

# **Política salarial, institucionalidad laboral y desigualdad de ingresos.**

**Análisis del período 2001-2020**

## 1. Introducción

La desigualdad es un aspecto que afecta múltiples dimensiones de la vida de las personas. Si bien es solo una de sus manifestaciones, la desigualdad de ingresos en particular es un componente central al momento de analizar el bienestar y condiciones para el desarrollo de una sociedad integrada y con cohesión social. En vista de ello, la desigualdad siempre ha sido una preocupación para el movimiento sindical y entre sus objetivos se buscado proponer políticas para avanzar en su disminución.

A la luz de la evolución de la desigualdad de ingresos en los últimos 20 años, en este trabajo se discute el impacto de la política salarial desarrollada en diferentes períodos de tiempo seleccionados. La desigualdad de ingresos salariales o dispersión salarial es particularmente relevante en la medida en que los salarios son un componente central en el ingreso de los hogares en nuestro país. Dentro de la política salarial se pone especial foco en lo ocurrido con la negociación colectiva y la fijación del Salario Mínimo Nacional.

A lo largo de las últimas dos décadas se observan diferentes etapas caracterizadas por desempeños económicos marcadamente diferentes y por modelos de relaciones laborales y negociación salarial también distintos.

A comienzos de siglo el país atravesaba una crisis económica y social muy aguda que, en el marco de relaciones laborales desreguladas bajo el paradigma de la flexibilización imperante desde los 90, implicó una profunda pérdida de salario real tanto para los trabajadores del sector público como privado.

Con una economía que comenzaba a recuperarse, a partir de 2005 se vuelve a convocar a los Consejos de Salarios y en sus primeras tres rondas (2005, 2006 y 2008) que abarcaron el primer período de gobierno del Dr. Tabaré Vázquez, el eje de la política salarial estuvo centrado en recuperar la pérdida real sufrida por el conjunto de los trabajadores durante la administración anterior del Dr. Jorge Batlle. Si bien fue un período en que el Salario Mínimo Nacional experimentó un incremento real significativo, las pautas o lineamientos no incorporaban explícitamente mejoras más importantes para los sectores más sumergidos, sino que centraban su atención fundamentalmente en una recuperación de carácter general.

Además de la negociación salarial, durante esta etapa se amplió la negociación colectiva al sector del servicio doméstico, al sector rural y al sector público, aprobándose leyes fundamentales como la de protección y promoción de la libertad sindical (ley 17.940), la ley de negociación colectiva (ley 18.566) y la de negociación colectiva para el sector público (ley 18.508).

Con el salario real ya recuperado y una economía en fuerte proceso de expansión, entre 2010 y 2015 la política salarial se orientó a priorizar la situación de aquellos sectores con niveles más sumergidos. En particular, en el marco del Consejo Superior Tripartito se acordaron incrementos muy importantes del Salarios Mínimo Nacional y la Cuarta Ronda de 2010 introdujo lineamientos específicos con subas mayores para los sectores y categorías más rezagadas. Si bien con menor énfasis, esta política se mantuvo en la Quinta Ronda desarrollada entre 2012 y 2013.

La última etapa abarca el último periodo de gobierno del Frente Amplio. En un contexto de fuerte desaceleración económica y un lento pero sostenido deterioro del nivel de empleo, la política salarial estuvo supeditada a la preocupación por la inflación, el empleo, la situación fiscal y el desempeño macroeconómico en general. Si bien el salario continuó creciendo, lo hizo a un ritmo mucho menor y de acuerdo a los lineamientos del Poder Ejecutivo, se observaron desempeños diferentes entre distintos sectores de actividad.

A partir de esta muy breve caracterización, en el documento se analiza lo ocurrido con la desigualdad de ingresos general y la dispersión salarial en particular (discriminando sin son trabajadores formales o informales), atendiendo a los diferentes períodos comentados.

