, H. 2009; Beccaria y Maurizio, 2012; Marshall, 2013; Danani, 2012). Particularmente a partir de 2004 nos encontramos con la reactivación de dos instituciones de gran relevancia en la regulación de las relaciones laborales de **carácter colectivo**: La **negociación colectiva y el Consejo del Salario Mínimo** (Palomino y Trajtenberg, 2006).

En este mismo sentido, la determinación del **valor de la fuerza de trabajo** y su definición en lo que hoy conocemos como un **salario**, ha atravesado distintos momentos en la historia. A lo largo de las distintas épocas podemos observar ciertos progresos -y también retrocesos- tanto en su forma de determinación (individual o colectiva) como de su nivel. En la mayoría de los casos, consideramos que tristemente aún nos encontramos lejos de un **salario digno**.

El **objetivo de este trabajo** consiste en aportar reflexiones acerca del **instrumento del salario mínimo** (en adelante SM) así como del diseño de una política que aborde su regulación. El Consejo del Salario (en adelante CS), por su objetivo, permite enmarcarlo junto a otras políticas orientadas a la **redistribución del ingreso** con impacto en los niveles de **desigualdad salarial**. Asimismo, es definida por algunos autores como una política orientada a la **reducción de la pobreza** en tanto aborda la problemática de los bajos salarios (OIT, 2017).

Para este abordaje, nos encuadramos en el análisis de esta institución como una **política social en**

sentido amplio. Cortés y Marshall (1993) en sus estudios de política social y regulación de la fuerza de trabajo definen la **política social** como **mecanismo de regulación de la fuerza de trabajo e instrumento de control del conflicto**, acentuando así una perspectiva amplia de análisis de las políticas sociales diferenciándola de la que tradicionalmente ha denominado exclusivamente a la provisión estatal de bienes y servicios y la seguridad social.

En Argentina el actual Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil (CNEPySMVM), resulta ser una de las instituciones laborales de diálogo social de mayor relevancia dentro del sistema de relaciones laborales. En el presente documento nos referiremos específicamente al funcionamiento de una de las comisiones contempladas por esta

institución: La Comisión del salario mínimo, comúnmente referida como **Consejo del Salario**¹.

El CS, que ha tenido origen en nuestro país en 1964, ha demostrado una marcada historia de interrupciones. Esta herramienta se ha reactivado en los primeros años del siglo XXI tras haber sido convocada por el Poder Ejecutivo luego de una década sin funcionamiento. En un recorrido de los antecedentes en cuanto a la dinámica desplegada por este instrumento se observa que se fueron combinando períodos bajo los cuales se aplicaron distintas modalidades de determinación del SM: mediante el diálogo social en el CS (1964-1966), su anulación y determinación por parte del Poder Ejecutivo (1966-1988), su posterior resurgimiento aunque con limitada o nula actividad (1988-2003), hasta su reactivación continua desde el 2004 a la actualidad.

Esta **revisión del CS** tiene como **objetivo** recorrer sus antecedentes y dinámica en busca de comenzar a abrir aristas de análisis que permitan reflexionar acerca de la regulación del valor mínimo del salario y asimismo indagar acerca de los alcances y límites de la institución.

Los **objetivos específicos** son analizar el **período de reactivación y continuidad histórica 2004-2015**, observando su complejidad en términos de **diseño, dinámica e impacto** como elemento de política y mecanismo de regulación de las relaciones laborales. Si bien hacemos mención a su función primaria, que es la establecer un mínimo ingreso como mecanismo de protección de los asalariados de menor retribución, es decir aquellos sectores más débiles en términos de negociación colectiva (o ausencia de ella), nuestro estudio propone poner una mirada distinta de aquellos estudios con foco en los aspectos económicos. A diferencia de estudios precedentes, este trabajo propone profundizar y/o abrir una perspectiva de análisis de la institución con una mirada particular, el acento en las relaciones del trabajo. El mismo busca identificar aspectos a tener en cuenta para futuros estudios del tema así como rediseños de política. En este

¹Las comisiones permanentes son: Empleo, Formación Profesional, Productividad, Salario Mínimo Vital y Móvil y Prestaciones por Desempleo. El Consejo puede crear otras comisiones.

sentido nos resulta importante aquí sumar observaciones, reflexiones e interrogantes aunque en ningún caso pretenden ser exhaustivas sino exploratorias.

La hipótesis que guía este trabajo es que la reactivación de la política del SM en Argentina ha tenido un impacto directo e indirecto en la regulación de fuerzas del mercado de trabajo. La institución no sólo incrementa el SM, sino que acarrea fuertes impactos en la regulación y dinámica de las relaciones laborales. De ahí nuestro planteo que este enfoque trasciende la mirada de la cuestión salarial. Este estudio concibe el CS como una política social de distribución del ingreso y, a la vez, legitimante de dicha distribución.

El escrito aquí presentado se basa en el análisis de información que surge de fuentes documentales -normativa, resoluciones, decretos-, estudios antecedentes y debates acerca de la temática.

A continuación sintetizamos las **principales interrogantes** que guían nuestro análisis:

. ¿Cómo ha funcionado esta institución desde su origen hasta la actualidad? ¿Cuáles son los aspectos destacados de su diseño/ dinámica/ funcionamiento? ¿Qué particularidades presenta el reciente período de reactivación y continuidad (2004-2015)?

. ¿Qué rol ocupó -y cuál debe ocupar- el Estado en la regulación salarial? ¿Qué relación es posible establecer entre el Estado, los actores y el funcionamiento de este tipo de instituciones de redistribución del ingreso? ¿Qué factores favorecen -y cuáles no- el funcionamiento de las mismas?

. ¿Qué elementos motivaron la reactivación y continuidad inédita del CS? ¿Se trata únicamente a un cambio del Estado? ¿Qué lugar ocupa la sociedad civil en cuanto a su tolerancia acerca del mínimo valor de la fuerza de trabajo? ¿Cómo resultó posible reinstalar el diálogo social de redistribución del ingreso en la agenda pública? ¿Es posible comprender el recuperación del diálogo social como un pasaje de lo “privado a lo público estatal”?

. ¿Qué impacto ha tenido la institución tanto a nivel individual como colectivo? ¿Qué cambios ha generado en la dinámica de las relaciones laborales? ¿Cuáles son los desafíos para profundizar el diálogo social como herramienta afianzada dentro del sistema de relaciones laborales?

.Perspectivas de estudio: Antecedentes y la propuesta de este abordaje

(...)“Es decir, el problema laboral se hace evidente cuando se presenta el conflicto. (...)La huelga le generaba un problema al gobierno, ante el cual las reacciones fueron cambiando. En algún momento fue la represión, pero en otros con represión no alcanzaba y necesitaron de otros instrumentos con los que intervenir”... (Suriano y Lobato, 2014)

En cuanto al origen y evolución de las políticas e instituciones laborales en nuestro país, podemos remontarnos a principios del siglo XX. En sus estudios históricos de las instituciones laborales en Argentina, Lobato y Suriano (2014) señalan que es recién en 1907 que se creó el Departamento Nacional de Trabajo (DNT). Se trató pues del primer organismo en nuestro país encargado de

abordar las cuestiones laborales.² Desde allí hasta la actualidad podemos identificar constantes procesos de cambio y de orientación en las políticas con su consecuente impacto en la continuidad, reformulación o eliminación de las instituciones. Los autores refieren:

(...) las primeras organizaciones de trabajadores plantearon muchos temas relacionados con el mundo del trabajo ya hacia fines del siglo XIX, inaugurando un lenguaje de derechos inherentes a los trabajadores desde la duración de la jornada laboral hasta las condiciones de trabajo, desde los cuestionamientos al poder de los patrones hasta las formas de lucha y de organización. Pero el Estado Nacional comenzó a pensar más seriamente el tema cuando las huelgas paralizaron las actividades económicas que se encontraban en la base del crecimiento del país y se veían alteradas por los conflictos laborales². Es decir, el problema laboral se hace evidente cuando se presenta el conflicto. (...) La huelga le generaba un problema al gobierno, ante el cual las reacciones fueron cambiando. En algún momento fue la represión, pero en otros con represión no alcanzaba y necesitaron de otros instrumentos con los que intervenir (Introducción). (Suriano y Lobato, 2014, p9-53)

Coincidimos en que la historia de la regulación de las relaciones laborales implica una mirada no sólo en las instituciones vigentes sino en las diversas acciones -u omisiones- desde el Estado hacia el trabajador individual como al movimiento obrero. Su abordaje no resulta posible sin incorporar el contexto en el que cada acción tuvo lugar. Marshall (2000) resalta que el mercado de trabajo está regulado por una configuración de variables económicas e institucionales, entre las cuales el excedente de fuerza de trabajo, los sindicatos y el Estado desempeñan un papel central.

Asimismo, cada abordaje es llevado adelante desde distintas miradas. Por un lado, nos encontramos con estudios que intentan abordar a través de una mirada global los cambios de dinámica en el rol del Estado y las políticas laborales. Por otro, nos encontramos con estudios focalizados en el análisis de los distintos instrumentos de política (legislación o mecanismos de regulación, provisión de bienes o servicios y transferencias, sistemas de seguridad social, etc.). Refiriéndonos específicamente a los **estudios antecedentes** acerca de la política de SM nos encontramos que ésta ha sido analizada desde diversas perspectivas. A través de un breve recorrido referimos a algunos de los estudios precedentes con distintos focos de estudio.

Podemos encontrar estudios como los de Bronstein (1993), Elizondo (2013), quienes han descripto y analizado su recorrido histórico, detallando las distintas modalidades de regulación nacional, internacional o comparada (o su no regulación), dejando traslucir las posturas de los distintos gobiernos en la promoción u omisión del mecanismo para la determinación de un SM. En otros trabajos se ha hecho mayor hincapié en aspectos económicos, analizando su dinámica, su nivel y potencialidad en la distribución del ingreso (PNUD/OIT, 1988, Maurizio, 2014), su efectividad como política (González Espul (2001), su impacto en la pobreza (Marshall y Perelman, 2006).

² Los autores mencionan que allí se establecía la indicación de iniciar una legislación obrera y apuntar a la resolución de los problemas de los trabajadores, amparado más tarde en una ley, aprobada en 1912, que le adjudicaba atribuciones en términos de legislación, estadística, inspección y vigilancia. Según plantean, cada una de las resoluciones, sin embargo, generaba debates en torno del rol del Departamento, su intervención en las provincias y el trabajo de mediación entre trabajadores y empresarios.

También encontramos estudios que focalizan en el impacto de la institución en tanto mecanismo de regulación ((Beccaria, Maurizio, 2013; Marshall, Perelman, 2013; Palomino, 2011)), en la dinámica de empleo formal e informal (Groisman, 2012; Casanova y otros, 2015) o específicamente en tanto mecanismo de diálogo social (Etchemendy, 2011).

A su vez, se han realizado **estudios comparados** acerca de su funcionamiento en América Latina y en otros países en desarrollo. Por un lado, se han analizado los distintos tipos de diseño de política, señalando las problemáticas que implican ciertos tipos de diseño y las diferencias en su implementación (Marinakis, 2006 y 2011; Eyraud y Saget, 2006). Por otro lado, los estudios más recientes de la institución (Informe salarial mundial 2014-2015 e Informe salarial mundial 2016-17 y otros específicos de la herramienta (OIT, 2009, 2017) refieren acerca de su reactivación en la primera década del siglo XXI en la región como instrumento de política laboral, y ofrecen análisis comparados acerca de la evolución de su nivel en referencia a otros parámetros como el salario medio o el producto bruto interno per cápita. También se han realizado estudios focalizando en su funcionamiento e impacto en los niveles de ingreso y disparidad salarial, así como su nivel de incumplimiento y su relación con los factores económicos e institucionales (OIT, 2014).³ Otros de los temas a destacar es el análisis de su relación con la institución de negociación colectiva en donde se observa que dependiendo de la fuerza de cada institución se irán obteniendo dinámicas y convivencias diferenciadas en su funcionamiento (OIT, 2004; Marshall, 2019).

Ahora bien ¿Qué sucede cuando una porción de la población no accede a un ingreso mínimo que permita su integración social? A partir de los planteos conceptuales presentados por el profesor Serge Paugam⁴ en relación a los nuevos desafíos del vínculo social en contexto de precariedad podemos referir que ante el pasaje de la sociedad antigua a la sociedad moderna nos encontramos que la división social del trabajo reconfiguró la sociedad en una sociedad de mayor complejidad de su gestión: una nueva forma de hacer sociedad la constituyó la *solidaridad orgánica* (Durkheim). Se trató pues de un pasaje de una *fórmula social* a otra donde la *solidaridad* cambió de naturaleza, pero siguió siendo la ley constitutiva de la sociedad (Donzelot, 1984). Es decir, se han encontrado nuevos caminos a los fines de conservar la cohesión social.

En este sentido resaltamos la importancia no sólo de promover desde las regulaciones e instituciones centradas en inserciones laborales formales una redistribución del ingreso sino

³ Se mencionan aquí sólo algunos de los estudios recientes: OIT (2014): *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. El peso de los factores económicos e institucionales*. Marinakis Editor; OIT (2014): *Sistemas de salarios mínimos*. Conferencia Internacional del Trabajo. 103a Reunión; OIT (2012): *Justicia social y crecimiento. El papel del salario mínimo*. Boletín Internacional de Investigación Sindical. Vol 4. Num 1.

⁴ Seminario dictado por el profesor Serge Paugam en octubre de 2008, en el Centro Franco Argentino de Altos Estudios / UBA.

garantizar a la vez que aquellos que no acceden a un empleo con estas garantías, o no accedan a un elemento integrador como el empleo en el mejor de sus casos puedan a través de otras políticas continuar sosteniendo sus lazos con la sociedad. En este sentido, **nuestro problema es amplio**, nuestro foco se centra en una institución cuyo diseño contribuye a resolver sólo **parte del problema**, un sector específico y aun así ha contado con límites para alcanzarlo.

En base a esta importante problemática, consideramos que una perspectiva de análisis cuyo eje principal resulte ser el análisis de la institución dentro de la dinámica de las relaciones del trabajo pueda sumar a aquellas miradas históricas, económicas o de impacto en busca de revisar alcances y límites en pos de potenciar su función junto a otros instrumentos.

El trabajo se divide en dos partes y las conclusiones. En la primera parte realizamos una presentación de la institución, su origen y antecedentes, un recorrido acerca de las perspectivas teóricas en cuanto a la regulación del mercado de trabajo, y su reflejo en los cambios en el diseño de políticas laborales tanto en nuestro país como las tendencias de la región entre la década del 90 y el período reciente. En la segunda parte, focalizamos en el análisis de la problemática en un período específico 2004-2015 dado el funcionamiento histórico y continuo del CS en la determinación del ingreso mínimo, observando principalmente su diseño, la dinámica reciente y el impacto en la regulación de las relaciones del trabajo a partir de su reactivación. Asimismo, presentamos reflexiones acerca de los desafíos de la política, señalando alcances y límites. Por último, ofrecemos unas notas para pensar el período 2015-2020 y las conclusiones de cierre.

Si estas reflexiones permiten al menos dar luz para pensar nuevas categorías a partir de las cuales se basarán las intervenciones en busca de favorecer la redistribución del ingreso así como la disminución de desigualdades, entonces se habrá cumplido el objetivo.

I- Primera Parte: La regulación del salario mínimo. Definición, debates y antecedentes

A lo largo de esta sección realizaremos un breve recorrido de sus estadios en tanto ciclo de toda política (Oszlack y O'donell, 1984): su negación y por lo tanto el no reconocimiento como problema, el surgimiento como “cuestión”, y el reconocimiento por parte del Estado, sus acciones y omisiones, combinando períodos de vigencia o suspensión, activación y desactivación.

1.1 El salario mínimo. Breve recorrido de sus antecedentes. El origen la institución tripartita: El Consejo del Salario

. Primeros indicios del surgimiento de “la cuestión” y primeras acciones:

A partir de la inserción del sujeto en sociedades modernas como sujeto libre, su **subsistencia** ya

no estaba garantizada por su inserción en lazos de proximidad (Castel, 2004) sino que este se transforma en un sujeto vulnerable. A partir de allí su único medio de subsistencia lo obtiene ofreciendo su fuerza de trabajo en el mercado a cambio de un salario.

A partir del siglo XIX se comenzó a referir la idea de **salario de subsistencia**. Diversas posturas se fueron generando entre los economistas clásicos en relación a los niveles que debían poseer y los efectos en el mercado de trabajo. Sin embargo, no es hasta fines del siglo XIX que se comienza a instaurar el **salario mínimo** como derecho. Las primeras experiencias referidas en distintos estudios mencionan los casos de Irlanda e Inglaterra⁵. En el siglo XX, a través de la creciente transformación de los Estados liberales en Estados de Bienestar, se ha avanzado en el desarrollo de un conjunto de instituciones que se caracterizaron por otorgar y distribuir entre los individuos una capacidad de intercambio diferente de la que determina el mercado.

González Espul (2001) refiere que en los finales del siglo XIX, ya existían países precursores en materia de **instauración de SMs**, no obstante ello fue recién durante la segunda guerra mundial cuando su aplicación dentro del escenario internacional comienza a hacerse realmente efectiva. Según menciona, en el caso de los países latinoamericanos, muchos de ellos ya contaban en la década del 50 con leyes específicas para el establecimiento de SMs, aunque comprobando en los hechos una escasa coincidencia entre el período de legislación y la puesta en práctica de la norma.

En cuanto a la concepción usual del SM, Medeiros (2005, citado en OIT, 2012, p.34) señala que:

“combina la referencia a cierto estándar de supervivencia, identificado como mínimo en determinada sociedad, con el propósito de resguardar el ingreso laboral de los trabajadores más vulnerables en el mercado de trabajo y, por consiguiente, sus condiciones de vida y las de sus familias. El salario mínimo significa, por lo tanto, la intervención de una **dimensión ética o moral** en la formación de los precios (por medio de la introducción de un límite inferior al precio de la fuerza de trabajo), en función de **criterios políticos para establecer el valor del trabajo y de las condiciones razonables de vida en determinadas sociedades**(...).”(p, 34)

Nos parece necesario resaltar que la discusión que subyace tras estos planteos es **¿Cuál es el valor de la fuerza de trabajo?** ¿Cómo promover dinámicas laborales con una **retribución justa?** ¿Qué parámetros se deben considerar para establecer un salario digno? ¿Qué efectos se producen en una sociedad cuando gran parte de su población no accede a un trabajo ni a un ingreso digno? Estos interrogantes más amplios son los que nos guían para analizar y evaluar la importancia e impacto de una institución como el SM para toda relación de trabajo.

Cremonte (2012) realiza un recorrido de este proceso señalando distintos hitos hacia la definición SMs así como el contexto que enmarcó finalmente su implementación. El autor hace referencia en los **nociones de salario**, desde aquellas meramente asistenciales a aquellas más amplias como

⁵ Según Bronstein (1993) en su concepción moderna los salarios mínimos aparecen en la Ley de Conciliación y Arbitraje Laboral de Nueva Zelanda, de 1894, la que estableció un tribunal de arbitraje para fijar salarios y condiciones de trabajo mediante laudos con fuerza de ley.

aquella en la que retoma las palabras de Bialek Masse en su conocido informe del año 1904 sobre condiciones de trabajo y la población obrera en general⁶. En el capítulo sobre “el derecho a la vida” del Informe, Cremonte (2012) señala: “(...)se hace referencia al **salario justo** que debía recibir un obrero por su trabajo, tal vez inspirado en la noción católica del salario, basado en el derecho natural, pero **incorporando la idea del desarrollo cultural y el tiempo de ocio para gozarlo**” (pág. 200).

