

Pandemia e impactos sobre el mercado de trabajo en el conurbano bonaerense

Pandemic and impacts on the labor market in Greater Buenos Aires

Carmona, Rodrigo; Couto, Bárbara

Rodrigo Carmona

rcarmona@campus.ungs.edu.ar

Instituto del Conurbano (ICO) de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina

Bárbara Couto

bcouto@campus.ungs.edu.ar

Instituto del Conurbano (ICO) de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina

De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

ISSN-e: 2250-6942

Periodicidad: Semestral

vol. 11, núm. 18, 2022

depracticasydiscursos.ces@gmail.com

Recepción: 01 Julio 2022

Aprobación: 07 Noviembre 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/476/4763664002/>

DOI: <https://doi.org/10.30972/dpd.11186315>

Resumen: Este trabajo busca examinar los principales impactos generados por la pandemia del covid-19 sobre el mercado de trabajo en el conurbano bonaerense, haciendo una desagregación geográfica de sus efectos más relevantes. Sobre la base de un abordaje metodológico mayormente cuantitativo y a partir de distintas fuentes oficiales, el análisis se desarrolla contemplando la evolución del empleo asalariado registrado y distintos indicadores del mercado de trabajo que incluyen la tasa de desocupación e informalidad y las variaciones por sexo y dominio estadístico. Es posible advertir así distintas trayectorias y heterogeneidades a nivel intrarregional y de género, como también diversos instrumentos de política pública desplegados con diferente alcance. En este marco, predomina un mercado de trabajo fragmentado, con efectos claros de prepandemia y propios del covid-19, y distintas derivaciones en materia laboral para el territorio de referencia.

Palabras clave: pandemia, mercado de trabajo, conurbano bonaerense.

Abstract: This work seeks to examine the main impacts generated by the covid-19 pandemic on the labor market in Greater Buenos Aires, making a geographical breakdown of its most relevant effects. Throughout official statistics and a quantitative methodological approach, we analyze the evolution of registered wage earners and different labor market indicators that include unemployment, informal work rate and variations by gender, with recently produced information disaggregated by regions. Thus, it is possible to notice different trajectories and heterogeneities at the intra-regional and gender levels, as well as various public policy instruments deployed with different scope and impacts. In this framework, a fragmented labor market predominates, with clear pre-pandemic and covid-19 effects, and different derivations in labor matters for the reference territory.

Keywords: pandemic, labor market, Greater Buenos Aires.

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo central analizar los principales impactos generados por la pandemia del covid-19 sobre el mercado de trabajo en el conurbano bonaerense, haciendo una desagregación geográfica de sus efectos más relevantes. La emergencia sanitaria agudizó el cuadro de vulnerabilidad social preexistente durante los años recesivos previos y generó consecuencias palpables en materia laboral a partir de las restricciones a la movilidad y las medidas de aislamiento desarrolladas para contener su expansión. Del mismo modo, el accionar gubernamental buscó contener las consecuencias de la crisis con el despliegue de distintos instrumentos de política con diferente alcance.

En estos términos, en un contexto de singular relevancia cómo es el del conurbano bonaerense, resulta clave examinar las diversas dinámicas asumidas en el mercado de trabajo. La hipótesis general que orienta el artículo plantea la heterogeneidad territorial de los impactos de la emergencia sanitaria a nivel del empleo. En primer lugar, se considerará, sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, un análisis de la evolución de los principales indicadores en términos de empleo y desocupación, tomando como referencia el último trimestre de 2019 y de 2021. Posteriormente, se trabajará el empleo asalariado registrado y sus impactos a nivel subregional de modo de contemplar las consecuencias propias del covid-19 durante el período de acuerdo con datos del Observatorio del Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social nacional. En tercer lugar, se analizará de modo complementario, a partir de datos recientes de la Dirección de Estadística de la Provincia de Buenos Aires, sobre distintos indicadores del mercado de trabajo que incluyen la tasa de desocupación e informalidad y las variaciones por sexo y dominio estadístico para los primeros meses de 2021. Por último, se dará cuenta de las diversas políticas desarrolladas en materia sociolaboral durante el período y sus principales resultados en municipios del conurbano bonaerense.

El trabajo se organiza del siguiente modo. En primer lugar, se examinan conceptualmente las principales dinámicas de cambio acontecidas en el mundo del trabajo y los efectos más generales provocados por la pandemia del covid-19. En segundo lugar, se analizan las diversas tendencias asumidas en el mercado de trabajo durante el período 2015-2019. Seguidamente, se analizan los distintos programas de políticas públicas y sus alcances en el territorio de referencia. Por último, se hacen unas consideraciones finales sobre las problemáticas abordadas.

2. PRINCIPALES DINÁMICAS DE CAMBIO EN EL MUNDO DEL TRABAJO Y EFECTOS A PARTIR DE LA PANDEMIA POR COVID-19

Desde fines del siglo XX y comienzos del XXI, en un escenario de extendida globalización, puede apreciarse un proceso de reconfiguración de la fisonomía del capitalismo. Por un lado, los cambios en la organización de la producción mundial junto al desarrollo de nuevas tecnologías de base informacional-digital impactan fuertemente sobre el mundo del trabajo. Por otra parte, se aprecia la agudización de situaciones de precariedad e informalidad laboral producto de las transformaciones sobre el mundo del trabajo y el aumento de los procesos de desregulación, las crisis de los Estado-Nación y sus políticas de bienestar junto a una mayor competencia a escala planetaria.

El mundo del trabajo sufre así modificaciones y distintas manifestaciones desde el proceso de reestructuración desencadenado a comienzos de los años setenta, en un sentido multiforme: i) tendencias a la informalización de la fuerza del trabajo a nivel global y al aumento de los niveles de precarización de los trabajadores/as; ii) tendencias hacia una mayor intelectualización del trabajo, particularmente en los ramos dotados de mayor impacto tecnológico-informacional digital (Antunes, 2012).

En este contexto, los empleos de duración indefinida tienden a ser cada día menos frecuentes, dado que las relaciones laborales de larga permanencia, más habituales en el modelo industrial precedente, tienden a perder lugar frente a relaciones más esporádicas, transitorias y de corta duración en el nuevo escenario.