## **2. Desigualdad de ingresos totales y dispersión salarial**

A diferencia de otras etapas de crecimiento económico que coexistieron con mantenimiento o aumento de la desigualdad de ingresos, el proceso de expansión económica iniciado desde 2004 fue acompañado de una muy fuerte mejora en la distribución del ingreso medida a través del Índice de Gini. El Índice de Gini es un indicador sintético de desigualdad que varía entre 0 y 1 y, a medida que toma valores más bajos, da cuenta de una distribución más equitativa. De hecho, en el extremo, un valor 0 del indicador implicaría una distribución perfectamente equitativa donde cada persona tendría exactamente el mismo ingreso, mientras que un valor 1 implica que una sola persona dispondría de la totalidad del ingreso.

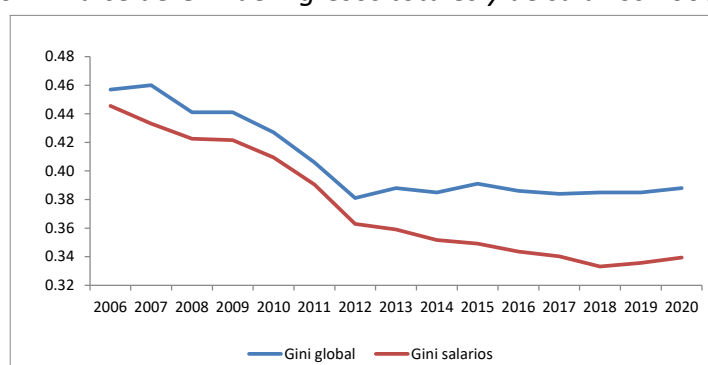
Tal como se observa en el gráfico, el Índice de Gini de los ingresos totales (línea azul) muestra un pronunciado descenso entre 2007 y 2012 para posteriormente mantenerse relativamente estancado hasta 2020. Este tipo de indicadores que miden la desigualdad presentan escasa volatilidad anual y el rango de valores que toman es acotado (entre 0,25 y 0,65 aproximadamente), por lo que el descenso observado para un período tan corto de 5 años es un avance muy marcado.

Indudablemente, dicha evolución responde a un amplio conjunto de factores que no es objeto de este estudio analizar ni cuantificar. Sin embargo, varios estudios dan cuenta que la expansión de la política de transferencias no contributivas, la reforma tributaria, la reforma

de la salud, entre otros cambios, jugaron un rol importante para explicar la disminución de la desigualdad de ingresos.

Pero más allá de reconocer la multiplicidad de causas involucradas, el peso de los ingresos salariales son un componente muy relevante dentro del total de ingresos del hogar, por lo que la política salarial es particularmente importante para entender la evolución en la distribución de los ingresos totales. Y efectivamente, el Índice de Gini de los salarios también muestra una tendencia marcadamente decreciente, que incluso se mantiene luego de 2012 aunque con menor intensidad. Recién en 2018 el descenso se frena e incluso se revierte levemente durante 2019 y 2020.

Gráfico 1: Índice de Gini de ingresos totales y de salarios 2006 - 2020



Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE

Este descenso de la desigualdad de ingresos salariales es robusto para cualquier indicador utilizado. Tanto el Índice de Atkinson como el llamado Índice de Entropía, que también varían entre 0 y 1 y toman valores más bajos a medida que la dispersión disminuye, muestran una evolución similar al Índice de Gini. Mientras en el caso de los asalariados formales la tendencia se mantiene, en el caso de los asalariados informales el comportamiento de la desigualdad salarial es más errático, particularmente debido al registro de 2020.

Cuadro 1: Índices sintéticos de desigualdad para años seleccionados

	ASALARIADOS TOTALES			ASALARIADOS FORMALES			ASALARIADOS INFORMALES		
	Índice de Gini	Índice de Atkinson	Índice de Entropía	Índice de Gini	Índice de Atkinson	Índice de Entropía	Índice de Gini	Índice de Atkinson	Índice de Entropía
2001	0.4286	0.2697	0.3364	0.4092	0.2434	0.3051	0.4190	0.2613	0.3421
2004	0.4404	0.2822	0.3612	0.4128	0.2480	0.3136	0.4289	0.2684	0.3974
2006	0.4455	0.2873	0.3704	0.4259	0.2614	0.3360	0.4381	0.2805	0.4039
2010	0.4094	0.2478	0.3033	0.3898	0.2226	0.2728	0.4231	0.2675	0.3812
2012	0.3629	0.1992	0.2314	0.3472	0.1800	0.2117	0.3761	0.2171	0.2731
2016	0.3436	0.1794	0.2119	0.3313	0.1639	0.1968	0.3658	0.2112	0.2654
2020	0.3394	0.1760	0.2055	0.3280	0.1624	0.1913	0.4028	0.2477	0.3503