Es interesante mencionar que la OIT reconoce en el preámbulo de su Constitución en 1919, la necesidad de un **salario vital adecuado**⁷. En el recorrido histórico que realiza Bronstein (1993) se hace mención a los convenios establecidos a lo largo de los años y sus avances. Según describe, en el año 1928 el organismo establece su primer Convenio, el **Convenio 26**, donde obliga a la fijación de métodos para la fijación de SMs (aunque no establece cuáles). Tal como refiere el autor este convenio no establece criterios para la fijación de SMs, y limita su alcance a un grupo de trabajadores. En 1951, el convenio 99 incorpora en la obligación a los trabajadores de la agricultura. Finalmente en 1970, se establece el **Convenio 131** que desarrolla con mayor profundidad los criterios que deben ser considerados a la hora de fijar y ajustar el SM (Marinakís, 2006) además de “extender el campo de aplicación de los sistemas de salarios mínimos a todos los grupos de asalariados “cuyas condiciones de empleo hagan apropiada la aplicación del sistema”. (pág. 18)⁸.

Cabe destacar que si bien Argentina ha ratificado el convenio 26 mediante la Ley N° 13560 (1949), no lo ha hecho con el convenio 131⁹. Entre aquellos elementos no ratificados, se encuentra la necesidad de establecer una **canasta básica** a cubrir por dicho salario.

La OIT (2018) afirma que: “La finalidad del establecimiento del salario mínimo es proteger a los trabajadores contra el pago de remuneraciones indebidamente bajas. La existencia de una remuneración salarial mínima ayuda a garantizar que todos se beneficien de una justa distribución de los frutos del progreso¹⁰”. Sin embargo, la propia OIT refiere (2014) que no existe una precisión acerca de la cuantía del mismo ni siquiera sobre los tipos de necesidades que deben atenderse, reflejando así la libertad que el convenio otorga a los

⁶ Cremonte señala que fue quien en 1904 elaboró a pedido del ministro de interior Joaquín V González por indicación del presidente Julio A. Roca un informe sobre condiciones de trabajo y la población obrera en general, que sirviera de base para la redacción de un proyecto de Ley Nacional del Trabajo” (p200).

⁷ En el segundo considerando refiere: *Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, **garantía de un salario vital adecuado**, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas. (1929, Preámbulo OIT). Ver Bronstein (1993).*

⁸ Para un detalle más riguroso de los contenidos de los convenios y las recomendaciones ver Bronstein (1993)

⁹ La CTA en la 103° Conferencia de la OIT ha planteado como desafío pendiente la extensión a todos los asalariados y la ratificación del convenio 131. Extraído de: <http://agenciacta.org/spip.php?article12603>

¹⁰ Extraído de: <https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/definition/lang-es/index.htm>

Estados para fijarlos en plena consulta con los interlocutores sociales de acuerdo a la situación nacional teniendo en cuenta las necesidades de los trabajadores y sus familias, además de los factores económicos como el nivel de desarrollo económico de cada país.

. *Pasos de toma de posición del Estado para su regulación: primeros proyectos y regulaciones hasta el CS:*

Focalizándonos en el caso argentino, el SM fue promovido en diversas circunstancias antes de establecerse por **ley a nivel nacional** en junio de 1964¹¹ mediante la **Ley 16.459**. Una ley anterior que reconoce la necesidad de fijar un SM fue la Ley 10505 de 1918 relativa al trabajo a domicilio (Golbert, 2010; Elizondo, 2013). Es importante aclarar que existieron varios proyectos, aunque estos no lograron prosperar¹². Como resultado de estos fracasos, Elizondo (2013) señala que hasta mediados de la década del 40 no hubo en nuestro país un SM uniforme, sino “*una multiplicidad de mínimos dependientes de las normas estatutarias (periodistas, empleados del Estado, etc.) y convencionales*” (p1).

En 1945, en un contexto de bonanza económica¹³ así como en el marco del contexto internacional de comienzos de posguerra¹⁴, y sin dejar de mencionar las reiteradas demandas de un SM por parte del movimiento obrero, el **Decreto 33302/45** estableció la primera norma jurídica que provee las bases fundamentales de su regulación (Elizondo, 2013)¹⁵. Según establece (art. 19), cualquiera sea el sistema adoptado para la liquidación y pago del salario, el monto que perciba mensualmente todo empleado u obrero deberá satisfacer las exigencias del **salario vital mínimo** definido como:

“la remuneración del trabajo que permite asegurar en cada zona, al empleado y obrero y a su familia, alimentación adecuada, vivienda higiénica, vestuario, educación de los hijos, asistencia sanitaria, transporte y movilidad, previsión, vacaciones y recreaciones” (art. 18, LCT).

¹¹ Para estudios detallados acerca del salario mínimo ver: Bronstein (1993), Cremonte (2011), Etchemendy (2010), González Espul (2001), Informe Ministerio de Trabajo (1988), Marshall y Perelman, (2006), Elizondo (2013), Kostzer (2006), entre otros. En anexo 1: Ver síntesis de hitos históricos (Tabla 1).

¹² El primer antecedente data del año 1904, en que Joaquín V. González presentó su proyecto de Código de Trabajo (art. 31), asimismo, en 1913 correspondió a Nicolás Repetto la presentación de un proyecto de Ley al respecto (Fuente: Proyecto de Ley, Trámite parlamentario 39, H. Cámara de Diputados de La Nación, 27/04/2006. *Elizondo menciona dos proyectos previos: en primer lugar “en 1920, el gran inslaboralista y diputado nacional Leonidas Anastasi presenta un proyecto de ley de salario mínimo -que no fue aprobado por el Congreso”; en segundo lugar en Agosto de 1937, el gobierno remite un proyecto destinado a crear un sistema permanente y de carácter nacional para la fijación del salario mínimo de los trabajadores de la industria y el comercio” “; llamando a defender la salud corporal y moral de los trabajadores y sus descendientes contra los efectos devastadores de salarios inicuaemente bajos”. Según señala, el proyecto crea una “Junta Reguladora de Salarios” con sede en la Capital Federal, anexa al Departamento Nacional del Trabajo, dependiente del Ministerio del Interior, con facultades para designar comisiones de salarios en todo el país, que asesoren a la Junta en lo concerniente a la determinación del salario mínimo. El proyecto se opone a la determinación de un salario mínimo uniforme en todo el país y se inclina por un criterio de adaptación a las condiciones regionales y tipo de ocupación”. Este proyecto no fue aprobado por el Congreso.*

¹³ Citado por Laura Golbert (2010): “Entre 1939 y 1948 hubo como nunca antes ni después durante el siglo, diez años consecutivos de superávit de balanza comercial. Entre 1941 y 1948 hubo ocho años consecutivos de acumulación de reservas. La Argentina había estado aborrandando en exceso y disponía de un sobrante de divisas: era, por lo tanto, una invitación a gastar, fuera para consumir, fuera para invertir, fuera para repatriar deuda.” (Gerchunoff y Antunez, 2002: 143)

¹⁴ Ver detalles del decreto y su contexto en Pasarin, Sebastián Nahuel “El decreto 33302 de 1945: prototipo del derecho del trabajo en la Argentina”

¹⁵ Cabe aclarar que la norma además estableció la incorporación de *salarios básicos* y el *sueldo anual complementario*.

En este caso, quien fijara y actualizara sería un organismo del Estado¹⁶, aunque según las fuentes obtenidas, este no logró funcionar¹⁷. Según señala Elizondo, el mismo decreto preveía también el establecimiento de salarios básicos para cada industria, comercio o actividad, los que en ningún caso podían ser inferiores al salario vital fijado para la respectiva zona (art. 22, LCT y ss.).

En 1957 el SM adquirió el carácter de garantía constitucional con el **artículo 14 bis** sancionado por la Convención Constituyente.

Finalmente el 7 de junio de 1964, mediante la **Ley 16.459** se creó durante el Gobierno del presidente Illia la **Ley de salario vital, mínimo y móvil y el Consejo Nacional de Salario Vital Mínimo y Móvil**. En este caso, a diferencia de las regulaciones anteriores, el SM sería por primera vez definido periódicamente por un órgano tripartito (González Espul, 2001).

La creación de esta institución tuvo lugar en el contexto de los reclamos del movimiento obrero a través del *Plan de Lucha*¹⁸ y como parte de un proyecto para impulsar el desarrollo económico y mejorar el bienestar de la población (Golbert, 2010). Su objetivo era, tal como allí se establece: “evitar la explotación de los trabajadores en aquellos sectores en los cuales puede existir un exceso de mano de obra”, “asegurar un mínimo adecuado” y “mejorar los salarios de los trabajadores más pobres” (Golbert, 2010, p110). La implantación del SM daba cuenta de un claro objetivo redistribuidor refieren Sánchez, C y Giordano, O. (1988, p.63) expresado tanto en su definición legal, como en su nivel. En Agosto de 1964 el nivel inicial representaba un alto porcentaje de la canasta total (87%).

Tras apenas dos años de su surgimiento, la institución comenzó su largo camino de interrupciones. En 1966 se intervino el CS y se anuló su actividad luego que tuviera lugar el golpe de Estado que derrocó al presidente constitucional Arturo Illia. Sus funciones fueron reemplazadas por el Poder Ejecutivo hasta 1988 (González Espul, 2001; Sánchez, C y Giordano, O; 1988)¹⁹.

¹⁶ De acuerdo a Elizondo (2013): *La movilidad debía garantizarse a través del Instituto Nacional de las Remuneraciones, cuyo directorio estaba encargado de fijar el salario mínimo vital y de reajustarlo periódicamente a las variaciones del costo de vida (arts. 20 y 21). El mismo decreto preveía también el establecimiento de salarios básicos para cada industria, comercio o actividad, los que en ningún caso podían ser inferiores al salario vital fijado para la respectiva zona (art. 22 y ss.); que también debían ser fijados por el mismo Instituto de las Remuneraciones, asesorado por comisiones de salarios (integradas por representantes sindicales y de las empresas). Golbert (2010) señala que “el directorio del Instituto era presidido por un funcionario designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, y estaba compuesto por el presidente y doce directores titulares de los cuales seis eran representantes de los empleadores y seis de los empleados y obreros”.*

¹⁷ Según la información preliminar obtenida, este Instituto nunca funcionó. Ver Elizondo, 2013; Proyecto de Ley, Trámite parlamentario 39, H. Cámara de Diputados de La Nación, 27/04/2006.

¹⁸ Laura Golbert (2010) señala: *A pocos meses de asumir el nuevo gobierno -en marzo de 1964- la CGT anunció un Plan de Lucha que consistía en la ocupación de más de 10.000 fábricas. El clima adverso se mantuvo durante la corta gestión presidencial del Dr. Humberto Illia pese a la reactivación de la economía y a las medidas tomadas por el gobierno que permitieron reducir la tasa de desocupación y mejorar el salario real.*

¹⁹ De acuerdo a un informe del Ministerio de Trabajo (Sánchez, S, Giordano, O, 1988) en este período 1964 a 1988 se identificaron 3 etapas: de 64-75 “fase inicial” con SM real alto, de 75-76 “Fase de acentuado deterioro” y fase 76-88 “fase de recomodamiento” con una subfase de ciclo ascendente hasta 1984 y subfase descendente hasta 1988.

Cabe mencionar que durante el gobierno del Dr. Cámpora en 1973, se fijó un aumento del SM por decreto, y luego se congelaron precios y salarios (Elizondo, 2013). Según el autor:

(...) si bien se rehabilitó el Consejo- su existencia es casi meramente formal, por cuanto es el Ejecutivo quien fija el salario mínimo”. Más tarde, en Junio de 1975, según describe “en medio de ese clima de confrontación, que concluyó exitosamente para los sindicatos, que obtuvieron un promedio de 170 % de aumento salarial, la cuestión del salario mínimo vital y móvil quedó relegada, por cuanto la mayor parte de los trabajadores -incluidos en el ámbito de las convenciones colectivas de trabajo- pudieron obtener básicos superiores a través del mecanismo de la negociación colectiva, con la fuerza de las organizaciones sindicales.(p3).

Otro hito fue en el año 1974, cuando la propia Ley de contrato de trabajo lo incorpora y lo define como: “la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador **sin cargas de familia**, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión” (art. 116 LCT, 1974).

Elizondo hace expresa mención a la diferencia en cuanto a las definiciones previas de SM en el decreto 33.302/45 como en la ley 16459: mientras antes se incluían expresamente a la familia del trabajador; el concepto de SM del art. 116 de la Ley de Contrato de Trabajo alcanza exclusivamente al trabajador sin cargas de familia. Al respecto el autor aclara que esta exclusión conceptual implica que la familia debe ser protegida a través de los beneficios de la seguridad social (asignaciones familiares, antes conocidas como “salario familiar”), garantizados por el Estado.

Durante la dictadura cívico-militar que gobernó desde el golpe de Estado de 1976 a 1983, se suspendió el CS mediante la Ley 21.307 (art.7) y el SM se mantuvo congelado²⁰. Cabe mencionar que tras la eliminación de artículos que sufrió la LCT durante la dictadura, en lo que respecta al SM, Elizondo remarca la eliminación del salario mínimo profesional que complementaba al SM por este establecido, buscando generar la fijación de mínimos por profesión u oficio más allá del mínimo general en los casos que no se tuviera un básico de convenio. Al eliminarse los artículos referidos a este, Elizondo (2013) afirma que “*el SM sufrió una degradación en la práctica, convirtiéndose en los hechos en un valor simbólico, sin anclaje en la realidad*” (p5).

Luego de varios años de suspensión, recién en 1988, en el último año del gobierno del presidente Alfonsín, se reconstituyó el CS en el marco de la reapertura de las rondas de negociación colectiva (Etchemendy, 2011). Posteriormente, en 1991, mediante la **Ley 24.013** (art. 41) se creó una nueva institución de diálogo social, el actual “**Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el**

²⁰ Al respecto Marshall (2006) refiere: “(...) en el período 1976-1983, el gobierno mantuvo al SM en un bajo nivel, principalmente para facilitar los despidos controlando el monto de las indemnizaciones, que se definían en términos del SM”(p5) . Y aclara: “La ley 21307 de 1976 facultó al Poder Ejecutivo a fijar el salario mínimo vital, entre otras remuneraciones. Con anterioridad, en 1966, se había decretado la intervención del Consejo y en 1973 se deroga esta intervención y se trasladan las facultades del Consejo al Ministerio de Trabajo” (p5)

Salario Mínimo Vital y Móvil (CNEPySMVM)” derogando así la ley 16.459. Su funcionamiento fue acotado en tanto en el marco de las políticas del período bajo el Plan de convertibilidad el SM se mantuvo congelado en 200 pesos desde 1993 a 2003, es decir, sin convocatoria²¹.

A partir del año 2003, durante los inicios del gobierno de Néstor Kirchner, se logra la actualización del SM mediante dos decretos del PEN (388/03 y 1349/03). Luego, a partir de septiembre de 2004, se reactiva su fijación a través del diálogo social tripartito en el CS. Desde esa fecha a la actualidad esta institución no sólo se sostuvo vigente sino que funcionó en forma discontinua.

1.2 Perspectivas teóricas para pensar y diseñar la política de SM

“Las representaciones del otro son inseparables de las técnicas de acción sobre el prójimo. Las categorías que permiten pensar la realidad social, y las prácticas destinadas a modificarla (saberes y poderes), forman un sistema como un todo”. (Topalov, 2004)

A continuación revisaremos brevemente distintas perspectivas teóricas acerca de la regulación del mercado de trabajo para encuadrar en estas la política de SM 2004-2015. En segundo término repasaremos qué orientaciones fueron las presentes en el período de la década del 90 y su contraste con las dinámicas más recientes, tanto en Argentina como en América Latina. Finalmente focalizaremos en las lógicas de regulación presentes en Argentina del 2003 al 2015, específicamente en términos de relaciones laborales y particularmente en cuanto a la regulación del SM.

1.2.1 Dos abordajes contrapuestos: cómo (no) debe ser regulado el mercado de trabajo

En primer lugar, debemos recordar que tanto el abordaje del funcionamiento de un mercado de trabajo como aquellas políticas a implementar presentan miradas encontradas que reflejan distintas teorías subyacentes. En segundo lugar, si nos enmarcamos bajo el marco teórico que los problemas sociales se construyen, no están dados (Bourdieu, 1995), es preciso considerar que las categorías teóricas son producto de luchas simbólicas (Bourdieu, 1988). Dependiendo de los significados políticos que dan sentido al “orden social” (Bauman, 1995) se fue construyendo y asentando una visión del “mundo social” (Bourdieu, 1988), y en consecuencia diferenciadas modalidades de intervención sociolaboral.

Teniendo en cuenta estas dos cuestiones referidas podemos aludir a dos visiones contrastantes en cuanto a la regulación del mercado de trabajo. Desde una mirada, este es pensado como un mercado donde la fuerza de trabajo es considerada una *mercancía*, sin necesidad de aplicar regulaciones

²¹ De acuerdo a un estudio de González Espul (2001) desde 1994 en adelante la participación del mínimo en relación al salario medio fue en torno al 22%. Esta cifra comparada con la existente en otros países, tales como EEUU en 1993 (37%), Reino Unido en 1993 (40%), Alemania en 1991 (55%), Francia en 1993 (50%), e incluso España en 1994 (32%), es extremadamente reducida.

especiales que la protejan. Nos referimos a aquellos Estados liberales que promovieron en base a este supuesto acciones de no regulación (o desregulación) del mercado de trabajo, o lo que es lo mismo, la *mercantilización* de las relaciones laborales. Desde una perspectiva opuesta, la fuerza de trabajo no es pensada como una *mercancía*, por lo que entiende que el mercado de trabajo posee características diferenciales a otros mercados, dadas las características de la fuerza de trabajo en clara posición de desventaja respecto al capital. He aquí los supuestos bajo los cuales se promovieron los Estados de Bienestar.

Desde esta segunda perspectiva la interrogante que se presenta en forma inmediata es *cuáles son los mejores arreglos político-económicos e institucionales para garantizar que este mercado tan particular, cumpla su función de solución institucional predominante de un doble problema* (Offe, 1992): el abastecer al sistema productivo con las prestaciones de trabajo por él necesitadas, y por la otra, el de proveer a las fuerzas de trabajo con medios de subsistencia (renta) y sociales (status). En línea con estos planteos, Soldani y Andrenacci (2003), señalan que la lógica de desarrollo del Estado de Bienestar resulta determinada por la doble necesidad de mantenimiento del orden social y de generación de legitimidad para el Estado capitalista.

A través de la creciente transformación de los Estados liberales en Estados de Bienestar durante el siglo XX, se ha avanzado en el desarrollo de un conjunto de instituciones que se caracterizan por otorgar y distribuir entre los individuos una capacidad de intercambio diferente de la que determina el mercado. Es a través de la introducción de los modernos derechos sociales que se busca una ruptura del status de *mera mercancía*. En un análisis acerca del desarrollo de estos cambios, Esping Andersen (1993) refiere a este proceso como “**la desmercantilización**”, indicando que este *se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho*. A través de las distintas regulaciones vertidas, se observan los diferentes grados de desmercantilización operados sobre la fuerza de trabajo, es decir, su mayor o menor grado de dependencia respecto del mercado. El autor identifica estas diferencias señalando como resultado distintos Regímenes de Bienestar.

Tener presentes estas perspectivas contrapuestas contribuye a problematizar y comprender el funcionamiento del CS. En términos generales, intentamos dar cuenta acerca de la complejidad del rol de las políticas laborales en tanto *reglas de juego que dan forma a la interacción humana* (North, 1993), estableciendo límites al uso de la fuerza de trabajo y promoviendo la conformación de distintos tipo de sociedades en cada caso más o menos cercanas a la cohesión social (Castel, 2004) así como a distintos regímenes de bienestar (Esping Andersen, 1993).

Teniendo en cuenta estas perspectivas, podemos encontrar diversas definiciones acerca de cómo comprender cuál es el **rol de las políticas laborales**. Sin querer agotar los planteos de los autores

que han conceptualizado este tipo de políticas, a continuación revisamos las definiciones de tres autoras para reflexionar acerca de su propósito y alcance²².

Por un lado, Danani (2005)²³ define exclusivamente **política laboral** como:

(...) intervenciones sociales del Estado que *regulan directamente la relación fundamental de las sociedades capitalistas* (la forma mercancía de la fuerza de trabajo), y al hacerlo, interviene en la *distribución primaria del ingreso* (p.22). A diferencia de la **política social** que la define como: intervenciones sociales del Estado que *regulan indirectamente la forma mercancía de la fuerza de trabajo*, y que lo hace desenvolviéndose en la distribución secundaria del ingreso.(p22) .