Así, la declinación de la manufactura y la transición hacia la economía del conocimiento determina que, en ciertas actividades como el comercio minorista, el turismo y otros servicios, se experimenta el cambio de los empleos de tiempo completo por otras formas de contratación temporales, de tiempo parcial y con salarios bajos (Bensusán, 2017).

La expansión del llamado “empleo atípico”, no estándar, que no es a tiempo completo o por tiempo indefinido, se consolida como tendencia si bien no es algo reciente. El concepto hace lugar a diversas modalidades que en conjunto se diferencian del empleo típico, caracterizado por ser de carácter más permanente, de mayor duración y por desarrollarse regularmente bajo la dependencia de un empleador claramente identificado. El trabajo a tiempo parcial, sobre la base de contratos de corta extensión, genera importantes desigualdades con relación a quienes trabajan a tiempo completo, como en lo que refiere a los salarios por hora y con respecto al acceso a prestaciones sociales (International Labour Organization [ILO], 2016; Messenger y Ray, 2015).

El empleo temporal, sea por un tiempo o una actividad determinada, comienza a conformar una condición habitual en el escenario laboral reciente. A ello se suman modalidades de trabajo más precarias, tendencias a la informalidad y el no registro como elementos derivados de las falencias en cuanto al desarrollo social y económico, junto al aumento del desempleo. De igual manera, resulta importante resaltar que los cambios que se vienen experimentando en la cantidad y calidad de los empleos no son solamente el resultado de los cambios económicos o en la tecnología, sino que surgen producto de decisiones políticas tomadas en las décadas previas que cuestionan las modalidades por las cuales estaban estructuradas las relaciones laborales y el modelo de regulación (Bensusán, 2017; Weller, 2020 a y b).

En el contexto latinoamericano en particular, desde fines de los años 70 hasta comienzos del siglo XXI se observa un grave deterioro de las condiciones de salario y empleo en la región. Las reformas económicas iniciadas en la década de 1970 –en muchos casos, bajo regímenes dictatoriales– y su consolidación durante los años 90 tuvieron como base la apertura externa y la liberalización de los mercados internos, junto a la reducción de la intervención del Estado y la privatización de las empresas públicas. En el marco del mercado laboral, los cambios se expresaron con la flexibilización y desregulación de las condiciones de trabajo y una mayor desprotección de los trabajadores que acentuaron las condiciones históricas de desigualdad e informalidad.

A partir de la crisis del modelo económico de tipo liberal y aperturista, se fueron produciendo transformaciones políticas en la región que propiciaron el arribo de nuevos gobiernos progresistas y políticas públicas entre 2000 y 2014, con un crecimiento del empleo, mejoras en términos de su calidad (aumento de puestos de trabajo con seguridad social y reducción de la informalidad), mayor estabilidad laboral, aumentos en el ingreso de los trabajadores y posibilidades de jubilación como acceso a una cobertura de salud. Si bien esta situación no se plasmó de igual forma en todos los países, la región experimentó un crecimiento del salario real, un aumento del salario mínimo y una reducción de las brechas salariales (Olesker, 2016). Posteriormente, estos avances quedarían desdibujados ante el arribo de gobiernos con políticas de corte neoliberal en diversos países y el aumento persistente del desempleo y los problemas sociales y laborales.

En este escenario, se suman los impactos perjudiciales que la pandemia por covid-19 ha ocasionado sobre las distintas sociedades. Según un informe reciente de la ILO (2022), la mayor parte de los trabajadores aún no ha recuperado los ingresos por trabajo que tenía en el cuarto trimestre de 2019 y al aumento de los niveles de pobreza y desigualdad global. En América Latina la pandemia ha puesto en evidencia y acentuado las grandes brechas estructurales existentes en la región, la pobreza y la pobreza extrema alcanzaron en 2020 niveles que no se han advertían en las últimas décadas, así como un empeoramiento de los índices de desigualdad y en las tasas de ocupación y participación laboral pese a las medidas de protección social de emergencia adoptadas por los países para frenar la crisis sanitaria (Cepal, 2021).

En el contexto argentino en particular, se evidencia una serie de problemas persistentes a través del tiempo. Tal como destaca Jacovkis et al. (2021), con anterioridad a los efectos de la pandemia nos encontrábamos con

un mercado de trabajo fragmentado y deteriorado, tanto por la etapa recesiva previa desde 2018 como por procesos estructurales de largo plazo. Estas fracturas arraigadas de manera profunda generan consecuencias amplias en lo que refiere al deterioro del empleo y las condiciones de vida en general. La informalidad estructural y el trabajo no registrado conforman tendencias arraigadas, a partir de fuertes problemas de inserción socioproductiva. Del mismo modo, uno de los rasgos característicos de los mercados de trabajo de América Latina en general y de Argentina en particular es la desigualdad, donde las inequidades que se generan entre varones y mujeres constituyen una de las dimensiones más importantes (Rojo Brizuela y Tumini, 2008).