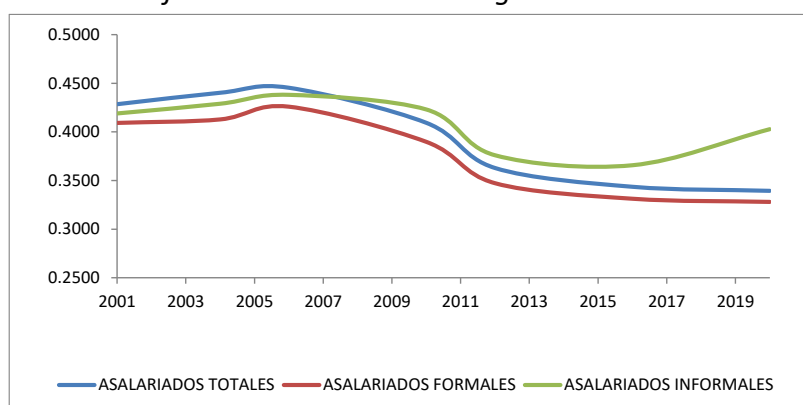
Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE

Por lo tanto, en un contexto de caída de la desigualdad de los ingresos totales entre 2007 y 2012 y posterior estancamiento, la distribución de los salarios también se volvió más

equitativa, con un ritmo más intenso hasta 2012 y de forma más lenta entre 2012 y 2018. Parece claro que la política salarial desarrollada en el período tiene un impacto relevante en los avances alcanzados en materia de distribución del ingreso.

Como se comentó antes, esta menor desigualdad salarial se produce de forma similar para trabajadores formales e informales, con la excepción del registro de 2020 que para los asalariados que no cotizan a la seguridad social muestra una dispersión mayor, quizá vinculada al impacto que la pandemia tuvo sobre este sector que fue el que lideró la caída del empleo.

Gráfico 2: Índice de Gini de ingresos salariales



Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE

### 3. Análisis de los diferentes períodos de tiempo

A la luz de las diferentes políticas salariales implementadas a lo largo de las 2 décadas, a continuación se analizan con mayor detalle los cambios registrados en diferentes períodos. Inicialmente, dicho análisis se hace a partir de funciones de densidad salarial, que muestran la proporción relativa de trabajadores en cada nivel salarial para diferentes años seleccionados. Con barras verticales punteadas se indica el valor del Salario Mínimo Nacional en cada año<sup>1</sup>.

El primer gráfico refiere al cambio ocurrido entre 2001 y 2020, tanto para los asalariados totales como para los asalariados formales. Allí se observa un desplazamiento de la función de densidad a la derecha, que marca la mejora de los salarios registrada entre ambos momentos del tiempo. Además, se observa que la mejora estuvo acompañada por una menor desigualdad o dispersión de los salarios, ya que la densidad azul correspondiente al

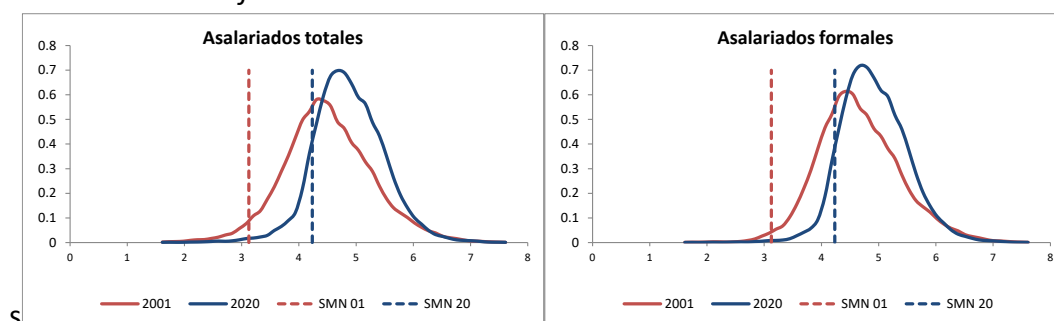
<sup>1</sup> Para que el gráfico resulte más claro se muestra la densidad del logaritmo del salario real por hora.

año 2020 es sensiblemente más alta. Esto es consistente con los indicadores sintéticos de desigualdad salarial presentados en el punto anterior.