Por otro lado, Cortés y Marshall (1993) partiendo de una **concepción amplia de las políticas sociales** definen a estas incluyendo a la política laboral. Las autoras entienden a la política social como:

(...) mecanismo de regulación de la fuerza de trabajo e instrumento de control del conflicto. Y aclaran: Tradicionalmente se ha denominado “políticas sociales” exclusivamente a la provisión estatal de bienes y servicios y seguridad social. Y luego precisan: se trata del conjunto de políticas (de gasto público social, tributaria, **laboral** y demográfica) que se dirigen a la población, sus condiciones de vida y el orden social. Al incidir sobre la distribución del ingreso y la protección social, la intervención social del Estado tiene un impacto regulatorio sobre la oferta de la fuerza de trabajo y las condiciones para su venta y uso (p.3).

Por último, para finalizar esta breve recopilación, tomamos la definición de Grassi (2003) quien expresa al respecto:

(...) Las políticas sociales “expresan la medida en que una sociedad se acerca o se aleja del reconocimiento de las necesidades de todos sus miembros y su capacidad de protección de los mismos” Y luego aclara: (...) corresponde referirse a la **política social** (en singular) como la forma política de la cuestión social, que se expresa y materializa en las **políticas sectoriales**, incluyendo la **política laboral** que, en primer lugar, delimita tales grados de libertad²⁴ o de los alcances de la mercantilización de la fuerza de trabajo. (p25-26).

A través de esta breve revisión de conceptualizaciones donde se hace hincapié en “regular la forma mercancía de la fuerza de trabajo e intervenir en la distribución primaria del ingreso”, ser “regulador de la fuerza de trabajo e instrumento de control del conflicto” y “delimitar grados de libertad o alcances de la mercantilización” podemos observar un claro punto en común referido al objetivo de intervenir ya sea de modo de establecer -o liberar- los límites al “uso” de la fuerza de trabajo dependiente de la orientación de política.

La política de SM constituye indudablemente un instrumento que busca establecer límites al uso de la fuerza de trabajo y por lo tanto, a los alcances de la mercantilización, así como se propone la distribución primaria del ingreso. A la vez, su referencia es un umbral para la definición y/o alcance

²² De todos modos compartimos la afirmación de Danani, que “*las definiciones y clasificaciones tienen una utilidad limitada y llega un punto en que es más fructífero detenerse en las interfaces y articulaciones*” (p22)

²³ Tesis doctoral, Claudia Danani (2005): Título: “*La constitución política de la relación asalariada: obras sociales y sindicatos en la construcción del Estado Neoliberal Asistencialista. Argentina, 1991-2000*”, realizada por Claudia Danani y dirigida por Estela Grassi.

²⁴ Respecto a los grados de libertad, la autora en el desarrollo previo refiere a la preservación de los grados de libertad, cuando desmercantilizan parte de la reproducción y liberan de la total dependencia del salario (p.26)

de otras políticas sociales y/o laborales que requieren de la definición de un ingreso mínimo cuya población a quien está dirigida pueden ser tanto ocupados formales (REPRO, ATP²⁵), desocupados, ocupados informales o de la economía popular ((ej: políticas de transferencias monetarias, etc.) entre otras.

En cuanto a sus antecedentes en nuestro país este mecanismo ha funcionado en períodos muy acotados y pareciera ser que, aun estando vigente la institución, su funcionamiento estuvo vinculado a la lógica del Estado según su concepción de intervención en el mercado de trabajo. Esto implicaría considerar el período 2004-2015, como un período donde su vigencia y dinámica constituyen un símbolo que refleja qué teorías subyacentes orientaron las políticas laborales, y en consecuencia, el estado de la relación de fuerzas políticas para su sostenimiento. A propósito del rol del Estado, Peter Evans (1996) plantea que las estructuras y estrategias del Estado requieren como complemento una contrapartida social. En este sentido, consideramos relevante destacar que no sólo es clave resaltar en el análisis su reactivación sino el escenario propicio para ello.

A continuación ahondaremos acerca del contexto en donde emerge esta institución y sus antecedentes para comprender su origen así como su desempeño discontinuado.

1.2.2 Orientación de políticas laborales en los 90: América Latina y Argentina en particular

En América Latina se fueron generando procesos parciales de avance en términos de bienestar. Chile, Uruguay, Argentina y Brasil se encuentran entre los países que Mesa Lago (1984) califica como «pioneros» del Estado de bienestar en América Latina en términos del tiempo y consiguiente expansión de la seguridad social (Tironi, 2008). Desde algunas visiones incluso se plantea que no debería utilizarse el concepto de Régimen de Bienestar para la región dado su alcance parcial e inestable, producto de lo cual han surgido diferentes concepciones para abordar su análisis (Gough, 2004; Filgueira, 2007).

En el caso particular de Argentina se habla de un desarrollo de un “Estado híbrido de Bienestar en el sentido de un alcance parcial (Lo Vuolo, 1998) que tuvo lugar durante mediados del siglo pasado. Esta caracterización de *Régimen híbrido* refiere a su heterogénea regulación en cuanto a su potencial *desmercantilizador*, es decir, el carácter de las políticas tendientes a la introducción de derechos sociales en cuanto a su alcance, nivel de acceso y nivel de reposición de ingreso a lo largo de su historia. Por otra parte, teniendo en cuenta la inestabilidad en el régimen democrático, es que esta

²⁵ Recientemente se ha utilizado de umbral el SM para la política aplicada durante la pandemia: Programa de Asistencia de Emergencia al trabajo y la producción. Ver detalles del programa en: <https://www.argentina.gob.ar/produccion/medidas-pymes-covid/atp>

caracterización de Estado de bienestar en el caso argentino, podría ser ampliamente observada. En nuestro país, a diferencia de la experiencia de Estados de bienestar europeos, el desarrollo de estas instituciones no fue acompañado de estabilidad política (Lo Vuolo, 1998)²⁶.

En este marco de desarrollo de un sistema de protección social es que ha tenido lugar el origen del CS. Sin embargo, su origen no se tradujo en un funcionamiento continuo y efectivo. Marinakis (2014) refiere que si bien la política de SMs es muy importante en la mayoría de los países de América Latina, su aplicación ha atravesado por diferentes ciclos y sufrido el impacto de crisis económicas de variada naturaleza, perdiendo así su sentido de largo plazo. Según menciona el autor, en la región muchos países ya contaban en la década del 50 con leyes específicas para el establecimiento de SMs, aunque comprobando en los hechos una escasa coincidencia entre el período de legislación y la puesta en práctica de la norma.

A partir de la década del 70, tanto nuestro país, como en distintos países latinoamericanos, emergen una nueva perspectiva de comprender la regulación. Siguiendo las recetas de ajuste neoliberal, los cambios en el régimen han ido en la dirección de la reducción y deterioro de los sistemas de protección social de origen público, tendiendo a su privatización, descentralización, desactivación y focalización de programas asistenciales en población vulnerable, buscando una retracción del Estado de bienestar, y un avance del mercado como mejor asignador de recursos.²⁷

Bajo la perspectiva neoliberal, distintas intervenciones comienzan a dar cuenta de un cambio de lógica, bajo la cual el propio individuo es quien debe buscar su propio bienestar. A partir del proceso de ajuste y reforma estructural, junto a un cambio de modelo económico los sistemas

²⁶ Según Lo Vuolo a partir de la década del 40, Argentina desarrolla las bases de un régimen con características, asimilables a un **“Régimen Corporativo” –en el sentido del monopolio de la representación por un solo sindicato en cada rama de actividad, diferente de un régimen “pluralista” que admitiría más de una entidad por rama de actividad (sin embargo, en el ámbito del sector público existe más de un sindicato por rama)–** en un contexto de industrialización sustitutiva de importaciones, con pleno empleo, en su mayoría asalariado. En este contexto se fueron formando y ampliando los sistemas de seguros sociales, donde a través del acceso al empleo, se garantizó el acceso a derechos sociales como la salud (obras sociales), las asignaciones familiares y la previsión social. El acceso a estos derechos estaba vinculado al aporte realizado por el trabajador a través de un sistema de seguros sociales, limitando su cobertura a la fuerza de trabajo asalariada y a algunos de sus dependientes. A través de esta modalidad, se han ido consolidando las divisiones entre asalariados, de acuerdo al nivel de aportes.

En cuanto a la educación y también la salud (sistema público), fueron derechos garantizados en forma universal a través de un régimen público de características Socialdemócratas. En este sentido, estos derechos fueron garantizados universalmente mediante un subsidio básico e igual para todos, independientemente de su inserción en el mercado de trabajo. Es decir, el acceso a estos derechos es garantizado a todo ciudadano. El fomento de la educación en términos igualitarios se ha constituido como un promotor de la movilidad social ascendente. Tal es así que la movilidad ocupacional y movilidad intergeneracional ascendente caracterizaron este proceso durante la garantía efectiva de estos de estos derechos. Finalmente, Políticas de vivienda y asistencia social fueron establecidas como políticas focalizadas

²⁷ Draibe, Sonia M. Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas. Desarrollo Económico, vol 34 N° 134.1994.

conformados precedentemente se van deteriorando. Se produce un deterioro de su alcance y cobertura tras las reformas adoptadas y los cambios operados en el mercado de trabajo entre otros. En este sentido las perspectivas “conservadoras” en busca del mercado autorregulador recuperan espacio en los distintos ámbitos de actuación, uno de ellos es el mercado de trabajo. Bajo esta orientación los procesos de desmercantilización alcanzados hasta esta altura de la historia argentina comienzan a perder peso, dejando lugar a los procesos “remercantilizadores”, entendiendo al trabajo como una mercancía más de consumo, “perdiendo de vista” sus características diferenciales (Polanyi, 1992). Desde esta visión no se trata de redistribuir el ingreso, por lo que las políticas de ingreso y gasto público deben privilegiar la neutralidad. La redistribución se debe hacer *en el margen* (Giraldo, 2001), es decir, procurando proveer lo básico (capital humano y salud) a fin de incorporarse al mercado de trabajo. Bajo el supuesto de no intervención, perfila al Estado a garantizar la libertad de mercado e intervenir sólo en aquellos casos en que este no resulta eficiente, a fin de alcanzar el tan mencionado mercado competitivo. En este escenario el rol del Estado se fue transformando y varias de las instituciones laborales fueron desmanteladas o reformuladas. Los rasgos característicos fueron: ajuste del mercado de trabajo, eliminación de “rigideces”, descentralización y flexibilización de relaciones laborales, desmantelamiento de instituciones redistributivas, disminución de costos laborales, disminución o eliminación de subsidios. Este proceso se vivenció en gran parte de América Latina, con distintas particularidades según la historia y relación de fuerzas en cada país. De acuerdo a Ermida (2007) los años 80 y 90 fueron los años de la flexibilización y desregulación de las relaciones laborales, recomendadas por el pensamiento económico neoliberal.²⁸

En cuanto a las **políticas de SMs en América Latina** podemos observar que éstas cuentan con una larga historia aunque con alcance y efectividad limitada debido a sus altos niveles de incumplimiento (OIT, 2014).²⁹ En un informe de la OIT (2014) se plantea que:

(...) al igual que otras instituciones laborales, el salario mínimo se ha visto expuesto a los distintos ciclos económicos y ha sufrido el impacto de las crisis económicas, durante las cuales se le utilizó como un instrumento de política económica –como medida antiinflacionaria, para contribuir al ajuste fiscal, para mejorar la competitividad, etc., lo que tuvo como consecuencia que se dejara de lado su objetivo original y perdiera efectividad como instrumento de política salarial “(p51).

En Argentina, en la década del 90, que es cuando se profundiza el modelo neoliberal iniciado a mediados de la década del 70, el SM estuvo congelado (1993 a 2003) liberando así al juego del

²⁸ Según el autor, como la política laboral tenía sobre todo en la región una base fundamentalmente legislativa, la implementación del recetario neoliberal exigía reformas legales.

²⁹ A lo largo de estas investigaciones se señala el **alcance parcial** de este instrumento dadas las características de los mercados de trabajo de la región, aunque se refuerza su relevancia como herramienta de política en tanto promotor de *un piso en la escala salarial que les permita a los trabajadores alcanzar condiciones decentes de vida* (OIT, 2014) entre otros aspectos.

mercado para determinar los mínimos en forma individualizada. Kostzer (2006) refiere que el SM no constituyó un valor referencial contundente para la mayoría de los trabajadores en este período. Su estudio indica que desde fines de los años ochenta, el SM parece ajustarse en forma más lenta al crecimiento de los precios que el salario medio, obteniendo como resultado una gran distancia entre el SM y el promedio en esta década³⁰.

1.2.3 Reorientación de políticas laborales 2003-2015: América Latina y Argentina

“El Estado social: un bosque tupido de normas dispares, que creció durante la revolución industrial y del que algunos vaticinan ahora su inexorable marchitamiento1. ¿se equivocan? Seguro que no, si se refieren a que el Estado social no es más que un momento en la larga historia de las solidaridades humanas, cuyas variadas formas ni están garantizadas, ni son definitivas. Pero desde luego sí se equivocan, si piensan que la justicia social es una cuestión obsoleta”. (Supiot, 2013)

Durante este período existieron renovadas tendencias de revitalización del proyecto político neoliberal. De acuerdo a distintas miradas y estudios, el contexto de globalización promueve la pérdida de soberanía del Estado, eje central sobre el que se han venido aplicando las políticas públicas del Estado Social (Silveira, 2014). En este mismo sentido Beck (2001) ya advirtió a inicios del siglo XXI que *“la globalización amenaza la soberanía nacional y la identidad de la patria (...), en tanto en cuanto aumentan las dependencias económicas, el poder de decisión de los agentes transnacionales y los influjos multiculturales”*(p29). De acuerdo al autor, la globalización cambia no sólo las relaciones entre y por encima de Estados, sino también su calidad interna de lo social. A partir de estos planteos y límites a las capacidades del Estado, la pregunta inmediata resulta ser cuáles son los mecanismos que deberán ser utilizados para que los sistemas de protección social, y las políticas sociales en general, recuperen (o bien alcancen) para todo individuo su condición de ciudadano pleno, donde tanto derechos civiles, políticos y sociales puedan ser garantizados.

En algunos países siguiendo los estudios comparativos de Beck (2001) en el tema, la opción para enfrentar las exigencias de la competencia mundial ha sido el aumento del “empleo a cualquier precio”³¹, es decir, aumento del empleo de baja calidad y de baja protección. En otros países, la opción considerada consistió en mantener los niveles de igualdad, a costa de altos índices de desempleo. En aquellos casos donde la opción ha sido la del “milagro laboral”, es decir, un bajo desempleo a cualquier precio, el autor señala que las consecuencias sociales negativas han puesto en peligro el orden social constituyendo una carga adicional para el Estado Benefactor.

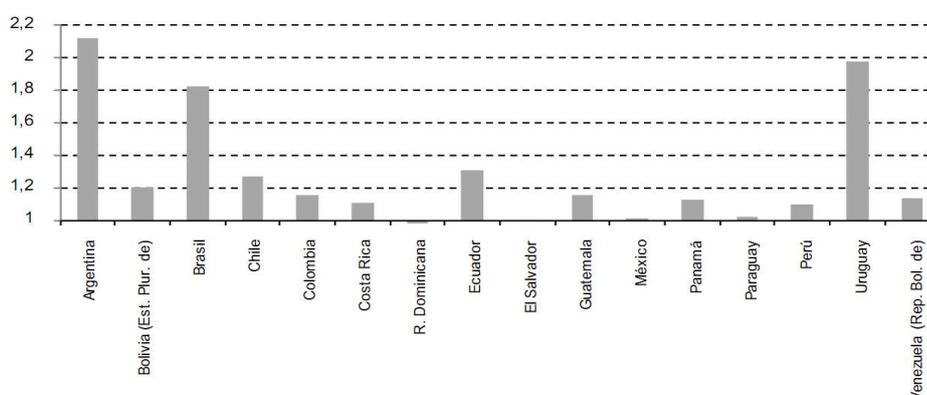
³⁰ Bajo esta orientación de política, se limitó también la negociación colectiva salarial (Marshall y Perelman, 2004). Según señalan las autoras, esto produjo un quiebre de la pauta imitativa, aquella que tendía a generar efectos homogeneizadores en la variación salarial promoviendo una fragmentación al interior de cada actividad.

³¹ Ver para mayor detalle discusión planteada en: Alaluf, Mateo (2001): *Employment against Social Cohesion*. Inédito. Universidad Libre de Bruselas.

A diferencia de estas experiencias, se ha vislumbrado a partir de los 2000 un proceso de cambio de tendencia en las políticas laborales en varios países de la región. Ermida (2007) plantea que es posible verificar este cambio en las áreas del derecho del trabajo y la seguridad social. Según menciona, las resistencias a la desregulación o el avance de la re-regulación posneoliberal se verificaron en cuatro niveles: constitucional, legislativo, jurisprudencial e internacional. De todos modos, el autor concluye que si bien fue posible identificar factores de cambio de política que mostraron mayor preocupación por la igualdad, la distribución de la renta y la inclusión social, a la vez es necesario remarcar los límites de esos cambios, los cuáles deben ser tenidos en cuenta a la hora de establecer los lineamientos de una política laboral progresista.

En un estudio de la OIT (2014), se afirma que en el ciclo de crecimiento económico que comenzó en la región a principios de los años 2000 permitió que los países adoptaran una política activa de SMs (Gráfico 1). La CEPAL en un foro de 2014³² destacó el enorme potencial de esos ajustes para el crecimiento económico, que contribuyeron a mejorar el ingreso de los más pobres, cerrar las brechas de desigualdad y fortalecer el consumo interno. En este proceso el acceso al empleo de calidad ha sido crucial para el desarrollo con igualdad (Prado, 2014).

Gráfico 1. América Latina: Evolución del salario mínimo real. CIRCA 2000-2012



Fuente: Maurizio (2014).

De acuerdo al informe “Panorama Laboral 2014” (OIT, 2014) acerca de la región la mayoría de los países ha llevado a cabo políticas activas de incremento del SM y en promedio, el SM real regional se ha incrementado en 57,5% entre 2000 y 2013. Sin embargo, dentro de los desafíos pendientes es necesario destacar que sólo en algunos países de la región, el SM permite superar la línea de pobreza (Prado, 2014). Para su alcance, refiere el autor que la política debería contemplar un incremento progresivo, coherente con las políticas macroeconómicas, productivas y de crédito,

³² Noticias ONU (Agosto, 2014): “CEPAL insta a América Latina a incrementar el salario mínimo”. Recuperado de: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=30158#.VVsgMo6dfXM>

señalando como claves los pactos sociales, dado que estos imprimen viabilidad política para alcanzar una nueva trayectoria de crecimiento y cambio estructural que asegure grados progresivos de igualdad con sostenibilidad. Maurizio (2014) señala que en Argentina entre 2002 y 2012, el incremento del SM real se ubicó en el orden del 200%.

Tras el modelo neoliberal aplicado en Argentina durante los años 90 y luego de la profunda crisis económica, social y política durante 2001 y 2002, emerge un nuevo modelo de crecimiento económico. Este, a diferencia del anterior, se ha basado en la recuperación industrial y la reactivación del mercado interno, con directos efectos en el crecimiento del empleo. El tipo de empleo generado es particularmente aquel articulado con los institutos de protección social: el trabajo asalariado registrado. Palomino y Dalle (2012) analizan los cambios en la estructura ocupacional y destacan un proceso de *asalarización*: se produce un crecimiento de los trabajadores asalariados y el cambio de composición hacia un incremento del peso relativo del empleo registrado experimentando un quiebre de las tendencias ocupacionales desde mediados de los 70.

A partir de 2003, contemporáneo a estas transformaciones, es posible identificar cambios de sentido en términos de regulación. La combinación de una serie de complementariedades institucionales entre las que incluye transformaciones en el poder ejecutivo, legislativo y judicial y un cambio en el accionar de los actores sociales explica de acuerdo a Palomino (2009) la emergencia de un Nuevo Régimen de Empleo. Este se contrapone con el régimen de precarización laboral que tomó lugar durante la década del 90 en Argentina.