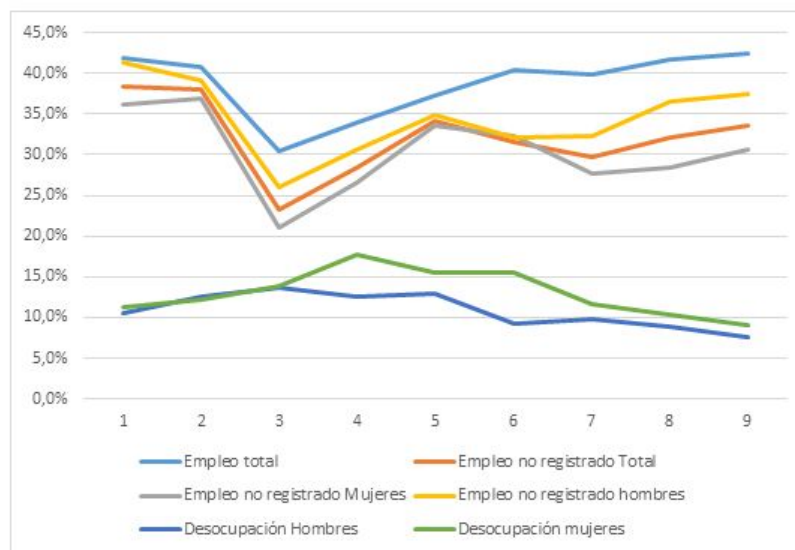
En estos términos, tal como señalan Benza et al. (2022), la emergencia sociosanitaria catalizaría las desigualdades en la estructura social de corto, mediano y largo plazo. La pandemia por covid-19 potenciaría esos problemas estructurales complejizando aún más la situación laboral y productiva, en especial en una primera etapa. En un contexto como el del conurbano bonaerense, con déficits estructurales arraigados^[4], la flexibilización de las medidas de aislamiento y la recuperación gradual de la actividad económica permitieron que ingrese nuevamente al mercado laboral una parte importante de la población que se había retirado ante la imposibilidad de buscar trabajo por las restricciones a la circulación, fundamentalmente en el sector no registrado e informal. Los impactos afectarían también al empleo registrado, si bien los distintos instrumentos públicos de apoyo compensarían la caída general. De este modo, gradualmente se iría revirtiendo una porción de los puestos de trabajo perdidos y como tendencia se acentuarían los problemas estructurales del mercado de trabajo y del entramado productivo (Carmona, 2021 a y b; Maceira et al., 2020).

2. TENDENCIAS E IMPACTOS EN EL MERCADO DE TRABAJO DEL CONURBANO BONAERENSE ANTE LA PANDEMIA POR COVID-19

El análisis de los impactos sobre el mercado de trabajo se realiza a través de un conjunto de fuentes estadísticas oficiales de Nación y Provincia de Buenos Aires, complementada con datos elaborados por el equipo de la Universidad Nacional de General Sarmiento en cooperación con el Ministerio de Trabajo. La evaluación conjunta de dichas fuentes plantea, por supuesto, desafíos importantes en cuanto a que las fuentes no son comparables entre sí, pero sí permiten delinear algunos rasgos que permiten caracterizar las heterogeneidades del territorio y proponer algunas líneas exploratorias de análisis sobre los condicionantes sectoriales, tecnológicos, de escala de las firmas y de género para futuros estudios.

El paneo de los 24 municipios del Gran Buenos Aires se nutre en primer lugar de la Encuesta Permanente de Hogares del Indec, que permite un análisis de la evolución de los principales indicadores con desagregación de género, pero sin desagregación geográfica.

Gráfico 1. Tasa de empleo total, tasa de empleo no registrado y desocupación por género, IV trimestre de 2019-IV trimestre de 2021 para el conurbano bonaerense (aglomerado Gran Buenos Aires)



Fuente: EPH-Indec.

Gráfico 1. Tasa de empleo total, tasa de empleo no registrado y desocupación por género, IV trimestre de 2019-IV trimestre de 2021 para el conurbano bonaerense (aglomerado Gran Buenos Aires)

Fuente: EPH-Indec.

¿Cómo ha impactado la pandemia en el empleo en el conurbano? A nivel agregado, la tasa de empleo (registrado y no registrado) medida en la EPH-Indec exhibió una caída de 10 puntos entre el primero y segundo trimestre de 2020, una recuperación de 9,5 puntos al año de dicha caída, es decir, al segundo trimestre de 2021, mostrando el último dato disponible del cuarto trimestre de 2021 un crecimiento del empleo por encima de los finales de 2019.

No obstante, y de acuerdo con este paneo general, la dinámica del empleo no registrado presenta ciertas singularidades en comparación al empleo registrado como se analizará más adelante. Las regulaciones impuestas en la emergencia sanitaria agravaron las condiciones laborales del segmento de asalariados no registrados. La dinámica del empleo no registrado y la desocupación según género evidencia una caída dramática de estos puestos precarios –mucho más afectados que los registrados– y una mejor recuperación relativa de los mismos para los hombres desde comienzos de 2021.

Más allá de esta tendencia general, y su desagregación por género, el análisis de los impactos a nivel subregión presenta brechas importantes y sugiere algunos interrogantes para explorar sobre sus condicionantes.

Para ello, se analizó la dinámica de los puestos de trabajo registrado en el sector privado para poder identificar los primeros impactos de la pandemia, a partir de una segunda fuente trabajada en convenio desde el Instituto del Conurbano con el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (Oede) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) sobre registros de la seguridad social (Sipa y Simplificación Registral), en el marco del proyecto Prevención y monitoreo del covid-19 en municipios del conurbano bonaerense desde una perspectiva multidimensional, de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y la Agencia del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCYT). Esta fuente permite un análisis de la evolución del empleo registrado en el sector privado desde el primer trimestre de 2020 al mismo período de 2021, con una desagregación en 7 subregiones del conurbano. La temporalidad de esta fuente difiere de las demás, pero arroja luz sobre algunos impactos diferenciados a nivel territorial.

En tercer lugar, a través de la Encuesta de Hogares y Empleo (EHE) de la Dirección de Estadística de la Provincia de Buenos Aires (DEP), se da cuenta de la distribución geográfica de la desocupación y el empleo asalariado informal, con un análisis de 5 dominios estadísticos para el primer trimestre de 2021 (ver Cuadro 1). La Dirección provincial publicó informes de EHE en 2016 y luego en 2021, de modo que abona en este trabajo para caracterizar la heterogeneidad territorial del conurbano, aunque no permite comparar con otros puntos temporales.

Cuadro 1. Recortes territoriales de subregiones/dominios para el estudio de indicadores laborales en el conurbano bonaerense

Subregiones	Partidos	Dominios	Partidos
Noroeste 1	General San Martín, Tres de Febrero.	Conurbano norte	Gral. San Martín, Morón, San Isidro, Tres de Febrero, Vicente López.
Noroeste 2	José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, San Miguel.	Periurbano norte	Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Fernando (e islas), San Miguel, Tigre.
Norte	San Fernando, San Isidro, Tigre, Vicente López.	Conurbano oeste	La Matanza, Merlo, Moreno.
Oeste	Hurlingham, Ituzaingó, Merlo, Morón.	Conurbano sur	Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes.
Sur 1	Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes.	Periurbano sur	Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela.
Sur 2	Almirante Brown, Berazategui, Florencio Varela.		
Suroeste	Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza.		