El gráfico también permite ver fuerte crecimiento del Salario Mínimo Nacional. En 2001, si bien muy pocos asalariados percibían remuneraciones por debajo de dicho umbral, su nivel era tan bajo que hacía varios años no constituía una referencia válida para el mercado laboral. De hecho, en aquella época el valor del Salario Mínimo Nacional se utilizaba con un criterio fiscal de contención del gasto público, ya que varias condiciones de acceso y nivel de prestaciones de la seguridad social dependían de este parámetro.

Posteriormente, el Salario Mínimo Nacional creció fuertemente y actualmente es una referencia relevante dentro del mercado laboral y las categorías salariales en cada sector de actividad. El análisis muestra que en 2020 hay una proporción no despreciable de asalariados -incluso formales- que percibe remuneraciones por debajo de dicho nivel.

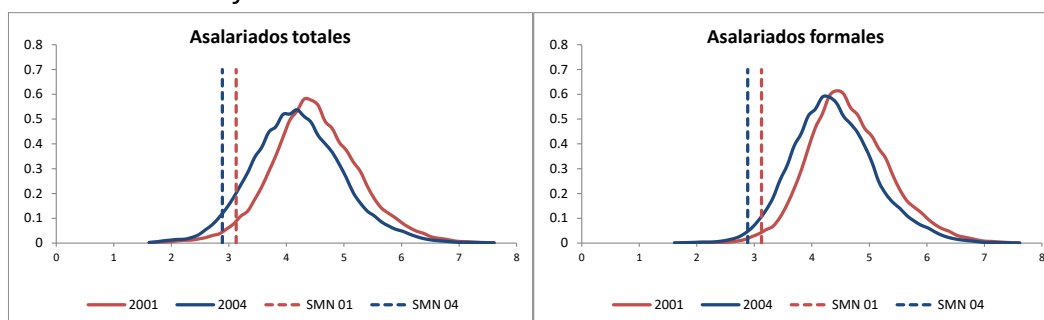
Gráfico 3: Funciones de densidad salarial 2001 - 2020



Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE

Este cambio procesado a lo largo de 2 décadas esconde diferentes períodos que resulta interesante analizar con detenimiento. Entre 2001 y 2004, durante el peor momento de la crisis económica y social, se produce el ya comentado retroceso salarial, con un desplazamiento relevante de la densidad salarial hacia la izquierda.

Gráfico 4: Funciones de densidad salarial 2001 - 2004

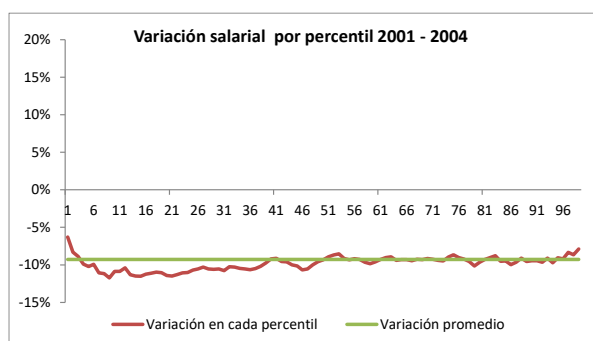


Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE

El análisis gráfico sugiere que la rebaja salarial fue generalizada, pero con leve aumento de la desigualdad salarial. Para estudiar esto con más detalle, resulta útil recurrir a las llamadas “curvas de concentración”, que reflejan la variación salarial a lo largo de la distribución (como varía el salario en cada percentil de la distribución). Para el uso de esta herramienta los datos están “anualizados”, de forma tal que las curvas que se muestran para diferentes períodos sean comparables entre sí.