Por un lado, es posible observar indicadores de cambio y recuperación del rol del Estado en términos de política públicas en general y en las relaciones laborales en particular. Palomino (2009) señala este redireccionamiento como una etapa de recuperación de su rol de árbitro de las relaciones laborales. Desde este nuevo rol se favorece la recuperación del funcionamiento del *sistema de relaciones laborales centralizado*. Este había quedado en segundo plano tras el avance de la regulación de las relaciones laborales en ámbitos locales (Palomino y Senén González, 1995). En este contexto, se impulsa la reactivación de instituciones que habían sido deliberadamente discontinuadas en el período anterior: la Negociación Colectiva y el Consejo del Salario.

Paralelamente comienzan a observarse nuevas reformas en la regulación laboral y cambios en la jurisprudencia que tienden a orientarse en sentido contrario. En lugar de propiciar la desregulación y su consecuente *individualización* en las relaciones laborales, se promueven modificaciones que favorecen su *recolectivización* (Palomino, 2009).

En síntesis, durante la década del 90 y el período iniciado a partir de 2003, se han vivido lógicas de regulación del mercado de trabajo contrapuestas. En el período estudiado, a diferencia de un Estado “desregulador” tendiente a eliminar “las rigideces” del mercado, nos encontramos con un

Estado que muestra señales tendientes a desarmar el concepto de trabajo como *mercancía*. En este sentido, las acciones reflejan un nuevo rol del Estado que estimuló precisamente la revitalización del SM, primero a través del Poder ejecutivo (2003) y luego a través de la convocatoria a una institución tripartita (2004).

En virtud de lo referido, queremos dejar en evidencia que este “nuevo” Estado, ha contribuido, a través de sus discursos y diseño de “nuevas” políticas, a “dar existencia a problemas” (Grassi, 2004) del mercado de trabajo a través de la labor política de explicitación, de clasificación y de categorización de problemáticas antes minimizadas o invisibilizadas. En el estudio que realiza Grassi acerca de la construcción cultural de las políticas en la década del 90, invita a observar cómo en aquel período mediante el lenguaje, se tendieron a licuar los problemas políticos sociales (Sousa Santos, 1998) utilizando concepciones basadas en el discurso de la competitividad.

A partir de este cambio de orientación en las políticas, resurge el CS. Esta reactivación constituye una clara intervención en el mercado de trabajo estableciendo límites, en este caso, un salario para la prestación de una relación laboral, no ya la venta de una mera mercancía (*mercancía ficticia* en términos de Polanyi, 1992). Esto implica un cambio en las reglas de juego entre la oferta y la demanda. Aquí se establece que no es posible liberar la cuestión de salario a relaciones individuales o descentralizadas, dado que no sólo promovería el riesgo de salarios por debajo de las necesidades mínimas sino una heterogeneidad en base a las posibilidades de negociación.

Abogamos porque la fijación y actualización del SM resulte imprescindible y no pasible de estar sujeta a desactivaciones o suspensiones, demandando ya ser incorporada indiscutiblemente en la categoría de derecho humano mínimo (Ermida, 2010).

Cabe aclarar que durante el período 2015-2019, período posterior al foco de este trabajo, el gobierno electo promovió en nuestro país un nuevo giro hacia el neoliberalismo, tal como experimentaron otros países en la región. Bajo esta nueva orientación de gobierno, el instrumento de SM si bien continuó vigente y activo se encontró con límites de una nueva política económica. Al final ofrecemos algunas observaciones acerca del funcionamiento en este período.

1.3 Síntesis acerca de los debates en torno a la aplicación de un salario mínimo

Las posiciones acerca de la política de SM han promovido numerosos debates. Esta ha sido criticada por posturas que plantean que su aplicación trae aparejada aspectos negativos y, a la vez, posturas contrarias subrayan sus múltiples aspectos positivos. En un estudio de la OIT (2012) se plantea precisamente que sus efectos sean positivos o negativos depende de una cantidad de

factores tales como cambios en los precios relativos, en la estructura salarial, demanda, ganancias, productividad, además de la cohesión social³³.

Tras el debate recurrente respecto a la relación entre bienestar social y competitividad, y de considerar a las instituciones del Estado de bienestar como regulaciones que atentan contra la competitividad de las economías avanzadas³⁴ Gough (2003) refiere que se presentan posturas que dan espacio al reconocimiento de que tanto los efectos positivos como los negativos pueden coexistir. Sumado a ello, debe tenerse presente que evidencias empíricas han demostrado según el autor que no hay sustento consistente tanto para las perspectivas de compatibilidad como para las de incompatibilidad respecto a estas dos variables.

En un estudio acerca del impacto del SM en nuestro país realizado por Marshall y Perelman (2006), las autoras refieren a estos debates. Aquellas posturas críticas plantean que el SM, al elevar el costo laboral, estimularía la creación de empleo informal, o bien que este simplemente no llegaría a los trabajadores informales, los trabajadores más pobres, precisamente porque se evade la aplicación de la normativa, incluida la referida al SM, o bien que esta herramienta dificultaría la creación de empleo. En su trabajo de recopilación de antecedentes del tema las autoras aclaran que en ningún caso se han llegado a conclusiones consistentes por lo que no es posible afirmar estos efectos negativos ni su visión opuesta.

En estudios comparados de la CEPAL sobre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (2014)³⁵ indican que la mejora del SM se ha traducido en una **caída de la desigualdad**, sin afectar negativamente al empleo. Asimismo, Groisman (2012) también plantea que según la evidencia aportada por un estudio del caso argentino para el período 2003-2010, reveló que las modificaciones en el SM no contrajeron la demanda de empleo ni incentivaron la precariedad laboral.

A su vez, en otros trabajos comparados donde también se incluye al caso argentino Maurizio (2013), remarca los efectos positivos de su aplicación. La autora señala que el aumento del SM durante la última década parece haber contribuido a la **disminución de la dispersión salarial**. Según analiza, este cambio podría originarse por dos situaciones: por compresión de la parte inferior de la

³³ En el informe referido se recomienda el siguiente trabajo para profundizar acerca de este argumento: H. Herr, 2009: «Labour Market in a Keynesian Economic Regime: Teoretical Debate and Empirical Findings», Cambridge Journal of Economics, vol. 33, págs. 949-965. Por otra parte, en Marshall (2000) se abordan en profundidad estos debates. La autora refiere que en una investigación sobre el impacto de variables institucionales, entre ellas el SM, sobre la performance económica, referida a 31 países de América Latina y el Caribe (1980-92), concluye que (controlando por el crecimiento del producto) el SM está asociado positivamente con el crecimiento del empleo total (Rama, 1995)

³⁴ Estudios al respecto mencionan que no existe precisamente una única definición de competitividad, por lo que esta podrá ser medida y evaluada desde diferentes perspectivas.

³⁵ Ver nota: http://www.rpp.com.pe/2014-08-05-cepal-mejora-del-salario-minimo-contribuye-a-reducir-la-desigualdad-noticia_713923.html

estructura salarial o bien por la disminución de la cola superior. Según sus estudios la disminución de la disparidad respondió por comprimir la parte inferior de la distribución tanto en Argentina como en el resto de los casos estudiados (Brasil, Chile y Uruguay).

Habiendo presentado una aproximación a la definición, antecedentes y debates a continuación desarrollaremos el análisis de la política que tomó lugar durante el período 2004-2015.

II- Segunda Parte: La política de salario mínimo 2004-2015: reactivación del Consejo del Salario Mínimo. Diseño, dinámica, impacto y desafíos

2.1 La reactivación y continuidad histórica de la política del SM en Argentina (2004-2015)

Dado este hecho inédito de continuidad del CS por más de diez años en nuestro país consideramos de gran relevancia presentar un análisis de la política durante este período específico, sus características, dinámica e impacto en el *Sistema de relaciones laborales*. En primer lugar nos referimos a las particularidades del diseño de la política en relación a modelos comparados, en segundo lugar describimos su dinámica, en tercer lugar, analizamos su impacto, en cuarto lugar presentamos desafíos de la actual política junto a algunas reflexiones en cuanto al rol de las instituciones laborales. Finalmente incluimos algunas observaciones del período pos 2015.

2.2 Diseño de la política

Actualmente la institución está regulada por la Ley Nacional de Empleo Nro. 24.013(1991). Recordemos que el CS es una de las funciones del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil. Dicha ley establece que este posee entre sus funciones (Art.135):

- Determinar periódicamente el salario mínimo, vital y móvil;
- Aprobar los lineamientos, metodología, pautas y normas para la definición de una canasta básica que se convierta en un elemento de referencia para la determinación del salario mínimo, vital y móvil; entre otras;
- Determinar periódicamente los montos mínimos y máximos y el porcentaje previsto en el artículo 118 correspondiente a los primeros cuatro meses de la prestación por desempleo;
- Constituir, en su caso, las comisiones técnicas tripartitas sectoriales referidas en el artículo 97, inc. a)^{15,36}
- Fijar las pautas de delimitación de actividades informales de conformidad con el artículo 90 de esta ley;
- Formular recomendaciones para la elaboración de políticas y programas de empleo y formación profesional;
- Proponer medidas para incrementar la producción y la productividad. .

Haciendo un breve recorrido acerca de algunos modelos comparados, y sin intención de agotar este tipo de análisis, observamos que la política de SM, si bien está implementada en numerosos

³⁶ A partir de estudios al respecto Etchemendy (2011) remarca que si bien se ha promovido el funcionamiento de las distintas funciones del Consejo, la determinación del SM ha sido la única que ha superado las instancias de intercambio y ha alcanzado resultados concretos a partir de las instancias de diálogo social.

países - un informe de la OIT (Marinakis, 2006) indica que se aplica en un 90% de los países) no se ha llevado adelante bajo la misma modalidad en cada uno de ellos. Los mercados de trabajo se conforman a partir de distintas realidades (Ej: mercado formal, informal), su regulación se lleva adelante con diversas particularidades (Ej: tipo de negociaciones colectivas), así como cuentan con distintos niveles de desmercantilización de bienes y servicios (Ej: Salud, Educación). El diseño es resultado de los procesos de decisión política en contextos determinados por lo que no se trata aquí de afirmar cuál es la “receta más o menos exitosa” por lo que entendemos que cada país deberá evaluar el diseño acorde, independientemente de observar experiencias comparadas.

Un primer aspecto, refiere a la aplicación de un **sistema simple o múltiple** de SMs dentro de un mismo país. Así observamos que existen países donde se aplica un SM único (Argentina, Brasil, Chile, Perú, Uruguay) mientras que en otros países se aplican SMs diferenciados ya sea por región, rama u ocupación (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Paraguay) (Maurizio, 2013). Según se señalan Rani y Belser (2012) estas políticas de SM múltiples a menudo se implementaron a fin de compensar la falta de negociaciones colectivas en algunos sectores. En nuestro país se utiliza el *Sistema de Salario mínimo Simple*, es decir un único SM para todo el país. De acuerdo al estudio referido, los autores plantean que si bien ambos sistemas son legítimos, la experiencia internacional ha demostrado que los sistemas de fijación de SMs relativamente sencillos son los más eficaces (OIT, 2008, pág. 50), mientras que los más complejos suelen ser los que menos resultados logran. En el caso de estos últimos se advierte acerca de la necesidad de importantes retos en la coordinación, e incluso que estos pueden afectar la competitividad relativa de las regiones y hasta desencadenar flujos de migración internos. Cabe aclarar que para el caso de los trabajadores docentes como el trabajo doméstico se definen SMs a través de instituciones específicas. En el primer caso se establece a través de la Paritaria Nacional Docente, mientras que en el segundo a través de Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares (Ley 26844, 2013).

Un segundo aspecto responde a **quiénes y bajo qué modalidad** (o mecanismo de fijación) determinan el SM. En un estudio de la OIT (2008) se destaca que los métodos y procesos mediante los cuales se fijan los SMs son tan importantes como los propios niveles del SM.

Aquí también encontramos modelos diferenciados. Mientras que en algunos países el SM es definido por ley o por el Poder Ejecutivo, en otros este se define a través de mecanismos de **diálogo social**. En este último la definición de cuál será el SM es resultado del intercambio entre los actores de las relaciones laborales, participación que puede ser directa o indirecta. Es directa cuando los actores fijan los SMs, e indirecta cuando la decisión definitiva de cuál es el nivel de SM

depende del gobierno que tiene la posibilidad de consultar a interlocutores sociales (OIT, 2009).³⁷

Al respecto, en el informe mundial de salarios 2008/2009 de la OIT, se plantea que:

(...)como resultado del diálogo social, aumenta la probabilidad de que los salarios mínimos se reajusten con mayor regularidad y sean más coherentes con los niveles de productividad, el rendimiento económico y la capacidad de las empresas para pagarlos, y que se preserve al mismo tiempo el poder adquisitivo de los trabajadores.(p.14)

De acuerdo a la regulación participan representantes de los trabajadores, de los empleadores y del Estado. Según la Ley 24.013, el mismo estará integrado por 16 representantes de los empleadores y 16 de los trabajadores, que serán ad-honorem y designados por el Poder Ejecutivo y por un presidente designado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y durarán cuatro años en sus funciones. La representación de los empleadores estará integrada por dos del Estado nacional en su rol de empleador, dos de las provincias que adhieran al régimen del presente título, en igual carácter, y 12 de los empleadores del sector privado de las distintas ramas de actividad propuestos por sus organizaciones más representativas. En cuanto a la representación de los trabajadores la misma estará integrada de modo tal que incluya a los trabajadores del sector privado y del sector público de las distintas ramas de actividad, a propuesta de la central de trabajadores con personería gremial (art.136). Las decisiones del Consejo serán tomadas por mayoría de dos tercios. En caso de no lograrse ésta al término de dos sesiones, su presidente laudará respecto de los puntos en controversia (art 137)³⁸. Por lo referido, en el caso argentino actual, el CS constituye una intervención *institucionalizada, generalizada y tripartita*.

Un tercer aspecto, responde al **alcance** del SM. En este sentido los modelos se distinguen por su *alcance* más o menos amplio dependiendo del grupo de trabajadores incluidos bajo dicha regulación. De acuerdo Eyraud y Saget (2006) los grupos más comúnmente excluidos son los trabajadores domésticos y en segundo lugar los trabajadores agrícolas. En una publicación reciente la OIT (2014, pág. 51) advierte que aún existe un elevado número de trabajadores que siguen estando excluidos de los regímenes de SMs, también en los países industrializados.

En nuestro país, si bien el alcance resulta amplio, excluye a un segmento del mercado de trabajo.

De acuerdo a la ley vigente, este aplica a los trabajadores comprendidos en la Ley de Contrato de Trabajo, los trabajadores de la administración pública nacional y los trabajadores de entidades y

³⁷ De acuerdo al informe de OIT 2009 “*Información actualizada sobre la evolución del salario mínimo*”: *Es directa cuando los trabajadores y los representantes de los empleadores fijan los salarios mínimos, ya sea a nivel nacional o a nivel sectorial/profesional. Puede ser el resultado de negociaciones bilaterales, como en Grecia y Bélgica, o de acuerdos tripartitos, como en Sudáfrica y la Argentina. Es indirecta, cuando la decisión definitiva sobre el nivel del salario mínimo depende del gobierno que tiene la posibilidad de consultar a los interlocutores sociales — ya sea mediante órganos bilaterales o tripartitos, como en Botswana, la República Ceca y el Paraguay, o mediante consultas por separado, como en Francia y Marruecos — sin estar obligado a seguir sus consejos. En algunos casos, los gobiernos no están obligados por ley a consultar a los interlocutores sociales antes de fijar el salario mínimo, pero a veces lo hacen de todos modos, como en el Brasil y España.*

³⁸ Para más detalles acerca del funcionamiento ver: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/consejodelsalario>

organismos en los que el empleador es el Estado nacional, excluyendo hasta la actualidad a los trabajadores municipales y provinciales³⁹. Cabe mencionar que en el año 2011, se amplió la cobertura al Régimen de Trabajo Agrario⁴⁰. Los trabajadores domésticos tampoco se encuentran incluidos aunque cuentan con una institución que pauta su mínimo como mencionamos previamente. Otro colectivo excluido (no solo del SM, sino de cualquier salario) resultan ser las denominadas “amas de casa”, aspecto desde ya no menor teniendo en cuenta como dice Federici Silvia (2018), “*se trata del trabajo reproductivo y de cuidados que hacen gratis las mujeres que es la base sobre la que se sostiene el capitalismo*”. Sin embargo, como primera reflexión acerca de este “no alcance” aunque sin intenciones de agotar este tema tan complejo, coincidimos con los planteos que indican que se trata de un colectivo cuyas desigualdades históricas dentro y fuera del mercado deben ser atendidas con instrumentos políticos más allá de un SM, como los servicios de cuidado o iniciativas de conciliación familia-trabajo, de manera que estos no contribuyan a reproducir desigualdades sino a reducirlas⁴¹.

Por último, podemos mencionar un cuarto aspecto, como componente del diseño de la institución el ***método para determinar su nivel y actualización***: nos referimos a los parámetros de referencia para el monto y su periodicidad de actualización. Mientras que en algunos modelos se aplican referencias (una canasta básica a cubrir) para su actualización, en otros esta referencia no existe. Respecto a la periodicidad, en algunos casos se aplicó la actualización automática, mientras que en otros su actualización no se ajusta a una periodicidad preestablecida. Al respecto es importante destacar que la determinación de un SM demasiado alto o demasiado bajo constituyen aspectos problemáticos que atentan contra el objetivo de la política (Saget, 2006) y, en consecuencia, sobre sus efectos en la regulación del valor de la fuerza trabajo. Asimismo estudios refieren a límites del contexto económico y el modelo de acumulación que condicionan su nivel (Sánchez, C, Giordano, O, 1988, Marshall, 1993). En el primer caso, no cumple la función de umbral mínimo, y en el segundo caso no favorece la negociación colectiva.

En el caso de nuestro país, para la determinación del nivel de SM, aún no se ha definido un parámetro de referencia en el ámbito del CS por lo que la definición del nivel queda sujeta a la

³⁹ Con la ley 16459 se incluye como alcance a la Administración pública, pero con la ley 20744 se limita a ámbito privado. Con la 24.013 se vuelve a incluir en el alcance la Administración pública (Marshall, 2006)

⁴⁰ ARTÍCULO 140. — Todos los trabajadores comprendidos en la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorios, en el Régimen de Trabajo Agrario, de la Administración Pública Nacional y de todas las entidades y organismos en que el Estado Nacional actúe como empleador, tendrán derecho a percibir una remuneración no inferior al salario mínimo, vital y móvil que se establezca de conformidad a lo preceptuado en esta ley. (Artículo sustituido por art. 105 de la Ley N° 26.727 B.O. 28/12/2011)

⁴¹ Algunas perspectivas de este tema: <https://www.pikaramagazine.com/2013/06/%E2%80%9Cremunerar-a-las-amas-de-casa-fosiliza-la-distribucion-actual-del-trabajo%E2%80%9D/>

negociación en cada convocatoria. De todos modos, es válido aclarar que tanto la Constitución argentina así como la Ley de contrato de trabajo refieren al derecho a un SMVM, en este último caso definiendo expresamente necesidades a asegurar:

“Salario mínimo vital, es la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión.”(art. 116, Ley de Contrato de Trabajo).

Cabe subrayar que la determinación tanto de un SM como de cualquier otro salario está inmersa dentro de un **conflicto de intereses**, por lo que su determinación final será el resultado de los distintos mecanismos colectivos e individuales para su determinación. Independientemente de ello, si esto fuera posible en un marco de un acuerdo social, consideramos que si bien es positiva la discusión del monto del SM entre los actores de las relaciones laborales el desafío a futuro sería **fijar una referencia mínima no pasible de discusión** a partir de la cual iniciar la negociación.