Fuente: Oede-Sipa, MTEySS de Nación y EHE-DEP, provincia de Buenos Aires.

Cuadro 1. Recortes territoriales de subregiones/dominios para el estudio de indicadores laborales en el conurbano bonaerense

Fuente: Oede-Sipa, MTEySS de Nación y EHE-DEP, provincia de Buenos Aires.

Si bien los recortes presentan algunas divergencias, la combinación de estas dos fuentes en el análisis permite una aproximación más cercana a las heterogeneidades internas del conurbano bonaerense, las cuales no podían ser apreciadas sobre la base del agrupamiento único de los 24 municipios del conurbano en el aglomerado “Partidos del Gran Buenos Aires” para la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-Indec) que brinda información de forma agregada.

Ambas delimitaciones buscaron agrupamientos entre municipios con características similares. En el caso de la regionalización elaborada por Oede, se buscó identificar áreas funcionalmente conectadas desde lo productivo y con una cierta homogeneidad interna (Borello et al., 2021). En el caso de los dominios estadísticos de la Dirección de Estadística de la Provincia, se buscó agrupar en función de homogeneidad de comportamiento de variables económicas, demográficas y sociales en los diferentes municipios. En este sentido, solo a modo de ilustración, en el dominio Conurbano oeste se agrupó a tres municipios con mayor volumen poblacional, La Matanza, Merlo y Moreno (DPE, 2015). En el caso del Oede, La Matanza fue agrupada con municipios ubicados al suroeste, por compartir rasgos de perfil productivo. Esta distinción lógicamente incidirá significativamente en la variación de indicadores por el peso que este municipio tiene en virtud de su cantidad de población.

En estos términos, el conurbano bonaerense representa el 63% de la población, el 53% del Producto Bruto Geográfico y el 5% del empleo asalariado registrado de la provincia de Buenos Aires^[5]. Precisamente por su densidad poblacional, el escenario de pandemia y el conjunto de regulaciones orientadas al cuidado y la prevención impactaron más fuerte sobre el mercado de trabajo en esta región, en comparación con regiones del interior. Las disposiciones de aislamiento y limitaciones a la circulación en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) fueron más estrictas que en otras regiones, los controles y monitoreos de las fuerzas de seguridad y de las autoridades municipales velaron por el cumplimiento de las restricciones impactando en las posibilidades de desarrollar las actividades laborales. Reorganizaciones de planteles de empleados, suspensiones, licenciamientos e implementación del trabajo remoto fueron las principales readecuaciones en el mundo del trabajo regulado (Battistini et al., 2020).

El empleo no registrado o informal por su parte fue el más afectado. El freno de la actividad durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) y luego por el Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO) llevó a la desvinculación de aquellos trabajadores asalariados sin registro en el sistema de seguridad social. La suspensión de la actividad de construcción y en casas particulares –con indicadores elevados de no registro–, los cierres de comercios gastronómicos y la suspensión de actividades turísticas afectaron fuertemente el nivel de actividad de los trabajadores informales.

Con los avances en el esquema de vacunación, los programas de asistencia financiera a los sectores vulnerables y los sectores pymes afectados se fue restituyendo progresivamente la actividad económica. Se advierte, sin embargo, que la recuperación tuvo impactos disímiles entre subregiones.

El conurbano bonaerense se caracteriza a su vez por ser una región con una elevada heterogeneidad estructural, esto es, que coexisten sectores con una elevada productividad y ocupaciones en mejores condiciones relativas y sectores de baja productividad con ocupaciones en condiciones precarias por su inestabilidad o directamente de subsistencia. Estos rasgos se fueron configurando a través de procesos históricos, por eso se cristalizan en condiciones que se reproducen y que son de difícil reversión. Como extensión de la ciudad cabecera –Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)–, el conurbano bonaerense se expande hacia el norte, oeste y el sur, configurando a partir de las redes de ferrocarriles y viales conglomerados urbanos que se van desplegando a la par del desarrollo de un conjunto de producciones de bienes y servicios diversos para atender a dicha demanda social y económica.

El primer cordón de municipios exhibe mejores indicadores sociales –bajas Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)– y económicos –alto Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita– mientras que, a medida que uno se aleja hacia el segundo y tercer cordón, las condiciones tienden en general a ser más desfavorables. Respecto de la dinámica económica, según datos de Lodola (2010), la producción industrial representa más de un tercio del PBG del conurbano (37%), le siguen el comercio (13%), las actividades inmobiliarias (12%), el transporte (10%), la construcción (6%), los servicios financieros (2,5%) y el servicio doméstico (1,4%).

De este modo, la región presenta una importante diversificación productiva y heterogeneidad socioeconómica. Municipios del primer cordón, que tienen una antigua tradición de industrialización entre las décadas del cincuenta y setenta, exhiben mayor concentración industrial, como La Matanza, San Martín y Avellaneda, mientras que otros, como San Miguel o Morón, exhiben una mayor incidencia de actividades comerciales. No obstante ello, todos los partidos del conurbano exhiben especialización en más de una rama industrial (Borello et al., 2002).

A través de un proceso de desarrollo industrial más reciente, a comienzos del siglo XXI, se dio un fortalecimiento de las tramas industriales apuntalado por políticas que tendieron a una parcial desindustrialización, pero que se combinaron con un proceso de profundización de la segregación socioterritorial (Basualdo et al., 2021). En el segundo y tercer cordón se evidenció la instalación de grandes plantas en búsqueda de mejores condiciones de espacio físico o ventajas vinculadas a la conectividad vial, el transporte y la logística, como lo muestran los municipios del norte de la región con sus parques y zonas industriales. En estas subregiones periféricas aparecen contrastes económicos y urbanos significativos, donde al mismo tiempo conviven nuevos emprendimientos inmobiliarios, asentamientos y barrios populares, grandes unidades productivas o agrupamientos de empresas de escala mediana-grande que cuentan con plantas de personal calificado y registrado, y una densa trama de pymes con débiles capacidades técnicas, organizacionales, sindicales o redes para aprovechar ventajas del entorno (Borello, 2021; Couto, 2021).