Allí se observa con más claridad que entre 2001 y 2004 no solo cayeron todos los salarios, sino que la caída fue algo más pronunciada entre los niveles más bajos. A este tipo de variación salarial se la denomina “pro rico”, para ilustrar la idea de que cayeron más los salarios de los trabajadores con niveles más sumergidos.

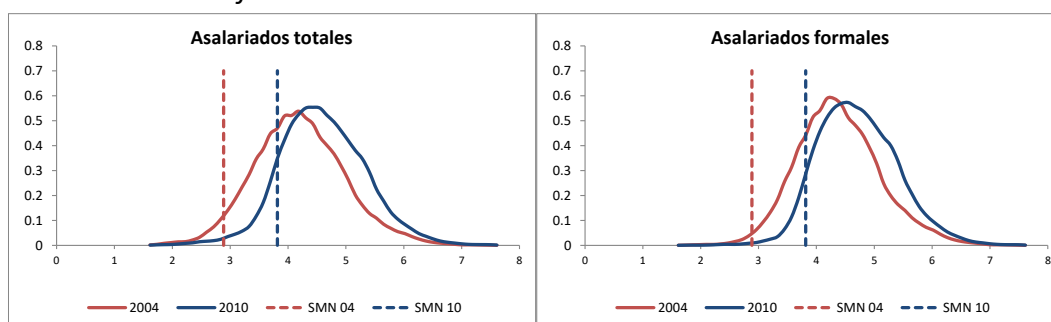
**Gráfico 5: Curvas de concentración anualizada 2001 - 2004**



Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE

Posteriormente y al influjo de la reinstalación de la negociación colectiva, entre 2004 y 2010 los salarios crecen fuertemente buscando recuperar la pérdida sufrida en los años anteriores. A lo largo de estos 6 años se observa un fuerte desplazamiento de las densidades salariales y uno aún mayor del Salario Mínimo Nacional.

**Gráfico 6: Funciones de densidad salarial 2004 - 2010**

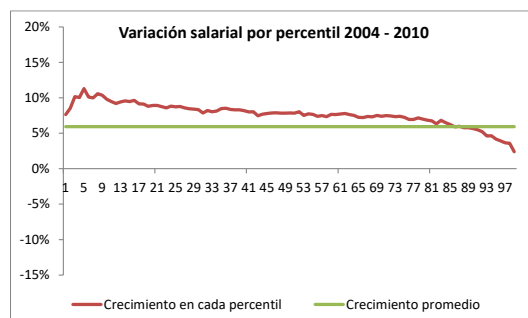


Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE

Desde el punto de vista distributivo, la curva de concentración muestra que la mejora fue generalizada pero algo superior en los menores percentiles, es decir, entre los niveles

salariales más sumergidos. Esto significa que durante este período en que la prioridad fue la recuperación salarial general, igualmente se procesó una mejora “pro pobre”, con seguridad estimulada por la expansión más importante del Salario Mínimo Nacional.

*Gráfico 7: Curvas de concentración anualizada 2004 - 2010*

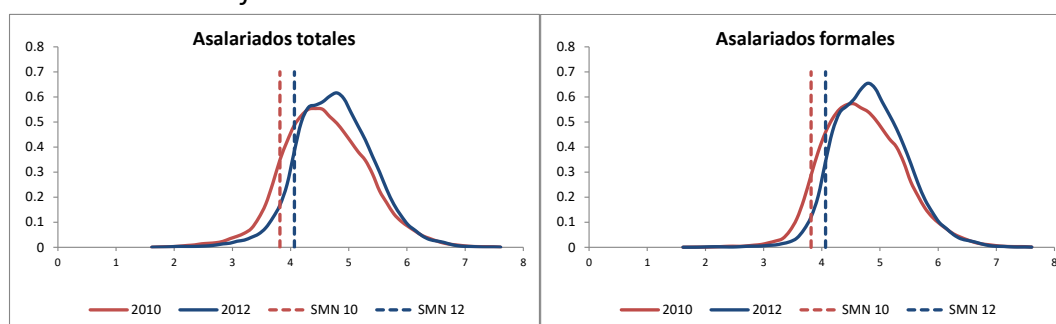


Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE

A continuación se presenta un análisis idéntico para el período 2010 – 2012 que coincide con la Cuarta Ronda de Consejo de Salarios que, como se señaló antes, estuvo caracterizada por un fuerte foco en lo distributivo a partir de un importante aumento real del Salario Mínimo Nacional y lineamientos que marcaban incrementos sensiblemente mayores para las categorías salariales más sumergidas.