En base a lo referido, he aquí tres aspectos a resaltar:

- a. El valor mínimo de la fuerza de trabajo constituye un aspecto complejo con **variadas aristas** a considerar: aspectos tan básicos como la *necesidad de supervivencia y demás necesidades consideradas básicas* de la fuerza de trabajo (sociales, culturales, etc.) como aspectos más complejos como la distribución de la riqueza resultado del propio proceso productivo
- b. La determinación del mismo debiera comenzar a fijarse en base a **mínimos parámetros objetivos**: canasta y necesidades por este a cubrir
- c. La **discusión del monto final** no debiera poner en discusión esos mínimos

En cuanto a la *periodicidad* esta no es fija, aunque desde 2003 ha mantenido una convocatoria anual. La regulación vigente no contempla ninguna cláusula de movilidad automática, sino que la actualización del mínimo depende exclusivamente de la convocatoria, aspecto que se diferencia de la movilidad automática que se garantizaba en su origen⁴².

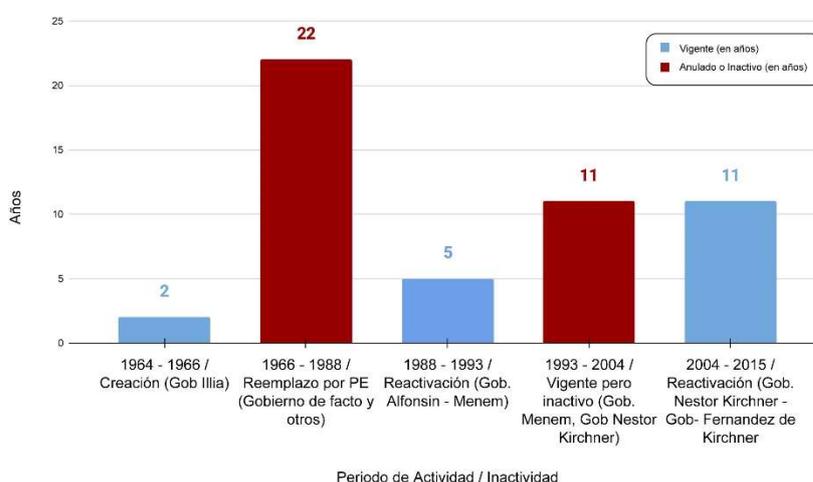
Hasta aquí hemos sintetizado las características del diseño de la política en el caso argentino en la actualidad y sus diferencias respecto a otros modelos. A continuación describimos su dinámica.

⁴² Según Elizondo (2013): “Desde Septiembre de 1964 hasta Junio de 1966 -en que se produjo el golpe de Estado que derrocó al gobierno de Illia e inició la dictadura cívico-militar de la denominada “Revolución Argentina-, el salario mínimo tuvo movilidad real. Cada vez que el costo de vida tuviera una variación del 15 % en el lapso de 180 días, el Consejo debía ajustar el salario mínimo. “Fue el único momento -dice Ackerman- durante el cual pudo ser llamado vital, y se justificó así que fuera mínimo. Porque el salario mínimo, para ser vital, necesariamente debe ser móvil. Y la movilidad, como vimos, debe depender fundamentalmente de la variación de los índices de costo de vida”. Posteriormente, podemos mencionar al respecto que la LCT 20.744 establecía en su texto original (art129), la actualización automática), pero la Ley 21.297 (1976) deroga dicho artículo entre muchos otros.

2.3 Dinámica de la institución

La institución ha sido creada hace ya más de 50 años, aunque su efectivo funcionamiento fue ampliamente menor⁴³. Como repasamos en el apartado de antecedentes, tras apenas dos años de su surgimiento, el CS comenzó un largo camino de interrupciones (Gráfico 2). Luego de su origen en 1964, en 1966 - sólo dos años después - este fue suspendido prácticamente hasta 1988⁴⁴; en esos 22 años transcurrieron dos dictaduras militares y breves períodos de gobiernos constitucionales fuertemente presionados para estabilizar la economía del país. Entre 1989 y 1991, sucesivas olas hiperinflacionarias obstaculizaron su reapertura. En 1991, mediante la Ley 24.013 (art. 41) se creó una nueva institución de diálogo social, el actual “Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil (CNEPySMVM)” derogando la ley 16.459. En el marco de las políticas del período el SM se mantuvo congelado en 200 pesos desde 1993 a 2003, es decir, sin convocatoria. En el año 2003, durante los inicios del gobierno de Néstor Kirchner, tras el proceso de devaluación donde el salario real había sufrido una importante caída, se establecen diversas acciones para su recuperación⁴⁵. En primer lugar, se impulsaron aumentos de suma fija, y en segundo lugar se actualizó el SM, primero mediante dos decretos del PEN en julio y diciembre (388/03 y 1349/03) y partir de septiembre de 2004 a través de la reactivación de la convocatoria del CS, que desde esa fecha a la actualidad se ha reunido todos los años (Tabla 2).

Gráfico 2. La vigencia y actividad a 50 años de su origen (1964-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento bibliográfico.

⁴³Para estudios detallados acerca del salario mínimo ver: Bronstein (1993), Cremonte (2011), Etchemendy (2010), González Espul (2001), Informe Ministerio de Trabajo (1988), Marshall y Perelman, (2006), Elizondo (2013)

⁴⁴ De acuerdo a Sánchez y Giordano (1988, pág. 5) a partir de mayo de 1966 el PE reemplazó al CS en la fijación de los montos del SM. En 1988 vuelve a constituirse el CS con su función de determinar el SMVM.

⁴⁵ De acuerdo a Kostzer (2006) el poder de compra del SM experimenta entre diciembre de 2001 y junio de 2003 una caída superior al 30%, hasta que ese último mes inicia su recuperación.

Tabla 2. Dinámica. Resumen decretos SM 2003 y Consejo del salario 2004-2020

Fecha de fijación	Periodo vigencia (mes/año)	SMVM (nominal)	Cuotas	Tipo de definición (Acuerdo/ Sin acuerdo (Laudo))	Norma
jul-03	jul-03	\$ 250	1 de 6	Sin convocatoria CS	Dec. 388/03
	ago-03	\$ 260	2 de 6		
	sep-03	\$ 270	3 de 6		
	oct-03	\$ 280	4 de 6		
	nov-03	\$ 290	5 de 6		
	dic-03	\$ 300	6 de 6		
ene-04	ene-04	\$ 350	1	Sin convocatoria CS	Dec. 1349/03
sep-04	sep-04	\$ 450	1	CS Acuerdo	Res 2/04
may-05	may-05	\$ 510	1 de 3	CS Acuerdo	Res 2/05
	jun-05	\$ 570	2 de 3		
	jul-05	\$ 630	3 de 3		
ago-06	ago-06	\$ 760	1 de 3	CS Acuerdo	Res 2/06
	sep-06	\$ 780	2 de 3		
	nov-06	\$ 800	3 de 3		
ago-07	ago-07	\$ 900	1 de 3	CS Acuerdo	Res 2/07
	oct-07	\$ 950	2 de 3		
	dic-07	\$ 980	3 de 3		
ago-08	ago-08	\$ 1.200	1 de 2	CS Acuerdo	Res 3/08
	dic-08	\$ 1.240	2 de 2		
ago-09	ago-09	\$ 1.400	1 de 3	CS Acuerdo	Res 2/09
	oct-09	\$ 1.440	2 de 3		
	ene-10	\$ 1.500	3 de 3		
ago-10	ago-10	\$ 1.740	1 de 2	CS Acuerdo	Res 2/10
	ene-11	\$ 1.840	2 de 2		
sep-11	sep-11	\$ 2.300	1	CS Acuerdo	Res 2/11
sep-12	sep-12	\$ 2.670	1 de 2	CS Acuerdo	Res 2/12
	feb-13	\$ 2.875	2 de 2		
ago-13	ago-13	\$ 3.300	1 de 2	CS Acuerdo	Res 4/13
	ene-14	\$ 3.600	2 de 2		
sep-14	sep-14	\$ 4.400	1 de 2	CS Acuerdo	Res 3/14
	ene-15	\$ 4.718	2 de 2		
ago-15	ago-15	\$ 5.588	1 de 2	CS Acuerdo	Res 4/15
	ene-16	\$ 6.060	2 de 2		
jun-16	jun-16	\$ 6.810	1 de 3	CS Acuerdo	Res 2/16
	sep-16	\$ 7.560	2 de 3		
	ene-17	\$ 8.060	3 de 3		
jul-17	jul-17	\$ 8.860	1 de 3	CS Sin Acuerdo - Laudo	Res 3 E 2017
	ene-18	\$ 9.500	2 de 3		
	jul-18	\$ 10.000	3 de 3		
sep-18	sep-18	\$ 10.700	1 de 3	CS Sin Acuerdo - Laudo	Res 3/18
	dic-18	\$ 11.300	2 de 3		
	mar-19	\$ 12.500	3 de 3	CS Sin Acuerdo - Laudo	Res 1/19 (*)
ago-19	ago-19	\$ 14.125	1 de 3	CS Sin Acuerdo - Laudo	Res 6/19
	sep-19	\$ 15.625	2 de 3		
	oct-19	\$ 16.875	3 de 3		
oct-20	oct-20	\$ 18.900	1 de 3	CS Acuerdo	Res 4/2020
	dic-20	\$ 20.588	2 de 3		
	mar-21	\$ 21.600	3 de 3		

Fuente: Elaboración propia en base a resoluciones CS

En primer lugar, observamos que en cuanto a la **oportunidad**, a partir de la primera convocatoria en 2004, se observa que este se reúne anualmente, aunque sin fecha fija. Además, mientras que en 2005 se reúne en la primera parte del año, en forma posterior se hace luego de las negociaciones sectoriales. Este aspecto resulta un rasgo a analizar en tanto el “piso” se define luego de la mayoría de las negociaciones paritarias. Retomaremos esta particularidad en el apartado 2.4.

En segundo lugar, en cuanto al **tipo de definición** destacamos que el SM se estableció por **consenso** en todo el período, es decir, se logra que los dos tercios acordaran un valor a fijar. Cabe mencionar que, más allá de ello, se observan representantes al interior de cada actor que no acompañaron el monto propuesto, votando negativamente en forma sistemática.⁴⁶

En cuanto a la evolución de su **valor nominal**, observamos que este tuvo incrementos anuales fijados en 2 o 3 cuotas a aplicar en los 3 a 6 meses siguientes (salvo 2004 y 2011 que se fijó un único aumento), alcanzando actualizar su valor inicial previo a las convocatorias de \$350 en enero de 2004 a \$6060 en agosto de 2015 (este último aplicable desde enero 2006) - la última actualización fijada antes del cambio de gobierno- por lo que el aumento total del período fue de un 1631%.

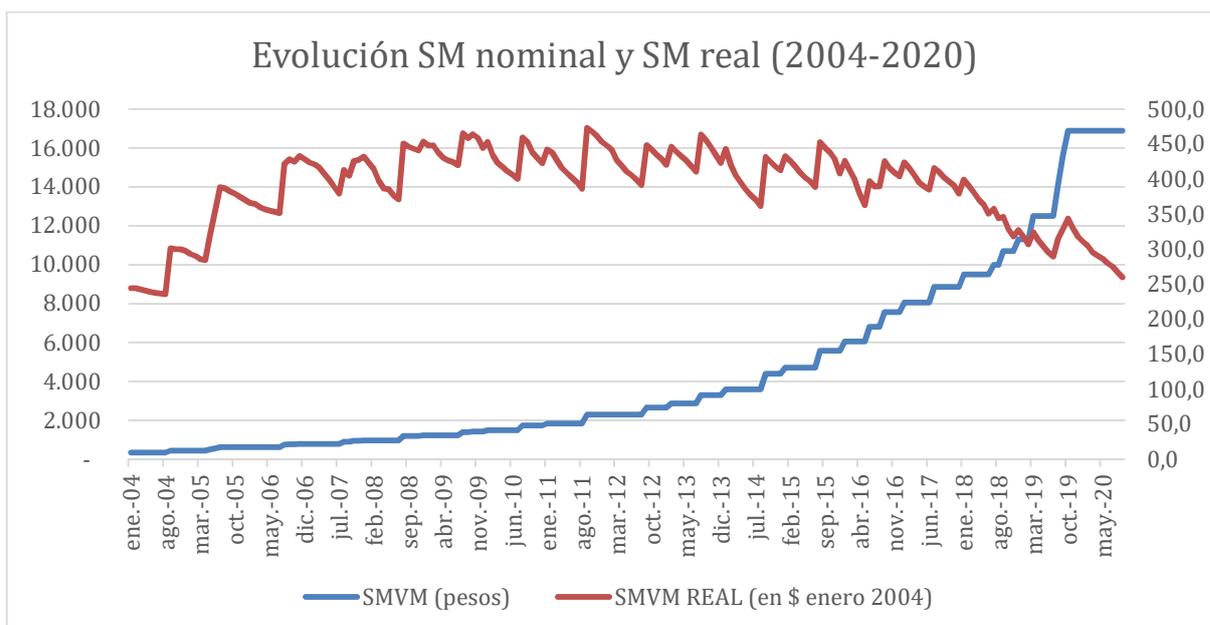
En cuanto a su **valor real**, sin profundizar en este aspecto dado que ha sido ampliamente estudiado, es importante señalar que dentro del período 2004-2015 se presenta una diferencia entre el primer período y el segundo, en tanto en el primero fue un contexto de baja inflación a diferencia del segundo abarcado por un contexto crecientemente inflacionario. El ascenso real del SM se concentró entre 2004 y 2007 (CIFRA, 2011). Según los datos, en este período, el aumento del poder adquisitivo fue de 146,5%. El informe indica que en 2008 llegó a duplicar el poder adquisitivo que tenía a fines del régimen de convertibilidad. De acuerdo a informes posteriores (CIFRA, 2019) el valor máximo real desde su recuperación fue en el año 2011, y desde entonces tuvo una tendencia leve a la caída (salvo 2015), proceso que se vio acentuado pos 2015.

Según este estudio entre 2011 y 2015 su capacidad de compra se redujo el 8,4%. Resulta importante mencionar que mientras alcanza a cubrir alrededor de un 40% de la canasta de pobreza durante la mayor parte de la década de los noventa (Kotzer, 2006,p88), en el año 2004 el SM cubría entre el 55 y 60 % de la misma. En 2011 llegó a su valor máximo (alrededor del 66%), en 2015 alcanza alrededor del 60,7% de la canasta, y luego del intenso retroceso 2015-2019, este llega apenas a representar el 39% del monto para cubrir una canasta de pobreza.⁴⁷

⁴⁶ Es el caso de la Central de trabajadores Argentinos (CTA) que recién en 2011 vota a favor del monto propuesto. La CTA en la mayoría de sus convocatorias no acompañaba la propuesta de la CGT, fundada en que el monto no lograba cubrir la canasta básica Ver nota al respecto: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-202127-2012-08-29.html>

⁴⁷ De acuerdo al informe estos datos fueron elaborados considerando la CBT correspondiente al Hogar 2 definido por INDEC, compuesto por un varón de 35 años, una mujer de 31 años, un hijo de 6 años y una hija de

Gráfico 3. Evolución 2004-2020: SMVM nominal y real (en pesos enero 2004)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MTEySS y SIPA

Por lo referido, más allá de su actualización, he aquí la discusión si el SM logra cumplir con su condición de *vital* en términos de las necesidades y por lo tanto los derechos por este efectivamente cubiertos. Algunos podrían referir que la institución resultaría en varias ocasiones “desactivada” con la simple aplicación de un monto que no afecte a los intereses de aquellos en favor de la libre regulación. Este tema se retomará en el apartado acerca de límites de la política (2.6).

Revisar la dinámica del CS nos lleva a reflexionar acerca de los cambios en las intervenciones del Estado a lo largo de su historia. Danani (2012) refiere en este sentido a la “*transitoriedad*” de las políticas públicas dando cuenta de las distintas formas de ser Estado, las cuales dependen, según plantea, de un cruce de circunstancias y planos diferentes donde se producen permanentes procesos de (re)constitución estatal, porque permanentes son la dinámica y recomposición de relaciones de fuerzas en la sociedad y las políticas públicas forman parte de este proceso. Sánchez, C. y Giordano, O. (1988) refieren en su estudio del instrumento (1964-1988) que el nivel del SM y su potencial distribuidor ha estado condicionado por las limitaciones microeconómicas y macroeconómicas de cada contexto. A su vez, Marshall (1993) hace hincapié en que la intervención social del Estado adapta la estructura del mercado a las necesidades de la estrategia de acumulación y deja el interrogante acerca de los grados de libertad de la orientación de la política social y de sus instrumentos dados los límites impuestos por la estrategia de crecimiento.

8 años (p6). Ver informe CTA con datos de canasta de pobreza: http://www.cta.org.ar/IMG/pdf/03-ic-noviembre_2015-pobreza.pdf

En síntesis, la institución se ha intentado aplicar en otros períodos pero con resultados diversos. Observando su evolución, es posible visualizar que los resultados de una política o institución laboral, no se reducen a su mera existencia, diseño o incluso implementación que desde el Estado se proponga, sino a los resultados producto del *proceso de interacción política* (Bertranou, 1995).

La reactivación 2004-2015 del CS y sus particularidades en la dinámica reflejan un cambio en el modelo de acumulación, un cambio del rol del Estado en términos de la lógica de regulación del mercado de trabajo respecto a la tendencia previa y principalmente una transformación de la relación de fuerzas políticas. En este sentido, entendemos que el contexto resultó clave, tal como afirma Oszlak (2011) en relación a las decisiones políticas:

“no suelen ser unilaterales, en el sentido de ser decididas autónomamente por el estado: responden, más bien, a una particular correlación de fuerzas políticas, es decir, a relaciones de poder que expresan la vigencia de determinadas reglas de juego en los vínculos entre actores económicos y políticos, así como relaciones de mutua determinación entre sociedad y aparato estatal”.(p11)

Recapitulando, en Argentina, prácticamente hasta 1988, con excepción del breve período en que estuvo activo (1964-1966), la política salarial omitía la determinación de un SM mediante el diálogo social. Es a partir de 1988 y hasta la actualidad que se habilitó sin anulaciones la institución tripartita aunque, dada su discontinuada actualización hasta 2004, esta terminó quedando sin efecto en la mayor parte del período. Podemos decir entonces que a lo largo de la corta (y discontinua) vida de esta institución se observan diversas estrategias para **limitar su funcionamiento** combinando cortos períodos de *activación y promoción del consenso* (1964-1966 y 1988-1993) con extensos períodos de *supresión por anulación* (1966-1988) o por *inactividad* (1993-2004). Sintetizamos de esta forma una historia trunca en la vigencia de este mecanismo, que pareciera tendería a revertirse según las observaciones de la dinámica más reciente.

La mirada focalizada en su reactivación, nos presenta inevitablemente el contraste con aquel período de inactividad. Al respecto nos interrogamos: ¿Qué cambios se generaron a partir de su reestablecimiento? A continuación intentamos sintetizar el impacto y en consecuencia, las diferencias evidenciadas respecto al período de *inactividad*.

2.4 Impacto de su funcionamiento

Para pensar acerca de los resultados que ha generado la aplicación de la institución en el período de reactivación, cabe preguntarse: **¿Cómo podríamos evaluar la presente política? ¿Qué debiera garantizar una adecuada política de ingresos?** Un trabajo divulgado en el Boletín internacional de investigación sindical publicado por la OIT (2014⁴⁸) plantea que una buena política

⁴⁸ Boletín 2014 - OIT. Artículo: Boletín Internacional de Investigación Sindical 2014 vol. 6 núm. 1 4 : Mercados de trabajo, dispersión salarial y políticas sindicales

de ingresos debería aspirar a asegurar **una baja dispersión salarial, una economía estable y el pleno empleo**. En el caso argentino ¿Qué se ha logrado hasta ahora mediante las políticas aplicadas entre las cuales se encuentra la reactivación CS? Distintos estudios del SM en Argentina coinciden en referir que no se han generado aspectos negativos en términos de empleo o calidad de empleo (Groisman, 2012; Maurizio, 2013, Casanova y otros, 2015). Analizando la aplicación de esta herramienta de política salarial y los cambios promovidos desde nuestro foco en las relaciones de trabajo, podríamos sintetizar cinco efectos clave claramente articulados, aunque con distintas intensidades de acuerdo a la dinámica de la institución lo largo del período⁴⁹:

- i) **Elevar el mínimo** salario en el mercado, y el piso de negociación colectiva
- ii) Promueve la **actualización salarial** vía negociación colectiva
- iii) **Reduce distancias** entre categorías
- iv) Favorece un **cambio de dinámica en la regulación del salario**
- v) Recupera una **institución de diálogo social** en las relaciones laborales

i) Eleva el mínimo salario en el mercado, y el piso de negociación colectiva: La reactivación del CS opera en la elevación del piso mínimo general y, en consecuencia, en el piso de negociación colectiva. Según el período de fijación, antes o después de las negociaciones paritarias, el efecto varía aunque se sostiene como “referencia”.