Cuadro 2. Variación absoluta y porcentual respecto a 4T 2019 de puestos de trabajo registrados por subregión del conurbano

	4T 2019	1T 2020	2T 2020	3T 2020	4T 2020	1T 2021	2T 2021
GBANOROESTE1	133.067	133.079	130.331	131.354	131.741	131.206	131.140
	100	100	98	99	99	99	99
GBANOROESTE2	103.253	103.106	100.462	101.837	102.820	102.916	103.105
	100	100	97	99	100	100	100
GBANORTE	319.486	315.892	304.847	305.693	309.264	310.215	307.469
	100	99	95	96	97	97	96
GBAOESTE	110.819	111.466	108.597	108.909	108.920	107.096	106.968
	100	101	98	98	98	97	97
GBASUR1	174.533	171.811	169.455	170.583	168.267	167.715	168.544
	100	98	97	98	96	96	97
GBASUR2	151.217	149.250	146.882	147.522	147.575	148.104	148.115
	100	99	97	98	98	98	98
GBASUROESTE	181.503	179.975	176.977	178.236	179.157	178.492	176.691

Fuente: Oede-Sipa-MTEySS de la Nación.

Cuadro 2. Variación absoluta y porcentual respecto a 4T 2019 de puestos de trabajo registrados por subregión del conurbano

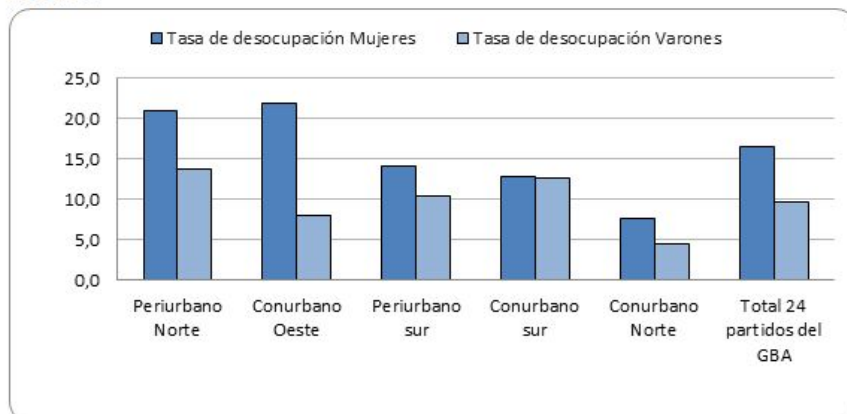
Fuente: Oede-Sipa-MTEySS de la Nación.

Los principales impactos en términos de empleo con la emergencia del covid-19 en 2020 se advierten fuertemente en la subregión Norte, integrada por municipios de PBG elevado, como Vicente López, Tigre, San Isidro y San Fernando, con una caída de 14 639 puestos entre 2019 y 2020, frente a una caída mucho menor en la zona Oeste de Hurlingham, Ituzaingó, Merlo y Morón, los cuales presentan PBG medio. Entre fines de 2020 y 2021, es decir, en la etapa DISPO de la pandemia y al año siguiente, se advierten los repuntes más importantes con creación de empleo en las zonas Noroeste 1 y Noroeste 2. Del análisis se debe destacar que Noroeste 2 exhibió la caída menos pronunciada y la recuperación más significativa, denotando las empresas de la región mayor flexibilidad para enfrentar las coyunturas de crisis. Adicionalmente, un análisis del impacto sobre el indicador de puestos registrados y sobre la apertura y cierre de empresas, que considerara la escala de las firmas, permitiría explorar si efectivamente el impacto más significativo lo tuvieron las firmas de menor escala.

El impacto de la pandemia sobre los trabajadores no registrados fue mucho más dramático que la experimentada por los trabajadores formales. La tasa de no registrados que se ubicaba según la EPH-Indec en el Gran Buenos Aires en 38% se desplomó a 23% en el peor momento de pandemia y solo se recuperó en el IV trimestre de 2021 a 33%, es decir, no alcanzó los guarismos prepandemia.

Asimismo, un análisis por subregiones, a partir de la fuente EHE provincial sobre la desocupación y el empleo informal, evidencia asimetrías importantes por dominios y por género, como puede apreciarse más adelante (Gráficos 2 y 3).

Gráfico 2. Tasa de desocupación por dominios estadísticos y género, I Trimestre de 2021



Fuente: EHE-DEP, provincia de Buenos Aires.

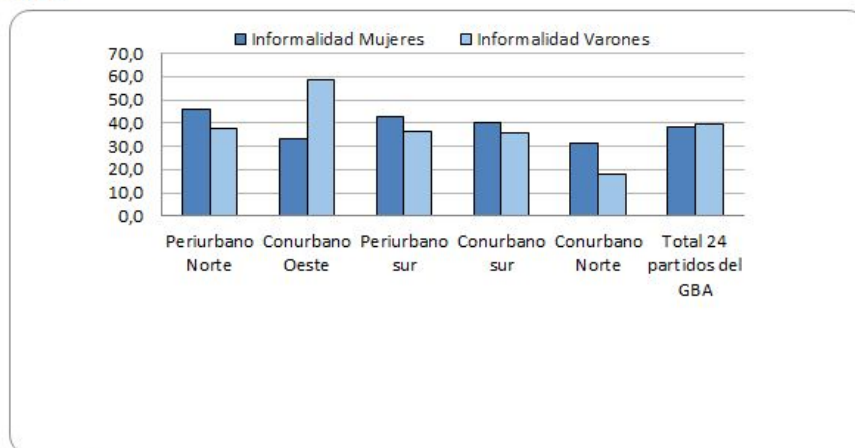
Gráfico 2. Tasa de desocupación por dominios estadísticos y género, I Trimestre de 2021

Fuente: EHE-DEP, provincia de Buenos Aires.

En términos de desocupación, los valores más altos se observan en el Periurbano Norte (Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Fernando, San Miguel y Tigre) con 17,2% y el Conurbano oeste (La Matanza, Merlo y Moreno) con 14,3%. Si se considera la problemática de género, la tasa de desocupación en mujeres es fuertemente superior a la de los hombres en el conurbano bonaerense con 16,6% versus 9,7%, respectivamente.