El análisis gráfico del cambio procesado en tan solo 2 años muestra que, además de la expansión salarial, se producen cambios relevantes en lo que refiere a la desigualdad o dispersión salarial. La densidad se vuelve notoriamente más empinada, reflejando una menor desigualdad.

*Gráfico 8: Funciones de densidad salarial 2010 - 2012*



Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE

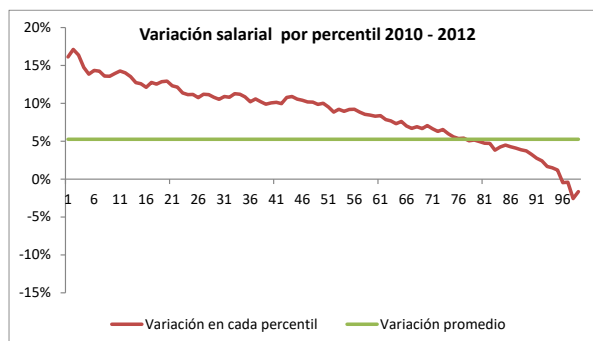
La curva de concentración de este período es particularmente ilustrativa del crecimiento salarial “pro pobre” promovido durante la Cuarta Ronda de negociación salarial. Mientras los salarios más bajos percibieron incrementos reales que en algunos casos se ubicaron



próximos o incluso por encima del 15%, entre los salarios más altos la mejora real fue sensiblemente más moderada.

Esto muestra con claridad los efectos profundos que tiene el aumento del Salario Mínimo Nacional y las categorías más sumergidas, no solo dentro de la distribución salarial sino también como factor explicativo del fuerte descenso de la desigualdad de ingresos totales procesada hasta 2012.

Gráfico 9: Curvas de concentración anualizada 2010 – 2012



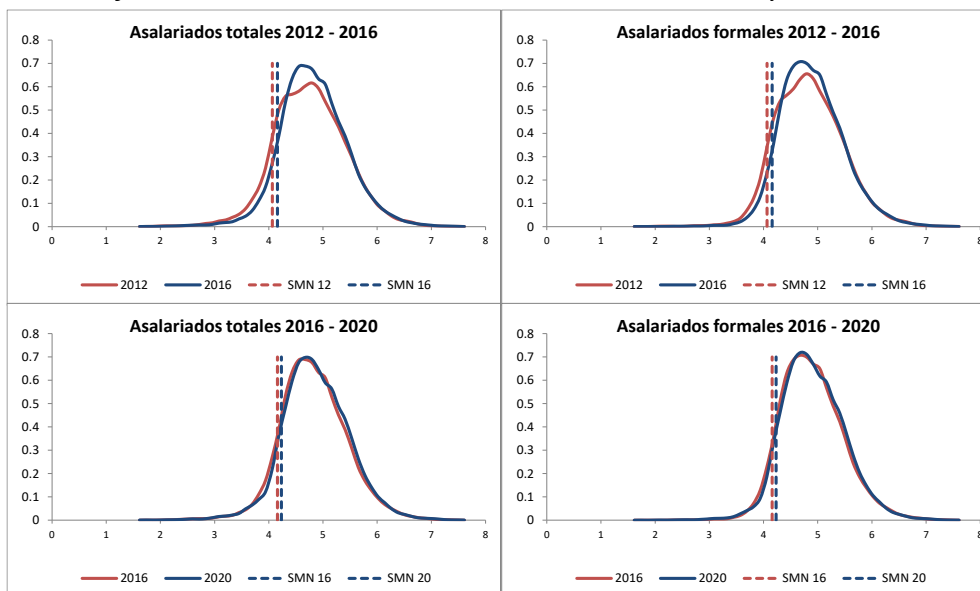
Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE

Posteriormente el análisis divide lo ocurrido en 2 etapas, una primera donde en el salario real continuó creciendo dentro de un entorno económico favorable con empleo estable y otra posterior en que la mejora salarial se desaceleró en un escenario mucho menos dinámico y caracterizado por una lenta pero sostenida caída del empleo.