Es importante mencionar que, de acuerdo a numerosos estudios, su actualización operaría como pauta no sólo para el sector formal sino incluso para el sector informal. Este impacto es conocido como el “*Efecto faro*”. Según Groisman (2012, p17) este efecto no habría operado de esa manera en nuestro país para el período 2003-2010 aunque otros informes sí refieren efectos positivos en especial para los primeros años (MTEySS, 2006). Tal es así que en el informe de 2006 del Ministerio de Trabajo sobre la negociación colectiva se afirma: “El salario mínimo parece ser una referencia para la determinación del salario de los trabajadores no registrados, mientras que el salario de convenio es la base mínima de comparación para los trabajadores excluidos de convenio en las empresas (p4)⁵⁰. Kotzer (2006) registra que mayor es el impacto para trabajadores no registrados en empresas registradas y Marshall (2006) concluye que el mayor impacto se da en trabajadores de salarios más bajos registrados y no. En nuestro país, dada la dinámica de la negociación colectiva y la oportunidad de convocatoria del CS, esta segunda función, la de establecer un piso de la negociación colectiva, la habría cumplido

⁴⁹ Un análisis más pormenorizado de los impactos ha sido desarrollado en un trabajo anterior: Mayo 2014. Congreso PreAlas Patagonia. 7,8 y 9 de Mayo de 2014. Calafate. Argentina. Mesa7: Continuidades y rupturas en el mundo laboral: reflexiones en torno a la cultura, la conformación de subjetividades y los significados del trabajo. Ponencia: “El Consejo del Salario. Aportes para el análisis de una institución laboral de diálogo social”. Autora: Carla Giacomuzzi.

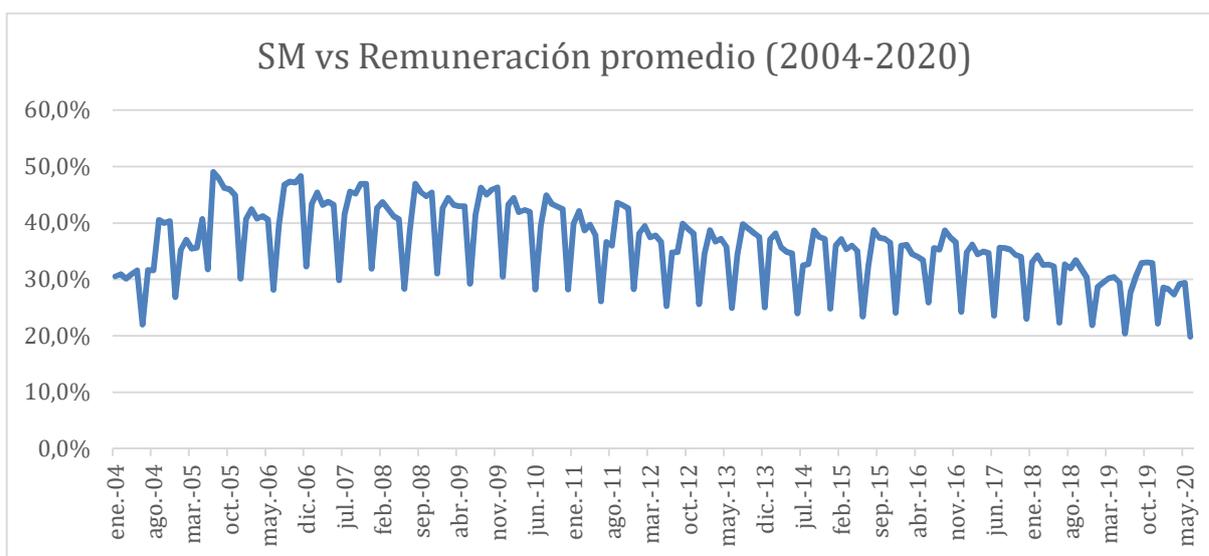
⁵⁰ Ver: http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/negociacioncolectiva/20061227_noticiaNegociacionColectiva.pdf

más directamente en su primera etapa de reactivación (2004-2005). Esto se debe a que a partir de 2006 la convocatoria se realiza en forma posterior a las negociaciones paritarias por parte de cada sector de actividad. En términos analíticos se podría considerar esto un cambio en la función de la política, o al menos en parte del impacto que esta generó tras dos años de su reactivación.⁵¹

En cuanto a este aspecto, la interrogante que se nos presenta es a qué se debió esta dinámica en cuanto a **oportunidad** de negociación a partir del año 2006. Podríamos atribuirlo a otro forma de intento de desactivación de la institución, aunque sería necesario indagar más profundamente en las relaciones de los actores y sus intereses en aquel contexto buscando algunas pistas que den respuesta. De todos modos, el *efecto de referencia* o *efecto cadena* se sostiene en cierta medida (según la extensión del tiempo transcurrido y niveles de inflación del período) en las negociaciones posteriores.⁵²

Teniendo en cuenta la evolución del SM real 2004-2015 (Gráficos 3 y 4), es importante señalar que

Gráfico 4. Evolución 2004-2020: SM vs remuneración promedio (asalariados privados registrados)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MTEySS y SIPA

durante los primeros años (hasta 2008) este creció más que los salarios, marcando una elevación más pronunciada. Luego del 2008 hasta 2015, el valor tendió a sostenerse, mientras que el incremento de salarios continuó su crecimiento (Marshall, 2019, Informe CTA, 2020).

⁵¹ Para un estudio más detallado acerca de la relación SM y NC ver: Marshall (2019): Salario mínimo y negociación colectiva en la determinación salarial: interacciones entre políticas salariales y posturas sindicales en la Argentina y Uruguay. Trabajo y Sociedad, Nro 32.

⁵² Para obtener datos de estudios comparados de impacto ver Informe SCI “Nuevos Frentes” (Febrero, 2014): Recuperado de: www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_frontlines_february_2014_es_web.pdf. Para citar unos ejemplos, Marshall (2019) hace referencia que Uruguay fija su SM todos los meses de enero, y Francia en forma anterior o concomitante a las paritarias (pág.89).

Por último, cabe mencionar que el impacto de su reactivación resulta importante, no sólo por su nivel de actualización sino porque su alcance tendió a ampliarse en tanto se produce el fenómeno de *asalarización* (Palomino y Dalle, 2012) en el marco del quiebre de tendencia de aumento del trabajo no registrado y crecimiento del trabajo registrado en la seguridad social.

ii) *Promueve la actualización salarial vía negociación colectiva*: Más allá del piso de negociación señalado en el punto anterior, queremos aquí remarcar otro impacto, en relación a la negociación colectiva. La modificación del SM, previa a la reactivación del CS, tuvo en nuestro país un efecto directo en la actualización de la *estructura de categorías salariales*, dado que a través del decreto 392/03 se dispuso incorporar al salario de convenio aquellos aumentos decretados por el PEN, mecanismo que se utilizó para actualizar el SM previo a la convocatoria que reactivó el CS. Como consecuencia de esta medida, se reactiva la negociación colectiva, institución que regula las condiciones de la prestación de la fuerza de trabajo a través de un marco de acción colectiva, entre ellas el salario. Esto resulta clave teniendo en cuenta que esta había sido limitada durante la década anterior.

Siguiendo estudios acerca de cómo se fijan los SMs, es posible identificar una relación muy estrecha entre la negociación colectiva y el SM (Eyraud y Saget, 2006). Estos autores plantean que históricamente, con mucha frecuencia el SM ha sido el disparador de la negociación colectiva. Según describe, incluso en algunos casos, los sindicatos se opusieron a la fijación de un SM, alegando como preocupación que esto limitaría las razones para afiliarse a un sindicato, en tanto fuera el gobierno quien controlara el SM (p6). Los autores afirman que la cuestión básica reside en la definición del propósito del SM: *fijar un piso salarial o regular la totalidad del proceso de fijación salarial*. Estudios del período (Palomino, Trajtemberg, 2006; Trajtemberg, Medwid, Senén González, 2009) observan que tanto las actualizaciones de los salarios vía sumas fijas como luego vía CS, operan como estímulo a los actores a reabrir instancias de negociación colectiva de salarios a los fines de *recuperación de la diferenciación al interior de la estructura salarial*.

En las funciones en términos salariales de una y otra, las instituciones se encuentran claramente diferenciadas⁵³ aunque íntimamente ligadas en lo que a la determinación de salarios respecta. Esto deja traslucir que el CS trasciende su impacto salarial en términos de “piso”, observando, por ejemplo, su impacto indirecto en el impulso hacia la reactivación de otra institución laboral de

⁵³ En el decreto 388/03 también se hace referencia al respecto en su 9no considerando: *Que asimismo la finalidad del instituto, no consiste en sustituir la acción sindical en materia de negociación colectiva, sino proteger a aquellos trabajadores que se encuentran en inferioridad de condiciones para acordar con los empleadores el monto de sus remuneraciones.*

diálogo social, ambas en pos de redistribución del ingreso⁵⁴. Marshall (2006, 2019), analiza el comportamiento de ambas instituciones en el período 2003-2015 y afirma que el SM creció más que los salarios, aunque identifica dos períodos: desde mediados de 2003 y hasta 2007 la evolución comparativa del SM y los salarios básicos de convenio para los trabajadores no calificados “*se caracteriza por una tendencia hacia la convergencia en tanto el SM crece más que el salario básico de convenio*” y luego entre 2008 y 2015 la relación se invirtió.

iii) Reduce distancias entre categorías - Comprime la estructura salarial: Entre otros de los efectos positivos que señalan varios estudios se encuentra el impacto en términos redistributivos al interior de la masa salarial. En este sentido, es de destacar que su efecto no sólo sirve de base para la negociación colectiva de paritarias de los sectores más débiles, sino que también es un mecanismo mediante el cual se atenúa la diferencia salarial entre los que más ganan y los que menos ganan. Esta circunstancia se dio en nuestro país en tanto los incrementos del SM resultaron ser mayores que los incrementos del salario nominal promedio de la economía (Informe CENDA, 2009). En esta misma dirección, Maurizio (2013) hace mención a este efecto cuando remarca que durante la última década los incrementos del SM parecen haber contribuido a comprimir la parte inferior de la distribución, impactando en los niveles de desigualdad salarial.

De acuerdo a un informe mundial de salarios de OIT (2017), el uso de instrumentos como el SM para abordar la problemática de **bajos salarios y desigualdad salarial excesiva** contribuyeron a incrementar el ingreso de los hogares reduciendo las consecuencias sociales y económicas de estos dos problemas que preocupan cada vez más. Dicho informe destaca la correlación que suele existir entre mayor desigualdad salarial, mayor desigualdad de la renta de los hogares y disminución de la participación salarial en el PBI (p17).

iv) Favorece un cambio de dinámica en la regulación del salario: Tras una década de establecer límites a la

⁵⁴ Así se observa en los considerandos del decreto 388/03, donde se resalta la necesidad de actualización del salario mínimo en pos de una redistribución del ingreso:

.Que la crisis económica que ha atravesado nuestro país deterioró sensiblemente el poder adquisitivo de los salarios perjudicando a los trabajadores especialmente a los de menores ingresos. (3er considerando, Decreto 388/03)

.Que han transcurrido ya DIEZ (10) años desde la última oportunidad en que se fijó el valor del salario mínimo, vital y móvil, por Resolución del CONSEJO NACIONAL DEL EMPLEO, LA PRODUCTIVIDAD Y EL SALARIO MINIMO, VITAL Y MOVIL N° 02, de fecha 22 de julio de 1993, que lo determinó en la cantidad de PESOS DOSCIENTOS (\$ 200.-) por mes, para el personal mensualizado que cumpliera la jornada legal de trabajo. (4to considerando, Decreto 388/03)

.Que por lo expuesto resulta oportuno actualizar el monto del salario mínimo, vital y móvil, de manera escalonada y progresiva, para adecuarlo a la situación socioeconómica, estimulando la redistribución del ingreso nacional y promoviendo el logro de los objetivos perseguidos por dicho instituto. (5to considerando, Decreto 388/03)

Negociación colectiva de salarios⁵⁵ y donde el SM se mantuvo congelado, la brecha entre los **salarios de convenio** y **salarios efectivamente pagados** tendió a ampliarse (Palomino y Trajtemberg, 2006⁵⁶). Palomino (2009) observa que hacia 2001 la brecha entre salarios de convenio y salarios pagados alcanzaba el 50%, y señala que en 2006 llegó al 65% la tendencia a la convergencia. La actualización del SM y la posterior reactivación de la negociación colectiva promueven un **cambio de tendencia** en términos de la brecha salarial que se había extendido durante la década previa. En consecuencia, su **reducción** implica la disminución del porcentaje del salario determinado en instancias individuales. Sin embargo, el impacto en términos de dinámica **no es equivalente para todos los segmentos del mercado de trabajo** (ver Tabla 3).

Aun así el impacto positivo se puede observar en todos aunque con diversos grados. En el caso del sector formal, (donde especialmente el sector de bajos salarios el impacto es directo) ha generado (al menos en un inicio) achatamiento de categorías al elevar la base. En el sector informal, e incluso en el sector formal cuyos trabajadores se encuentran fuera del alcance del SM, se produce el denominado *efecto faro*.

Tabla 3: Esquema básico de relaciones de trabajo en cuanto a su regulación del ingreso (no exhaustivo)

Relaciones de trabajo	Sector	SM	NC o regulación específica	Segmento de trabajadores/as	Nivel de salarios	Impacto SM
RRTT1: “Regulación colectiva/ley/otro, <u>con mínimo</u> ”	Formal	Si	SI o Fuera de convenio	Asalariados bajo LCT, Administración entidades y organismos cuyo empleador es el Estado nacional, Trabajo agrario	Sectores bajos salarios	Impacto directo
					Sectores altos salarios	Impacto indirecto
RRTT2: “Regulación colectiva/ley/otro, <u>sin mínimo</u> ”		No	Si	Asalariados en Estado provincial o municipal y otros fuera del alcance		Efecto “faro”
RRTT3: “Regulación individual, <u>sin mínimo</u> ”	Informal	-	-	Informales y otros deslaboralizados (precarios)		Efecto faro

Fuente: Elaboración propia

v) *Recuperación de una institución de diálogo social en las relaciones laborales*: Comprendemos que resulta

⁵⁵ Recordamos que, en línea con las políticas del período previo, a partir del decreto 1334/91, se prohibió la negociación colectiva salarial, a excepción de aquellos incrementos por productividad (Marshall y Perelman, 2004).

⁵⁶ A consecuencia de ello, durante la década del 90 tanto el SM como la negociación salarial vía negociación colectiva se mantuvieron sin actualización, promoviendo una gran dispersión salarial en términos de salario percibido. La brecha entre el salario de convenio y el salario efectivamente pagado se amplió ya sea en base a negociaciones a nivel local (empresa o establecimiento) o individual.

importante no sólo considerar dentro de sus impactos lo que implica que el SM se actualice, sino la modalidad bajo la cual esto se lleva adelante. Convocar al CS implica la recuperación del funcionamiento de una institución que tiene como medio el *diálogo social* para la definición de aspectos clave de las relaciones laborales en Argentina, uno de los cuales es el salario.

De esta perspectiva, es posible identificar importantes aspectos positivos relativos a esta modalidad. En primer lugar es relevante señalar que, a través de una política pública de definición tripartita, se contribuye a la *legitimación* de la propia política lo que favorece a su posterior implementación en tanto su definición es resultado del consenso de los propios actores a través de sus representantes⁵⁷. De esta manera se instala como objeto de política la promoción de la distribución del ingreso a través de los propios actores que legitiman la institución y validan sus resultados. Sin embargo, en aquellos casos donde el consenso no ha sido posible y su establecimiento se realizó por decreto, este aspecto no toma lugar.⁵⁸ Ahondaremos en esta dinámica particular en el apartado “2.7 Notas pos 2015”.

En segundo lugar, en esta instancia también se *legitiman los actores* como representantes tanto del sector sindical como del sector empresario. Iazzeta (2003), reflexionando acerca de los vaivenes de lo público-estatal y lo público-no estatal, plantea que la democracia exige tanto el fortalecimiento y recuperación de las capacidades institucionales del Estado como de una sociedad civil vigorosa que amplíe constantemente los límites y densidad del espacio público. Es decir, podríamos referir en relación a este planteo, que esta institución estaría favoreciendo un proceso de desarrollo creciente de la voz de la sociedad civil, cuya fortaleza favorecerá la orientación de las políticas públicas (en este caso las laborales) en pos de un interés general.

Silveira (2014) reflexionando acerca de las transformaciones que generó el neoliberalismo en la estructura institucional, afirma que el proyecto neoliberal no busca sólo cambiar la política económica y desmontar el Estado social sino implantar un orden social neoliberal. Se trata de un **cambio cultural**. Ante ello plantea que el destino de la democracia pasa por la creación de una *esfera pública política no estatal*. A través de esta el objetivo es lograr introducir nuevas instituciones que desempeñen una función de evaluación y supervisión de políticas públicas.

En ambos casos, Iazzeta y Silveira plantean la necesidad del fortalecimiento de la sociedad para transformar las políticas. Podemos entender que el avance del diálogo social en nuestro país iría en

⁵⁷ Entendemos que existe heterogeneidad al interior de cada uno de ellos y sus propios representantes. Es decir el diálogo social y el consenso no implica ausencia de tensiones aunque su ejercicio favorece su abordaje a través de canales institucionales

⁵⁸ En las convocatorias 2004-2015 se alcanzó un consenso sin necesidad de fijar el monto vía laudo.

el sentido de fortalecer así a los actores como representantes de la sociedad, y en consecuencia en su capacidad para recuperar las instituciones y las políticas de bienestar.

En tercer lugar podemos mencionar que, la recuperación del CS, se traduce en una mayor **democratización** en la regulación de las relaciones laborales. En términos concretos implica que los actores se presentan a discutir y negociar colectivamente, reconociendo al *diálogo social* como una herramienta válida para la definición de regulaciones. En este caso, se da por aceptada la necesidad de regulación y actualización del SM, aspecto que contrasta con regímenes anteriores.

Desde otra perspectiva también se podría considerar que el fomento de las instituciones de *diálogo social* promueve, o al menos, genera instancias para la **solidaridad obrera**. Desde esta mirada, podríamos considerar que se trata de un mecanismo donde la voz de los trabajadores se concentra en una “única voz” para definir junto al resto de los actores un SM para todas las actividades a nivel nacional. Se constituye una instancia de máxima centralización del actor representante de los trabajadores, donde estos consensuan un aspecto clave de toda relación de trabajo.

Como consecuencia de lo anterior ¿Es posible afirmar que aumenta la cohesión en el movimiento obrero? E incluso, en términos de Marx, ¿favorecería las condiciones para la *conciencia de clase para sí* (identificación de intereses, conciencia colectiva y lucha por los intereses de clase)? Buscar una respuesta a esta interrogante sería materia de una investigación profunda y a largo plazo. Lo que podemos afirmar es que esta reactivación favorece condiciones para **multiplicar instancias colectivas**, experiencias cada vez más necesarias en un contexto de transformaciones del mundo del trabajo hacia la heterogeneidad, fragmentación y precarización laboral. El movimiento obrero, a través de instituciones (re) construye espacios donde se pautan mejoras colectivas. Más allá de la heterogeneidad al interior del movimiento obrero, el salario continúa constituyendo un **factor de identificación de intereses comunes**, favoreciendo la conciencia de clase y su agrupación para la mejora de condiciones de trabajo, en particular la puja distributiva.

Otro aspecto es que la definición del SM a través de este mecanismo también constituye un impacto en sí mismo como refiere (Payo Esper, 2014): “*se pone sobre la mesa e instala a nivel mediático la discusión en torno al **precio mínimo de la fuerza de trabajo***”(p106). Como resultado, no sólo se pasa a una definición colectiva sino también a una definición con **amplia visibilidad pública**.