Las cifras más elevadas de desocupación de las mujeres se observan en el Conurbano oeste (La Matanza, Merlo y Moreno) y en el Periurbano norte, mientras que las cifras más altas de los hombres se advierten en el Conurbano sur (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes) y en el Periurbano norte.

Gráfico 2. Tasa de informalidad por dominios estadísticos y género, I Trimestre de 2021



Fuente: EHE-DEP, provincia de Buenos Aires.

Gráfico 2. Tasa de informalidad por dominios estadísticos y género, I Trimestre de 2021

Fuente: EHE-DEP, provincia de Buenos Aires.

Por otra parte, la informalidad –entendida en esta fuente como los asalariados no registrados– alcanza al 38,8%, es decir, involucra a casi 4 de cada 10 trabajadores asalariados. Los valores más altos se presentan en el Conurbano oeste con 47,6% (Matanza, Merlo y Moreno), seguido por el Periurbano sur (Almirante Brown,

Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza y Florencio Varela), Periurbano norte y Conurbano sur (39,6%, 38,9% y 37,8%, respectivamente).

Cabe señalar con relación al empleo no registrado que, en todos los dominios, excepto el Conurbano oeste, la informalidad es más elevada en las mujeres. Probablemente, se deba al peso de La Matanza en esa subregión y dentro del conjunto de actividades productivas, a la incidencia de actividades más masculinizadas con subregistro de empleados, como la construcción.

En síntesis, del análisis expuesto se advierte que municipios del primer cordón (Vicente López, Tres de Febrero o Avellaneda) con indicadores generales más favorables (PBG per cápita alto, bajo NBI y desocupación) han padecido impactos más significativos en términos del empleo en pandemia. Si bien es probable que el piso del cual partían les permitió mejores condiciones para enfrentar la crisis socio sanitaria, la recuperación en no ha compensado un año después su situación previa.

La subregión Noroeste 2, comprendida por municipios del tercer cordón con condiciones socioeconómicas más desfavorables (PBG per cápita bajo, NBI y desocupación altos), ha sorteado la pandemia en mejores condiciones en términos de empleo registrado, con caídas menos pronunciadas en el momento del ASPO más estricto y recuperaciones más significativas cuando mejoraron los niveles generales de actividad económica. Probablemente, incida en esa ecuación la escala mediana grande de las empresas instaladas en estos municipios en períodos más recientes, un parque tecnológico más renovado, una gestión y organización más modernas, lo cual hace a sus capacidades y flexibilidad para enfrentar condiciones adversas del contexto.

De todo lo expuesto, se sugiere como líneas a profundizar en futuros trabajos, que en un contexto territorial de singular relevancia como es el del conurbano bonaerense, resulta clave examinar las dinámicas asumidas en el mercado de trabajo en las diversas subregiones del conurbano, las cuales podrían obedecer, por un lado, en el análisis del empleo formal, a factores más asociados al tamaño del capital y su grado de actualización tecnológica y, por otro lado, en el análisis del empleo informal, a factores vinculados a la composición por sectores de actividad y sus dinámicas de género.

3. PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA DESARROLLADOS

La intervención gubernamental fue determinante para reducir los efectos generados por el covid-19. Desde el nivel nacional, los principales instrumentos de política pública fueron desplegados desde el Ministerio de Desarrollo Social, la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) y el Ministerio de Desarrollo Productivo. Uno de los programas relevantes en los primeros meses de la pandemia fue el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional que contó con tres rondas de pago: abril, junio y agosto/septiembre de 2020 y era compatible con la percepción de la Asignación Universal por Hijo (AUH).

El IFE consistió en un bono o seguro social para trabajadores informales o monotributistas de las primeras categorías que fueron impedidos de trasladarse para trabajar a partir del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO). Fue la prestación con mayor alcance poblacional, con 8,9 millones de personas en cada liquidación a nivel nacional, 1,9 millones radicados en el conurbano (17% de la población total de la región) y representando el 61% de los beneficios otorgados en la provincia de Buenos Aires. En ocho distritos del conurbano, el beneficio supera el 20% de la población, como en San Miguel, Merlo, Lomas de Zamora, José C. Paz, Florencio Varela, Almirante Brown, Malvinas Argentinas y Moreno. El monto del subsidio representaba el 60% del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM).

Por su parte, el programa Potenciar Trabajo (ex Hacemos Futuro y ex Argentina Trabaja) del Ministerio de Desarrollo Social de Nación buscaba mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socioproductivos, sociocomunitarios y de terminalidad educativa, con el fin de promover la inclusión social plena para personas que se encontraban en situación de vulnerabilidad social

y económica. En el conurbano bonaerense, el programa Potenciar Trabajo alcanzaría a más de 222 mil beneficiarios (2% de la población de este territorio), con mayor presencia en los municipios de Florencio Varela (4,2%) y José C. Paz (3,8%)^[6].

En materia de apoyo a la producción y el trabajo registrado, se generó una amplia batería de instrumentos e iniciativas de apoyo. Entre ellas, se destacaban: la prohibición de despidos, el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), la reducción de contribuciones patronales, créditos subsidiados y el mecanismo de validación de suspensiones con pago del 75% del salario.

El ATP constituyó un instrumento relevante con seis versiones entre abril y septiembre de 2020 y llegó a asistir a nivel país a más de 274 mil empresas y casi 2,3 millones de trabajadores. Con el pago de hasta la mitad del salario, abarcó en algunos municipios del conurbano bonaerense entre un 70 y 80% de las empresas y fue clave para mantener los niveles de empleo, en especial durante los momentos de mayor restricción y caída de las ventas de las empresas. Posteriormente, se desarrollaría una séptima ronda del ATP, focalizando el programa en sectores críticos a través del pago del salario complementario.