El análisis gráfico muestra que entre 2012 y 2016 se alcanza una mejora salarial mayor que además viene acompañada por cambios distributivos que se analizan más adelante. En contraste, el período 2016 – 2020 estuvo marcado por un aumento salarial muy moderado y densidades salariales casi idénticas, que reflejan un mantenimiento de los niveles de desigualdad salarial a lo largo de ese período.

Teniendo en cuenta que son períodos de 4 años, en ambos casos se observa un incremento real del Salario Mínimo Nacional pero notoriamente más acotado que en los períodos anteriores.

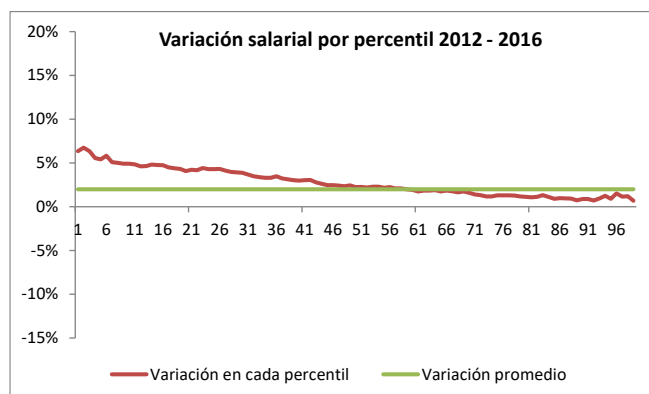
Gráfico 10: Funciones de densidad salarial 2012-2016 y 2016-2020



Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE

A partir de esto último, resulta interesante ver la curva de concentración para el período 2012-2016. Allí se observa que la mejora nuevamente tendió a ser algo más intensa entre los sectores de salarios más sumergidos, marcando una nueva impronta “pro pobre” aunque mucho menos intensa en relación a la observada en el período 2010 – 2012.

Gráfico 11: Curvas de concentración anualizada 2012 – 2016



Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE

#### 4. Reflexiones finales

El trabajo muestra que a lo largo de las últimas 2 décadas se procesaron cambios salariales relevantes en diferente dirección, y que la política salarial implementada y el marco institucional vigente en cada subperíodo tuvieron impactos relevantes en la dispersión salarial. Producto del peso que tienen los ingresos laborales en el ingreso total de los hogares, la política salarial constituyó un mecanismo muy relevante para explicar los avances en la reducción de la desigualdad registrados a partir de 2007.

Entre 2001 y 2004 no solo se procesó una fuerte rebaja del salario real, sino que la misma tuvo un sesgo regresivo, caracterizado por una caída mayor en los niveles salariales más bajos. Esta impronta “pro rico”, implica un retroceso del bienestar en 2 sentidos: no solo empeoraron los salarios sino que también se incrementó la desigualdad salarial, haciendo recaer un mayor peso del ajuste entre los sectores más vulnerables.

Posteriormente y al influjo de la reinstalación de los Consejos de Salarios, la mejora registrada a partir de 2004 tuvo un sesgo progresivo o “pro pobre”, en donde los salarios más sumergidos crecieron más. Este fenómeno se ve con especial intensidad entre 2010 y 2012, período en que mientras los salarios más bajos percibieron incrementos reales anuales que en algunos casos se ubicaron próximos o incluso por encima del 15%, entre los salarios más altos la mejora real fue sensiblemente más moderada.

Lo ocurrido en el marco de la Cuarta Ronda de Consejos de Salarios muestra con claridad los efectos profundos que tiene el aumento del Salario Mínimo Nacional y las categorías más sumergidas, no solo dentro de la distribución salarial sino también como factor explicativo del fuerte descenso de la desigualdad de ingresos totales procesada hasta 2012.