Del mismo modo en los considerandos de las resoluciones del CS se hace mención a las contribuciones del funcionamiento teniendo en cuenta sus particularidades. Allí se plantea:

-Qué el consenso obtenido en el ámbito del CS contribuye al fortalecimiento del diálogo social y de la cultura democrática en el campo de las relaciones del trabajo (En Resoluciones año 2004 a 2013)

-Que el diálogo social es un mecanismo idóneo en tal sentido, porque además de contribuir en la elaboración participativa de políticas públicas, asegura la vigencia del marco de paz social que resulta imprescindible para enfrentar con unidad los desafíos que presenta el nuevo escenario internacional (Resolución año 2014).

En síntesis, bajo esta modalidad los beneficios se multiplican claramente más allá de la fijación de un SM en tanto genera un **impacto en la propia dinámica de las relaciones laborales**: se legitima tanto la política a implementar como a los actores, se promueve la democratización de las relaciones laborales, se legitiman instancias colectivas y se favorece la solidaridad obrera e incluso se da amplia visibilidad pública al *precio* mínimo de la fuerza de trabajo. Estos aspectos se encuentran estrechamente vinculados a las condiciones para la gobernabilidad democrática (Ermida, 2000).

A partir de la experiencia de reactivación, consideramos importante remarcar algunas cuestiones respecto del rol de las instituciones laborales.

2.5 Reflexiones acerca del rol de instituciones laborales tras la experiencia del CS

Retomando las conceptualizaciones acerca de las políticas laborales, nos interrogamos: ¿Cómo logra el CS establecer la construcción de límites al uso de la fuerza de trabajo, y cómo contribuye al control del conflicto (Danani, 2005; Cortes y Marshall, 1993; Grassi, 2003; Cortés y Marshall, 1993)? A continuación ensayamos respuestas.

Para reflexionar acerca del rol de la política de SM y sus resultados referidos en el apartado anterior, proponemos diferenciar dos impactos: *cuantitativo* y *cualitativo*. En el primer caso, nos encontramos con un impacto más o menos medible que responde al establecimiento (y actualización) del SM, instrumento para contribuir a la disminución de pobreza y la redistribución del ingreso. En el segundo caso, entendemos que es indiscutible su impacto *cualitativo*. En este caso se trata de un impacto más complejo de medir.

A lo largo del desarrollo de los capítulos, señalamos que cuando se reactiva el SM en 2003 nos hallábamos inmersos en un *escenario de alta individualización* de las relaciones laborales. A partir de 2003 este escenario comienza a modificarse encontrándonos con transformaciones en la dinámica del mercado de trabajo, sus actores y sus instituciones.

Desde una mirada focalizada en el Estado, en este caso Oszlak (2012), plantea que el análisis del rol del Estado puede observarse desde tres niveles o perspectivas: un nivel *micro*, uno *meso* y uno *macro*. En un nivel micro, señala podría interpretarse el rol del Estado observando las diversas maneras en que su intervención y su “presencia” pueden advertirse en múltiples manifestaciones de la vida cotidiana de una sociedad. En un nivel meso, el análisis se traslada a los contenidos y orientaciones de las políticas públicas o tomas de posición, adoptadas por quienes ejercen la representación del Estado. Finalmente, en un nivel macro, podemos observar el rol del Estado en términos de los pactos fundamentales sobre los que se asienta el funcionamiento del capitalismo como modo de organización social, es decir, el conjunto de reglas de juego que gobiernan las interacciones entre los actores e instituciones que integran la sociedad.

Desde la mirada de su *impacto micro y cuantitativo*, observamos que el SM ha sido claramente un promotor –directo o indirecto- de las **mejoras salariales** alcanzadas por los trabajadores. Se trata de un mecanismo con resultados medibles que establece **límites “individuales” al uso de la fuerza de trabajo y así encauzar parte del conflicto salarial: fijar un salario mínimo nacional.**

Desde la mirada de su *impacto meso/macro y cualitativo*, observamos aspectos que no resultan tan sencillos de medir aunque sí resultan observables. Allí observamos la (re)activación del camino hacia la *transformación en términos del cambio de dinámica de las relaciones laborales*. Entre sus impactos cualitativos observamos que se legitima la propia política de ingresos, se legitima a los propios actores (Estado, Sindicatos, Empresarios), y se legitima el diálogo como mecanismo regulador. Un instrumento que reactiva **límites “colectivos” al uso de la fuerza de trabajo y al fortalecimiento de la capacidad de conflicto** a través del diálogo de los actores colectivos y su contribución a la paz social. Destacamos aquí su *impacto político, un cambio cualitativo* o macro en términos de instalación de instituciones laborales que reactivan las instancias colectivas para la regulación de las relaciones de trabajo. Se reinició el camino para asentar renovados contenidos y orientaciones de las políticas públicas, pero sobre todo un renovado conjunto de reglas de juego que gobiernan las interacciones entre los actores e instituciones que integran la sociedad.

Refiriendo a las acciones del Estado, Oszlak (2012) afirma: “(...) *Para usar una metáfora orgánica: el Estado proporciona a la sociedad su tejido conectivo. Un tejido que sostiene a la organización social, y que por el propio código genético impreso en sus células, le impone cierta dinámica, ciertas reglas para su organización y funcionamiento*”. (p11).

La reactivación del CS, como la promoción de la negociación colectiva junto a otros instrumentos que impactan en los niveles de ingreso de los hogares como por ejemplo el ajuste del mínimo no imponible y las asignaciones familiares (que si bien no hemos profundizado en este trabajo no podemos dejar de mencionar), promueven un camino en la búsqueda de (re)construir un mecanismo para determinar que el resultado de la **puja distributiva** combine en menor medida el factor individual y en mayor medida diversos mecanismos colectivos o estatales. Podemos decir que la promoción por parte del Estado de esta institución, implica la *promoción de una **nueva dinámica de regulación** de las relaciones laborales* donde el **diálogo social** resulta clave y es legitimante de las políticas de ingresos encaradas por el Estado.

Más allá de precisar sus logros, a continuación creemos sustancial realizar algunas reflexiones en relación a los límites y desafíos.

2.6 Límites de la política: observaciones y consideraciones para su rediseño

Los impactos mencionados en el apartado anterior distan ampliamente de la dinámica generada en la década del 90 en donde, el SM se mantuvo congelado. Luego de haber realizado un análisis de la dinámica e impacto, consideramos que es importante señalar sus límites y desafíos.

En este período la institución logra permanecer vigente y activa, en consecuencia, legitimada como herramienta entre los actores sociales. El Estado a través de una mayor capacidad de arbitraje (Palomino, 2009) ha logrado promover el diálogo de forma institucionalizada y centralizada. Su sostenimiento que busca promover la distribución del ingreso y la democratización de las relaciones laborales resulta un gran paso en términos de regulación de las relaciones laborales. Ahora bien, es factible identificar varios **desafíos** pendientes. Por un lado, existen aquellos relacionados al diseño: *criterios de determinación del nivel y de actualización, cobertura* (para quiénes se negocia) y en cuanto a *actores* participantes (quiénes negocian y qué lugar ocupan en la negociación). Por otro lado, es preciso identificar aquellos referidos a los *resultados*.

Respecto a los criterios de **determinación del nivel**, en la actualidad aún no se ha puesto en práctica un parámetro sobre el cuál basar el inicio de la discusión del monto (canasta) con lo cual su impacto corre exclusivamente por los resultados del diálogo, es decir, de la relación de fuerzas. Esto implica que aún hoy el SM puede fijarse en montos que no cubran la mínima canasta básica. En cuanto a la **cobertura**, perduran amplios sectores a quienes no se les aplica el SM⁵⁹ por lo que su alcance resulta parcial (Ej: empleados públicos provinciales y municipales) y que constituyen un segmento no menor del mercado de trabajo. También queda excluido el sector informal, aunque son otro tipo de políticas las encargadas de promover su inclusión.

A su vez, aún existen **actores** que no se incluyen en la instancia de diálogo (Ej: centrales y otras organizaciones que se diferencian del colectivo tradicional de trabajadores como las de los trabajadores de la economía popular), actores que debieron hasta ahora sumar sus planteos por fuera de los canales institucionales. Consideramos que la inclusión de estos actores al diálogo constituiría un avance clave dado que la institución favorecería así un diálogo entre **todos los actores que representan la heterogeneidad de situaciones dentro del mercado de trabajo**⁶⁰. Esta **ampliación en la representación** constituiría un gran paso para reconocer desde la política pública la problemática del mercado de trabajo, donde el sector formal e informal se articulan, es decir, no se trata de dinámicas aisladas dentro del esquema de funcionamiento del capitalismo

⁵⁹ Cada provincia y municipio podrá incorporar este mínimo a sus empleados estatales, aunque depende de la decisión de su gobierno.

⁶⁰ Una forma de articulación y de influencia con el CS ya se observa por ejemplo en el caso del sector de economía popular donde se ha avanzado en tomar como referencia el SM para la definición de políticas de inclusión social tal como mencionamos en las notas pos 2015 (Ver apartado 2.7 Notas pos 2015).

(Portes, Castells y Benton, 1989)⁶¹. Probablemente esta inclusión fortalezca las demandas por parte del sector trabajador y haga necesaria una revisión de las mismas al interior de este colectivo cada vez más heterogéneo. En especial teniendo en cuenta que el SM es referencia actualmente de otras políticas laborales y sociales (Ver el respecto “Notas pos 2015”).

Más allá de los desafíos en cuanto a aspectos relacionados al diseño, nos encontramos con retos vinculados a los **resultados**. Si bien existen críticas en relación al nivel alcanzado por el SM y su insuficiente cobertura de una canasta básica lo que resulta otro llamado de atención, dado que se trataría de otro mecanismo más dentro de su historia de anulaciones, suspensiones y/o desactivaciones⁶², nos referimos en particular a la **oportunidad y perdurabilidad** de resultados del proceso de diálogo. Acerca de estos aspectos plantearemos algunas reflexiones e interrogantes. En su dinámica, se han observado dos fenómenos: la oportunidad en que toma lugar la fijación y el traslado del aumento de salarios a precios. En cuanto a la primera, se observa un cambio de momento de fijación en relación a la negociación paritaria. La convocatoria del SM toma lugar una vez celebradas la mayoría de las negociaciones paritarias. En cuanto a la segunda, si bien se sostiene el mecanismo y su actualización el traslado del aumento de salarios a los precios constituye un permanente intento “pos herramienta” de desandar los beneficios del acuerdo alcanzado. En relación a esta situación es preciso reconocer y plantearnos cuáles son los desafíos acerca de las dificultades no ya para legitimar el *diálogo social* en nuestro país, sino para hacer de sus acuerdos resultados sostenibles. Cabe recordar que la actualización del SM depende de la convocatoria, no contemplándose una actualización automática como era originalmente.

En períodos anteriores la institución no se encontraba vigente o bien estaba vigente pero inactiva. Como consecuencia de ello el salario carecía de un piso promoviéndose un mayor espacio a la discrecionalidad de la parte empleadora. A diferencia de esta dinámica, hoy el CS se encuentra vigente y activo estableciéndose un piso, pero con **tres límites** claros en su potencialidad:

1. No se ha establecido una **canasta básica** como parámetro,
2. Su **oportunidad de fijación** resulta posterior a las negociaciones paritarias

⁶¹ Para un detalle del concepto de informalidad ver: “Aportes a una nueva visión de informalidad laboral en Argentina (2008). Buenos Aires: Banco Mundial / Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

⁶² En los últimos años, tanto la CGT opositora a cargo de Hugo Moyano como la CTA a cargo de Pablo Micheli, han señalado sistemáticamente sus críticas al monto acordado en tanto no cubriría la canasta según esta perspectiva. Incluso, en la última negociación del SM durante julio de 2015 el propio titular de la CGT oficial, Antonio Caló, admitió el monto del SM no cubre las necesidades mínimas para una vida digna. Nota diario La Nación (julio, 2015): “El jefe de la CGT oficial admitió que el nuevo salario mínimo "no alcanza para vivir dignamente". Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1812559-pese-al-nuevo-aumento-del-salario-minimo-antonio-caló-dijo-que-no-alcanza-para-vivir-dignamente>

3. El monto establecido ha tendido a ser “**licuado**” cada vez más rápidamente por el traslado a precios (contextos inflacionarios).

La reactivación anual implica un intento por coordinar la puja distributiva en un plano (acuerdo de SM), sin embargo, este beneficio tiende a verse limitado con el cada vez más acelerado traslado a los precios, sumado a los otros dos límites que se fueron sumando desde su reactivación y reducen su potencialidad. A partir de este planteo nos interrogamos: ¿Cómo comprender esta “desactivación” del impacto de la política vía traslado de la puja al consumidor? ¿Hacia dónde se dirige esta dinámica a mediano y largo plazo, y por lo tanto la potencialidad de la política?

En un estudio reciente⁶³ se hace referencia a estas cuestiones señalando que el **diseño de varias instituciones laborales** fue realizado efectivamente hacia mediados del siglo pasado, en una época en la que prevalecía un modelo económico basado en la sustitución de importaciones para abastecer el mercado interno. A partir de allí, se plantea el interrogante sobre la **mayor o menor capacidad actual de “adaptación” del sistema de relaciones laborales a economías abiertas a la dinámica de mercados globales**. En particular, se interroga hasta qué punto la potencia creciente de los sindicatos para inducir hacia el alza los salarios constituye hoy un problema sin solución, que llevaría inevitablemente, como esta perspectiva supone que ocurrió en el pasado, a la crisis del modelo de desarrollo contemporáneo.

2.7 Notas pos 2015

Antes de presentar las conclusiones, queremos dejar planteadas algunas observaciones preliminares en base a la dinámica “pos 2015”, período inmediato tras el período aquí abordado.

Luego de analizar la dinámica de recuperación y continuidad histórica 2004-2015 consideramos necesario continuar analizando “**viejos**” **desafíos** tanto como aquellos “**nuevos**” que surgen en base a las nuevas dinámicas que experimentan las relaciones del trabajo.

Tras el cambio de gobierno (2015-2019) el CS se mantuvo **vigente y activo**, en consecuencia, legitimado como herramienta entre los actores sociales. Ahora bien, a pesar de ello **persistieron importantes desafíos** para la mejora de su impacto. Por un lado, existen aquellos relacionados al diseño: respecto *critérios de fijación de monto/ actualización*, en cuanto a la *cobertura* (alcance) y en cuanto a los *actores* participantes (quiénes fueron convocados). Por otro lado, nos enfrentamos a aquellos referidos a los *resultados* (nivel de ingreso mínimo) y su sostenimiento en el tiempo.

⁶³ Proyecto de investigación UBACyT 2014-2017 a cargo de Héctor Palomino titulado “*Relaciones laborales y política en el modelo de desarrollo económico contemporáneo de la Argentina en la última década. Similitudes y diferencias con las modalidades regionales de gestión de la demanda*”

No obstante, consideramos destacable que durante este período se han experimentado algunas experiencias novedosas. Por un lado debemos señalar que, a partir de la promulgación de Ley de Emergencia social (Ley N°27.345 de 2016, reglamentada en 2017), y a través del denominado *salario social complementario* (que esta ley establece), ingreso asignado a aquellos trabajadores de la economía popular que comienzan a percibir una vez incorporado a este programa social, se ha vinculado su actualización a la fijación del SM. A partir de esta regulación el SM no sólo establece una pauta para el sector formal (e informal como efecto “faro”) sino que también comienza a intervenir como regulador de los montos de programas sociales percibidos por el sector de la economía popular. Asimismo, podemos mencionar la reciente invitación a participar (al menos a modo informal) del CS, a representantes de movimientos sociales como ha sido la convocatoria de la CTEP en agosto de 2019⁶⁴. A pesar de su intención explícita de participación durante años, esta no había sido convocada en instancias previas. Podemos comprender esta experiencia como un primer paso hacia dar respuesta a la necesidad de sumar actores en esta instancia de diálogo social, actores que representan a otros colectivos de trabajadores no incluidos hasta el momento.

Estas experiencias denotan cómo el accionar de los movimientos sociales presiona en la arena pública y, a la vez, nos interroga respecto a la importancia y dinámica de estas instituciones de diálogo social en términos de la redistribución del ingreso, tanto para los incluidos como aquellos excluidos. Esto nos lleva a una interrogante más amplia acerca de **cómo se establecen los límites de las políticas laborales, sus regulaciones e instituciones**. En este caso, más vale tarde que nunca, los límites estarían siendo ampliados de modo de dar cuenta de las múltiples formas del trabajo, más allá del trabajador asalariado registrado, y por lo tanto del sujeto a proteger.

Cabe destacar que -a diferencia del CS que logró sostenerse activo- desde principios de 2018, el Gobierno de Cambiemos deroga la paritaria nacional docente (Decreto 52/2018), institución que fijaba en una instancia de diálogo social la pauta del piso salarial docente a nivel nacional⁶⁵, quedando la pauta establecida en un 20% por encima del SMVM.

Específicamente en cuanto a la **dinámica** nos encontramos que la institución, tal como referimos previamente, continuó vigente y activa. A pesar que la convocatoria de CS tuvo lugar todos los años, es importante señalar que encontramos **rasgos particulares** que marcan una diferencia respecto del comportamiento de la institución en el período anterior. A lo largo de los cuatro años,

⁶⁴ Ver Diario Perfil (Agosto, 2019): “El Gobierno invitó a la CTEP a presenciar la reunión del Consejo del Salario”. Recuperado de: <https://www.perfil.com/noticias/politica/gobierno-invito-a-la-ctep-a-presenciar-reunion-consejo-salario.phtml>

⁶⁵ Para lo que se conoce como el “cargo testigo”, es decir, el docente que recién inicia su carrera y que tiene un solo cargo. Ver síntesis de la institución en: <http://noticias.unsam.edu.ar/2017/02/20/la-paritaria-nacional-docente-una-institucion-amenazada/>

el CS si bien tuvo instancias de intercambio, propias de la institución de diálogo social, el gobierno debió determinar en la mayoría de los casos unilateralmente el monto del SM a través de laudos por la **falta de consenso** entre los actores. Del **2016 al 2019**, es decir, en cuatro años de funcionamiento, a excepción de la primera instancia que tuvo lugar en mayo de 2016, en la que sí se logró un acuerdo, el resto de las convocatorias finalizaron **sin acuerdo**. Lo novedoso en este sentido, es que este período, a diferencia del anterior, mostró un **sistemático deterioro de la capacidad de diálogo y consenso** por parte de los actores sociales. ¿Cómo debemos comprender este giro en el funcionamiento de la institución? Con la mirada puesta en los actores participantes, podemos marcar a simple vista dos grandes diferencias. Mientras que durante 2004-2015 el SM se fijó por acuerdo, es notable que la CTA⁶⁶ en la mayoría de sus convocatorias no acompañaba la propuesta de la CGT, fundada en que el monto no lograba cubrir la canasta básica. En el caso del período 2016-2019, tanto la CTA como la CGT rechazaron en forma conjunta y sistemática las propuestas del sector empresario, no pudiendo alcanzar, ni por sus medios ni por intermedio del Estado, un acuerdo entre 2017 y 2019 inclusive. De acuerdo al informe CIFRA (2019) *“los aumentos dispuestos estuvieron sesgados hacia las propuestas del sector empresario, e implicaron importantes pérdidas reales en el salario mínimo, que implican un deterioro de este instrumento como piso salarial”* (p19). En este período, el SM fijado en su mayoría a través de laudos, perdió 25% de poder adquisitivo en 4 años y 55% de su valor en dólares (de 589 a 268). De acuerdo a un informe de Defensoría del Pueblo de Ciudad de Buenos Aires (2019): *“En el año 2016 y 2017, el salario mínimo cubría el 55% de la CBT aproximadamente. En el 2018, este mismo ingreso cubría poco más del 49% de dicha canasta. En el 2019, con los datos de julio pasado, el salario mínimo solo cubre el 39% de la canasta básica.”*⁶⁷. Su resultado implicó una tendencia hacia un “uso pasivo⁶⁸” diferenciándolas de aquellos períodos de “uso activo” en términos de su poder adquisitivo y potencial redistribuidor.