Hacia el último trimestre de 2020, el IFE no tuvo una nueva versión y para atender casos específicos no contemplados en el marco del nuevo ATP se retomó el Programa de Recuperación Productiva (Repro II), pero con un alcance mucho más acotado. Las actividades afectadas por las medidas restrictivas ante el aumento de contagios de coronavirus durante los primeros meses de 2021 fueron asistidas por este programa. Por otra parte, la Anses confirmaría el pago de un bono de 15 000 pesos por única vez para asistir a los sectores vulnerables golpeados por la pandemia y la pobreza para el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Estos instrumentos nacionales se complementarían con otras medidas activas de la provincia de Buenos Aires en términos de asistencia social, apoyo financiero y sostenimiento económico a monotributistas y micro y pequeñas empresas en crisis por la pandemia. Del mismo modo, los municipios tendrían un papel destacado en la contención de la situación socioeconómica del territorio, el despliegue de los diversos programas de gobierno disponibles y la generación de distintas acciones de articulación institucional y asistencia social y productiva más general.

En estos términos, la acción gubernamental en todos sus niveles fue relevante para reducir los efectos generados por la pandemia. Los principales programas apuntaron, por un lado, a contener en términos de ingresos e inclusión social a los sectores de mayor vulnerabilidad social y económica. Por otro lado, se orientaron a contener la pérdida de empleo registrado y a asistir a las empresas en crisis con crédito subsidiado, reducción de contribuciones patronales, prohibición de despidos y pago de una proporción importante del salario del trabajador. La importancia de estos programas, luego de pasada la etapa más crítica de 2020, derivó en una ayuda más acotada desde el último trimestre de ese año para adelante, por lo cual se fue resignando el componente de asistencia en ingresos en pos de estimular prioritariamente la recuperación de la actividad económica.

4. CONSIDERACIONES FINALES

El conurbano bonaerense presenta un mercado de trabajo fragmentado, donde coexisten sectores con niveles diferentes de productividad, desarrollo tecnológico y organización del trabajo, y tendencias hacia al deterioro del empleo y de las condiciones de vida con el fuerte peso que alcanza en la actualidad el trabajo no registrado. Asimismo, la configuración social, económica y urbana de la ciudad extendida, a través de diferentes procesos históricos, fue cristalizándose en un crecimiento “espontáneo” hacia las periferias que derivó en asimetrías importantes y problemas sociales y económicos que demandan intervenciones de ordenamiento multinivel de gran complejidad.

En este marco, el escenario recesivo prepandemia y los impactos propios del covid-19 tuvieron múltiples derivaciones en materia laboral para el territorio de referencia que se explicitan en las distintas trayectorias y heterogeneidades a nivel intrarregión y de género analizadas. Si bien el sistema de información nacional

y provincial plantea desafíos importantes para ponderar las dinámicas de evolución temporales y al mismo tiempo una desagregación regional, los ejercicios propuestos en este artículo buscan aportar a caracterizar algunos de los impactos sobre el empleo desde el comienzo de la pandemia, considerando las brechas a nivel de subregiones y de género cuyo rol es central para comprender las desigualdades socioterritoriales de la región.

Los impactos de la pandemia fueron asimétricos entre subregiones si se considera la destrucción de puestos de trabajo registrados, siendo mayores en zonas con mejores condiciones históricas y más leves en áreas con condiciones socioeconómicas territoriales más desfavorables. La subregión Norte (Vicente López, Tigre, San Isidro y San Fernando), con mejores entornos sociales y económicos, fueron las más fuertemente afectadas. Al mismo tiempo, esta subregión contó con mejores condiciones de la población y mayores recursos públicos para enfrentar la crisis sociosanitaria. En el extremo opuesto, la subregión Noroeste 2 (José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno y San Miguel) fue la que menos empleo perdió en pandemia y la que exhibe mayor recuperación desde 2021.

Por otra parte, considerando el recorte de los dominios estadísticos para la primera parte de 2021, la tasa de desocupación es fuerte para el Periurbano norte (Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Fernando, San Miguel y Tigre) y el Conurbano oeste (La Matanza, Merlo y Moreno), con fuerte predominio a nivel de las mujeres. Con relación al empleo asalariado no registrado, con niveles altos en todos los dominios, la informalidad es más elevada en las mujeres con la excepción del Conurbano oeste.

Se sugiere, entonces, como líneas de trabajo exploratorias, que las dinámicas del empleo formal podrían obedecer a factores asociados al tamaño del capital y su grado de actualización tecnológica; mientras que las dinámicas del empleo informal podrían relacionarse con mayor fuerza a factores vinculados a la composición por sectores de actividad y de género.

En cuanto al rol del Estado, cabe destacar que la acción gubernamental fue central para atenuar los impactos de la pandemia. Se describieron los principales instrumentos de política pública desplegados en pos de contener y atender necesidades básicas alimentarias y de subsistencia en un contexto fuertemente restrictivo para la actividad económica y laboral. Por un lado, estos programas se orientaron contener en términos de ingresos e inclusión social a los sectores de mayor vulnerabilidad social y económica. Por otro lado, las intervenciones estatales buscaron contener y detener la pérdida de empleo registrado y asistir a las empresas en crisis con diversas iniciativas. Luego de pasada la etapa más crítica de 2020, la ayuda estatal fue más acotada en términos de ingresos. A partir de la suspensión del IFE, los programas de mayor impacto por la cantidad de erogaciones y de población alcanzada son la AUH y el Potenciar Trabajo, que junto con un conjunto de programas de estímulo a la recuperación de la actividad económica buscan atender el escenario sociolaboral actual.

El panorama descripto plantea la urgencia de desplegar de manera rápida intervenciones profundas en materia laboral para la región que puedan dar cuenta de las desafíos y problemas planteados. De esta forma, el análisis realizado para el conurbano bonaerense resalta la necesidad de políticas de contenido sociolaboral más articuladas que puedan abordar las diferencias de tipo territorial, como así también las desigualdades en términos de género que adquieren gran significación en la última etapa. El mayor reto para adelante se plantea así en combatir la persistencia del empleo no registrado, junto a la disminución de los elevados niveles de pobreza y la profunda caída de los salarios reales de sectores con ingresos medios y bajos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antunes, R. (2012). La nueva morfología del trabajo y sus principales tendencias: informalidad, infoproletariado, (in)materialidad y valor. *Sociología del trabajo*, 74, 47-68.
- Battistini, O., Anigstein, C. y Maceira, V. (2020). Trabajo y empleo en el Conurbano Bonaerense. Informe Septiembre 2020, proyecto "Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional". Agencia I+D+i y Universidad Nacional General Sarmiento.

- Basualdo, E., Manzanelli, P. y Bona L. (2021). La estructura productiva en la Región Metropolitana de Buenos Aires. De la valorización financiera (1976-2001) a las transformaciones en el siglo XXI. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, (21).
- Bensusán, G. (2017). Nuevas tendencias en el empleo: retos y opciones para las regulaciones y políticas del mercado de trabajo. En G. Bensusán, W. Eichhorst y J. M. Rodríguez (eds.) *Las transformaciones tecnológicas y sus desafíos para el empleo, las relaciones laborales y la identificación de la demanda cualificadas* (81-171). Serie Documentos de Proyectos. Cepal. <https://bit.ly/3TRQUoi>
- Benza, G., Dalle, P. y Maceira, V. (2022). Estructura de clases de Argentina: efectos de la doble crisis pre pandemia y pandemia en el empleo, los ingresos y la reproducción social de los hogares. En P. Dalle (comp.) *Estructura social de Argentina en tiempos de la pandemia de covid-19: Efectos de la doble crisis y recomposición social en disputa*. Colección IIGG-UBA/Agencia.
- Borello, J. (2021). Entrevista realizada sobre “Políticas de desarrollo productivo en el conurbano bonaerense, por Bárbara Couto y Leandro Rodríguez. Observatorio del Conurbano.
- Borello, J., Fritzsche, F. y Vio, M. (2002). La industria de la Región Metropolitana de Buenos Aires: una mirada global, regional y local. En A. Federico (coord.) *Economía y sociedad en la Región Metropolitana de Buenos Aires en el contexto de la reestructuración de los '90*. Ediciones Al Margen –UNGS.
- Carmona, R. (coord.) (2021a). *El conurbano bonaerense en pandemia. Alcances y desafíos desde una perspectiva multidimensional*. Ediciones UNGS.
- ____ (2021b). *Los municipios del conurbano bonaerense ante la segunda ola. Análisis y lineamientos de acción frente al COVID-19*. Ediciones UNGS Ediciones UNGS.
- Couto, B. (2021). Desigualdad social en el territorio” Módulo Temático. Diplomatura en políticas sociales para la gestión y el desarrollo local, Secretaría de Inclusión Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2021). *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1).
- DPE (2015). Estudios de Población de la Provincia de Buenos Aires. La población de la provincia de Buenos Aires: crecimiento intercensal 1947-2010. <https://bit.ly/3zjdcYq>
- ____ (2021). Encuesta de Hogares y Empleo. Datos del 1er trimestre de 2021. <https://bit.ly/3TYiHni>
- International Labour Organization [ILO] (2016). *Non-Standard Employment Around the World: Understanding challenges, shaping prospects*.
- ____ (2022). *Observatorio de la OIT sobre el Mundo del Trabajo* (9ª ed.)
- Jacovkis, P., Masello, D., Granovsky, P. y Oliva, M. (2021). La pandemia desnuda nuestros problemas más estructurales. *Trabajo y sociedad*, 21(36), 9-28.
- Lodola, A., Brigo, F. y Morra, F. (2010). Proyecto PICT 799/2007. Economía de los gobiernos municipales. Teoría y aplicaciones a la Argentina. Producción en los municipios de la provincia de Buenos Aires, Abril.
- Maceira, V., Vázquez, G., Ariovich, A., Crojethovic, M. y Jiménez, C. (2020). Pandemia y desigualdad social: los barrios populares del conurbano bonaerense en el aislamiento social preventivo y obligatorio. *Revista Argentina de Salud Pública*, 12, 12-12.
- Maceira, V. (2010). *Trabajadores del conurbano bonaerense. Heterogeneidad social e identidades obreras*. Prohistoria.
- ____ (2012). Notas para una caracterización del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Boletín Informativo. Observatorio das Metrópoles*, 3(224).
- ____ (2016). Aportes para el análisis de la estructura de clases y la diferenciación social de los trabajadores en el área Metropolitana de Buenos Aires en la post-convertibilidad. Estudios del Trabajo. *Revista de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (Aset)*, (52).
- Messenger, J. y Ray, N. (2015). “The ‘deconstruction’ of part-time work”, n J. Berg (ed.) *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st century*. ILO.
- Olesker, D. (2016). El mercado laboral en América Latina: Pasado, presente y futuro. *Nueva sociedad*, (264), 63.

- Rojo Brizuela, S. y Tumini, L. (2008). Inequidades de género en el mercado de trabajo de la Argentina: las brechas salariales. *Revista de trabajo*, 4(6), 53-70.
- Weller, J. (2020a). Las transformaciones tecnológicas y el empleo en América Latina: oportunidades y desafíos. *Revista de la Cepal*, 130, 7-27.
- _____ (2020b). La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/67). Comisión Económica para América Latina.

NOTAS

- [1] Recibido 01/07/2022. Aceptado 07/11/2022.
- [2] Posdoctor en Ciencias Humanas y Sociales de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador-docente asociado del Instituto del Conurbano (ICO) de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) e investigador independiente del CONICET. Correo electrónico: rcarmona@campus.ungs.edu.ar.
- [3] Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora-docente adjunta y Decana del Instituto del Conurbano (ICO) de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Correo electrónico: bcouto@campus.ungs.edu.ar
- [4] Ver al respecto Maceira (2010, 2012, 2016).
- [5] Ver al respecto Lodola et al. (2010) e información del Oede para el conurbano bonaerense.
- [6] A nivel país, el programa involucraba en ese momento a 920.000 trabajadores y suponía el 1,25% del presupuesto de la Administración Pública Nacional. Según los datos publicados en el Presupuesto Abierto por el Ministerio de Economía de la Nación, al 11 de octubre de 2020, de las transferencias realizadas en distintos programas sociales a la provincia de Buenos Aires en la partida Ayuda Social a Personas, el Potenciar Trabajo representaba el 95% del monto transferido.