A pesar del deterioro referido, podríamos considerar como ciertamente positivo el aspecto que a pesar de este “deterioro” a la institución, la misma **se sostuvo activa**. En este sentido una lectura podría ser que, su instalación como una institución activa, y avalada por la sociedad, no es posible de desactivar ante un cambio de orientación de gobierno. Esta novedad no es menor teniendo en cuenta los antecedentes de eliminación y desactivación que tuvo desde sus inicios.

⁶⁶ Según el caso, en general no acompañaba la propuesta. Por ejemplo, en el caso de 2011 y 2012, la CTA a cargo de Hugo Yasky si lo hizo. Sin embargo, en el caso 2013 y 2015, la CTA autónoma a cargo de Pablo Micheli no acompañó. En el año 2016, las dos centrales de trabajadores CTA, que conducen Hugo Yasky y Pablo Micheli, lo rechazaron.

⁶⁷ Defensoría de pueblo CABA (Agosto, 2019): “Canasta básica, pobreza y salario mínimo”. Recuperado de: <http://www.defensoria.org.ar/noticias/canasta-basica-pobreza-y-salario-minimo/>

⁶⁸ Sánchez, C y Giordano, O (1988) utilizan estas expresiones para analizar el CS durante 1964 a 1988.

Finalmente, en el año 2020 y tras apenas un año de gobierno del Frente de Todos, en un escenario muy particular y complejo en términos económicos y sociales, resultado de las políticas del gobierno anterior, sumado al impacto de la pandemia por COVID19, el CS se reunió a la fecha en una oportunidad logrando un consenso entre los actores, a diferencia de los últimos 3 años. Sin embargo, el incremento resultó ser muy acotado⁶⁹ cubriendo cerca del 40% de la canasta básica estimada en 46.000 pesos (CIFRA, 2020) con un compromiso a revisar el monto en 6 meses. Aquí se dejaron ver claramente las demandas de los sectores, en un caso el sector empleador presionando para la regionalización del SM (SMs distintos por región) y de parte de uno de los sectores del sector trabajador la definición de una canasta como criterio sobre el cual basar la negociación. En la actualidad su monto es referencia para varias políticas más allá del SM, como los montos de referencia para REPRO⁷⁰, las medidas de asistencia durante la pandemia del COVID como el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP, dto..376/2020). En el caso del SM docente al asumir el nuevo gobierno, Alberto Fernández promovió la reapertura de la Paritaria Nacional Docente, para la determinación del piso salarial docente nuevamente a través de una instancia de negociación nacional con los gremios docentes (dto. 92/20).

Ante el cambio de gobierno y su orientación en términos de regulación del mercado de trabajo y las relaciones laborales es preciso continuar el análisis del CS en esta nueva etapa, intentando mirar, ahora con cierta distancia, el funcionamiento de la institución laboral, buscando analizar su comportamiento y, a la vez, contrastarlo con el período anterior. No se trata de encontrar sólo diferencias económicas sino más bien, señalar qué dificultades y/o obstáculos ha presentado la institución. El primer período (2016-2019) nos interesa en particular teniendo en cuenta que el rasgo de la regulación del mercado de trabajo ha sido su orientación hacia los mercados, rasgo consecuente de la orientación de políticas hacia neoliberalismo tardío durante el gobierno de Cambiemos. El segundo periodo, más reciente y aún con escasos elementos de análisis, resulta de interés para observar su continuidad a pesar del contexto adverso, aunque comenzando a marcar diferencias respecto al anterior, a través de la recuperación del consenso.

A lo largo de los últimos 5 años tanto el SM como los salarios en general se deterioraron, por lo que la continuidad de la institución, pero sobre todo el alcanzar el desafío de un incremento hacia un “salario mínimo y digno” puede ocupar un lugar clave junto a otras políticas sociales y laborales en la senda hacia la recuperación de los ingresos. Entendemos que los resultados serán positivos en tanto la relación de fuerzas propicie un **acuerdo social** que lo haga posible.

⁶⁹ Convocatoria 2020, Resol. 20/10/2020. Incremento de 3 cuotas: 18.900(oct) , 20.588 (dic) y 21600 (mar), sumando un total de apenas 28%

⁷⁰ Para sostenimiento de plantel de empresas en situación de crisis. Según Ley 27.264 (2016)

Conclusiones

La función de regulación de los ingresos a través del salario mínimo, vital y móvil, constituye una respuesta institucional al problema formulado por Polanyi (La Gran Transformación, 1992) acerca de la operación del principio capitalista de concebir al trabajo como una mercancía que se intercambia al igual que cualquier otra. Si se dejara el salario librado a la pura regulación del mercado, esto puede constituir una amenaza para la vida de los trabajadores, en las situaciones planteadas por la existencia de excedentes de la oferta de trabajo que superan la demanda de empleos disponibles. De esta manera, la vigencia de esa regla comenzaría sólo a partir de los salarios que exceden al salario mínimo, vital y móvil. Y es esta dimensión institucional lo que permite asimilarlo a una política social.

El presente trabajo permite sostener que la recuperación de la institución presenta comparativamente con otros períodos un **avance** significativo, en especial en términos **simbólicos**. Según hemos podido relevar su impacto **supera ampliamente la cuestión salarial**. No sólo se ha producido su **reactivación** sino que ha alcanzado una **continuidad** de más de 10 años una institución que tiene como medio, en Argentina, el **diálogo** entre representantes de trabajadores, empresarios y Estado para la definición de aspectos clave de las relaciones laborales. Esto implica que cada uno de los actores se presenta a discutir y negociar con la otra parte, reconociendo al diálogo como una herramienta válida para la definición de regulaciones en el mercado de trabajo.

En particular, podemos observar un indicador donde el Estado ha logrado recuperar, desarrollar y/o comenzar a fortalecer una capacidad, el *diálogo social*. Ello se logra a través de una institución que si bien no es nueva, sí es **novedosa en términos de su continuidad** demostrando que una institución laboral para funcionar no sólo requiere **“existir”** sino **“activarse”** y donde esto no fue posible en la historia argentina hasta este período. A estas dos premisas podemos agregar la importancia de **“mantenerse efectiva”** ante posibles embates de mecanismos que debiliten su potencial a través de estrategias distintas a la desactivación (traslado a precios, etc.).

La vigencia actual del CS resulta un dato relevante para comprender cómo se regula actualmente parte del salario en Argentina. En ese *“cómo de regula”* advertimos no solo aspectos cuantitativos sino también cualitativos. Asimismo resulta un hito su continuidad, en tanto esto contribuye a consolidar el desarrollo de la **institucionalidad laboral para las relaciones** (Bertranou, 2014⁷¹).

⁷¹ En una reciente presentación en el marco de la *Jornada del Centro de Investigación en Trabajo, Distribución y Sociedad (CITRADIS), Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, “Protección social para el sector informal en la Argentina: las políticas de transferencia de ingresos, el rol del salario mínimo y la segregación residencial”*, Mesa: Panorama y perspectivas del mercado de trabajo argentino. El papel de las políticas laborales, que tuvo lugar en Buenos aires, el 26 de Noviembre de 2014,

En este abordaje propusimos el análisis del CS desde distintas miradas. En primer lugar revisamos brevemente las perspectivas teóricas para abordar desde las políticas las problemáticas del mercado de trabajo, contrastando las **tendencias de la región** y de Argentina de los últimos años. En segundo lugar, describimos y analizamos su diseño, dinámica e impacto.

Al observar su diseño revisamos algunas características de opciones de aplicación de la política de SM y las particularidades que adquirió específicamente en nuestro país remarcando su complejidad. Al abordar su dinámica, subrayamos la vida de interrupciones de la institución, y su reciente *reactivación* y *continuidad* a lo largo de más de 10 años. En este apartado, otro elemento que destacamos es su **transitoriedad** como política en términos históricos, y su devenir intrínsecamente relacionado a **qué rol adopte el Estado en cuanto a la regulación del mercado** de trabajo y la interrelación de las fuerzas sociales.

Este mecanismo ha funcionado en períodos muy acotados y pareciera ser que, aun estando vigente, su funcionamiento estuvo vinculado a lógica del Estado según su concepción de intervención en el mercado de trabajo. Esto implicaría considerar que al analizar el período 2004-2015, su vigencia y dinámica como herramienta, constituyen un símbolo de cuáles fueron las orientaciones de las políticas laborales, y en consecuencia, el estado de la relación de fuerzas políticas.

Al detenernos en analizar y reflexionar acerca de su **impacto** destacamos diversos aspectos. Allí identificamos los beneficios tanto de la actualización del mínimo (piso, promoción de la actualización salarial vía negociación colectiva, reducción de distancias entre categorías, promoción de un cambio de dinámica en la regulación del salario) como de la modalidad bajo la cual ésta se lleva adelante (diálogo social). Al respecto, hicimos hincapié en el rol de las políticas laborales para establecer límites al uso de la fuerza de trabajo, y en pos de fomentar la cohesión social.

Para finalizar el análisis de la institución reflexionamos particularmente acerca del *impacto cuantitativo y cualitativo*, a la vez, micro, meso y macro de las políticas, remarcando la relevancia del *impacto político* de la herramienta en tanto promotora del diálogo, la democratización y legitimación de la política, más allá de su impacto más directo como el incremento del mínimo, la reactivación de la negociación colectiva o la reducción de la disparidad salarial.

A partir de esta mirada de la institución aportamos un **recorrido de sus distintos estadios** (Oszlak y O'Donnell, 1984): su negación como problema, luego su reconocimiento y posterior surgimiento como cuestión para llegar a su formalización, hoy en forma de institución de diálogo social vigente, activa y con continuidad histórica. Esto nos permitió observar su ciclo como política y focalizar en

Bertranou remarca la importancia de continuar desarrollando la institucionalidad laboral y la importancia de la continuidad en el funcionamiento de las mismas

este **período que constituyó un hito en la historia de su continuidad**: sostener activa una institución laboral, que no es otra cosa que **caminar la senda hacia la redistribución del ingreso, la disminución de las desigualdades, la reducción de la pobreza** - constituyen un gran paso. Y a la par de ello, validar una institución de diálogo social que promueve el avance hacia relaciones laborales más democráticas. Para cerrar, y pensando en la necesidad de rediseños de la política subrayamos sus **límites en cuanto al diseño** (cobertura, determinación de un monto digno, su actualización y actores a incorporar) y respecto a sus **resultados sostenibles** (necesidad de un acuerdo social que coordine la puja distributiva) que efectivamente son grandes pasos por realizar.

A modo de cierre, en base a la experiencia de esta institución, en particular con un período de continuidad histórica ya de 17 años nos interesa dejar planteadas algunas interrogantes:

¿Cuáles son los desafíos para profundizar el diálogo social como herramienta afianzada dentro del sistema de relaciones laborales? Particularmente ¿Cuáles son los retos para que el **diálogo** resulte cada vez más **productivo y sostenible** en lo que respecta a las diversas cuestiones a ser reguladas en cuanto a la dinámica del mercado de trabajo en general y en cuanto a la redistribución del ingreso en particular? ¿Qué desafíos tiene el **tripartismo** (2014, OIT, Lydia Fraile (ed.)) en pos de fortalecer la articulación de actores para moderar equitativamente las demandas salariales (alcance, número de acuerdos, alcance de acuerdos, continuidad y fortaleza y autonomía de la representación de los trabajadores)?

Aquí queda reflejado nuevamente que no está en juego sólo la consecuencia individual inmediata (el salario y las necesidades a cubrir por éste) de una inserción laboral “más” o “menos” mercantilizada, sino de su efecto en la sociedad a largo plazo. Consideramos que las respuestas a estas preguntas resultan aspectos a tener en cuenta ante nuevos procesos de investigación en relación a políticas laborales en general y en cuanto a redistribución del ingreso en particular.

Bibliografía

Beccaria, L., Maurizio, R.(2013): Mercado de trabajo y la distribución del ingreso: lo sucedido en los 2000 y sus contrastes con los noventa. En Revista Voces en el Fenix N°22: “La dignidad de los nadies”, p 36-43. Recuperado de: <http://www.vocesenelfenix.com/content/mercado-de-trabajo-y-la-distribuci%C3%B3n-del-ingreso-lo-sucedido-en-los-2000-y-sus-contrastes-co>

Beck, U. (2001): Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización. Ed. Paidós. Buenos Aires.

Bertranou, J.(1995): Estructurando la política. El papel de las instituciones. Revista mexicana de sociología, Vol.1, num 95, México, enero-marzo de 1995.

Bertranou, J. (2014): Jornada del Centro de Investigación en Trabajo, Distribución y Sociedad (CITRADIS), Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, “Protección social para el sector informal en la Argentina: las políticas de transferencia de ingresos, el rol del salario mínimo y la

segregación residencial”. Buenos Aires, 26 de Noviembre de 2014. Mesa: Panorama y perspectivas del mercado de trabajo argentino. El papel de las políticas laborales.

Bronstein, A.(1993): Las regulaciones del salario mínimo: normas internacionales y legislación nacional. Revista de Relasur. 24, 9-33.

CENDA (2009): Temas de debate. El salario mínimo vital y móvil en Argentina. En: Informe trimestral. “El trabajo en Argentina. Condiciones y perspectivas”. Primavera 2009. N°18. Centro de estudios para el desarrollo argentino. 5, 5-10.

Cortés y Marshall (1993): Política social y regulación de la fuerza de trabajo. Cuadernos Medico sociales N°65-66. Septiembre-Diciembre.

Cremonte, M. (11.9.2011): El valor de la fuerza de trabajo. Nota Página 12. Suplemento Cash. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-5454-2011-09-11.html>

Danani, C. (2005): Título: "*La constitución política de la relación asalariada: obras sociales y sindicatos en la construcción del Estado Neoliberal Asistencialista. Argentina, 1991-2000*", Tesis Doctoral. Dirigida por Estela Grassi.

Danani, C. (2012): Estatidades en disputa: recrear la protección social, refundar el estado. La reforma previsional en la Argentina, 2004-2011. Ponencia presentada en el marco del Seminario "Mercado de trabajo, distribución del ingreso y pobreza en la Argentina de la post-convertibilidad. Balances y perspectivas" organizado por el Centro de Estudios en Población, Empleo y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas (CEPED-FCE) y el Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social del Instituto de Investigaciones Gino Germani (CEyDS/IIGG-FCS), en el marco del Programa PIUBAMAS/ UBACyT. 29 y 30 de noviembre de 2012

Draibe, Sonia M. Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas. Desarrollo Económico, vol 34 N° 134.1994.

Elizondo, J. (2013). Proyecto de Ley, Trámite parlamentario 39, H. Cámara de Diputados de La Nación, 27/04/2006.

Elizondo, J. (2013): “El salario mínimo, vital y móvil, sus raíces históricas y realidad actual en la Argentina”. Documento de trabajo.Extraído de: <http://www.rubinzalonline.com.ar/blog/salario-minimo-vital-y-movil-sus-raices-historicas-y-realidad-actual-en-la-argentina-por-jorge-luis-elizondo/#.UwHzWPscFFo>

Ermida Uriarte, O. (2000): Diálogo social: Teoría y práctica. Ed. Obrera, Nro. 3, Vol. 120, 2000, p.57-65.

Ermida Uriarte, O. (2007). La política laboral de los gobiernos progresistas. Recuperado del 2 de Marzo de 2012, del sitio Web de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/05063.pdf>.

Ermida Uriarte, O. (2010). *Derechos humanos laborales en el derecho positivo Uruguayo*. Uruguay. Consultado el 28 de diciembre de 2014. Recuperado de: <http://www.fder.edu.uy>

Etchemendy, S. (2011). Cap 4 La Regulación del ingreso mínimo: El Consejo del Salario mínimo, vital y móvil y la Comisión Nacional de Trabajo Agrario. En El diálogo social y las relaciones laborales en Argentina 2003-2010: Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada. Recuperado el 15 de Febrero de 2012 del sitio Web de la Organización Internacional del Trabajo http://www.oit.org.ar/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=439:el-dialogo-social-y-las-relaciones-laborales-en-argentina-2003-2010&catid=52:publicaciones-argentina

Eyraud, F. y C. Saget (2006) “La reactivación de las instituciones de fijación de salario mínimo”. Reunión técnica sobre informalidad, pobreza y salario mínimo. MTEySS y OIT. Buenos Aires, 26 al 30 de junio de 2006.

Esping Andersen (1996). Después de la edad de oro: El futuro del estado benefactor en el nuevo orden mundial, Desarrollo Económico, vo.36 N° 142 (julio y septiembre de 1996)

Golbert, L (2010): De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales 1a. edición. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

González Espul, A. (2001, Agosto): Efectividad de los salarios mínimos. En 5° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, Buenos Aires, Argentina.

Gough, I. (2003) “Política social, economía y futuros alternativos”. En: *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales*. Buenos Aires: Miño y Dávila – Ciepp. Capítulo 8.

Grassi, E.(2004): Política y cultura en la sociedad neoliberal. Espacio Editorial, Buenos Aires, 2004 – (Cap. I, págs. 22–28)

Grassi, E.(2003): Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame. Buenos Aires, Espacio Editorial, 2003.

Groisman (2012): Salario mínimo y empleo en Argentina. REV. DE ECONOMÍA POLÍTICA DE BS. AS. | Año 6 | Vol. 11 | 2012 | 9-47 | ISSN 1850-6933

Iazzetta, O. (2000): “La reconstrucción del estado: una mirada desde la democracia”, Sociales, Revista Latinoamericana de Política Social, N° 2, Rosario, Facultad de Ciencia Política y RR.II. (UNR), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede Buenos Aires) y Facultad de Ciencias Sociales (UBA), mayo del 2000.

-----,La democracia y los vaivenes de lo público-estatal, Revista de la Saap, 2003.

Informe CIFRA (2011): El mercado de trabajo en la posconvertibilidad. Recuperado de: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20DT%2010%20-%20Mercado%20de%20trabajo.pdf>

Informe CTA (2012): De cara a una nueva convocatoria al Consejo del Salario - Aportes para el debate. Recuperado de: http://www.obderechosocial.org.ar/docs/SMVM_2012.pdf

Kostzer, D. (2006): Argentina: La recuperación del salario mínimo como herramienta de política de ingresos. En: Marinakis, A., & Velasco, J. J. ¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del cono sur. OIT, Chile (2006)

Lo Vuolo, R. (1998): *La nueva oscuridad en la política social. Del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.

Marshall, A.(con la colab.de Perelman, L.) (2007)."Salario mínimo, mercado de trabajo y pobreza en la Argentina (2003-2005)". En: *Informalidad, Pobreza y Salario Mínimo*, Buenos Aires: OIT

Marshall, A (2013): Desigualdad salarial en la Argentina. Efectos de cambios económicos e institucionales. En Revista Voces en el Fenix N°23: “Nosotros los pobres”, p 78-84. Recuperado de: http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/09_9.pdf

Marshall, A., Perelman, L. (2004), Cambios en los patrones de negociación colectiva en la Argentina y sus factores explicativos. *Estudios Sociológicos*, Vol. XXII, No. 65

Marshall, A. y Perelman, L. (2004).“Cambios en los patrones de negociación colectiva en la Argentina y sus factores explicativos”, *Estudios Sociológicos*, XXII (65).

Marinakis, A. (2006). “Desempolvando el salario mínimo: Reflexiones a partir de la experiencia en el Cono Sur”, en A. Marinakis y J. Velasco (eds.), ¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur, Oficina Internacional del Trabajo. Santiago de Chile.

Marinakis, A. (2011): Sistemas de salarios mínimos: múltiples o simples. En Seminario internacional sobre el salario mínimo. OIT. Asunción, Paraguay.

Marinakis, A. y Velasco, J. Editores (2006): ¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del cono sur. OIT, Chile (2006)

Maurizio (2013): Instituciones laborales y desigualdad social: el impacto distributivo del salario mínimo en América Latina en el nuevo milenio. Recuperado de: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/estadisticas/talleres/Salario%20M%C3%ADnimo_Maurizio_Vazquez.pdf

Maurizio, R. (2014): El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay. Serie Políticas Sociales, 194. CEPAL.

