

# Evolución del mercado de trabajo y de la estructura del empleo en la Provincia de Buenos Aires desde la convertibilidad (1991-2009)

*Julio C. Neffa, Juliana Persia, Juan Martín Bustos, María Laura Oliveri<sup>1</sup>*

## Presentación

El propósito de este artículo es el de brindar información para analizar e interpretar de manera global la evolución del mercado de trabajo y la estructura del empleo en la Provincia de Buenos Aires desde la convertibilidad (1991-2009)<sup>2</sup>. La provincia genera actualmente el 35,5% del producto interno bruto (PIB) y concentra alrededor del 48,5% de la fuerza de trabajo urbana del país; aspectos que ponen de relevancia su importancia para la economía nacional.

Si bien existen organismos nacionales y provinciales que producen información referida al número y características de la ocupación urbana en las provincias, así como registros administrativos que pueden aprovecharse para tales fines, persisten importantes lagunas e inconsistencias en la información; en particular, en la referida al empleo público y el empleo no registrado. Además se enfrentan serias dificultades para armonizar y comparar las estadísticas procedentes de diferentes fuentes. Las encuestas y registros administrativos responden a concepciones de producción de información muy sectorializadas, lo que implica que en la práctica sean difíciles de compatibilizar debido a la gran variedad de definiciones, universos, períodos cubiertos y sistemas clasificatorios, existentes entre unas y otras.

---

<sup>1</sup>Julio Neffa, Investigador Superior del CONICET en el CEIL (E-mail: [jneffa@ceil-piette.gov.ar](mailto:jneffa@ceil-piette.gov.ar)); Juliana Persia, Investigadora asociada al CEIL del CONICET (E-mail: [julianapersia@gmail.com](mailto:julianapersia@gmail.com)); Juan Martín Bustos, Investigador del CENEP (E-mail: [jmartinbustos@gmail.com](mailto:jmartinbustos@gmail.com)); María Laura Oliveri, Investigadora asociada al CEIL del CONICET (E-mail: [lauraoliveri@yahoo.com](mailto:lauraoliveri@yahoo.com)).

<sup>2</sup>Se trata de un producto del PICT 2383/06 "Modelos de Desarrollo y Políticas Activas de Empleo (2002-2010)" que se lleva a cabo en el CEIL-PIETTE del CONICET con el apoyo del FONCYT y del CONICET.

Por esas razones no son abundantes los estudios de este tipo y consideramos que su contenido puede ser de utilidad para los docentes, investigadores y estudiantes avanzados que se desempeñan en las ciencias sociales del trabajo, estimulándolos para desarrollar y profundizar algunos de los temas que se introducen a continuación.

En una primera parte de este artículo se aborda la evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo en la Provincia de Buenos Aires, a partir de la información que brinda la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), en sus dos modalidades, puntual y continua<sup>3</sup>. En base a esta encuesta se proporcionan regularmente las tasas oficiales de empleo, desocupación, subocupación y pobreza.

Dicha encuesta se releva actualmente en el Conurbano Bonaerense, en La Plata y Ensenada, en Mar del Plata y Batán, en Bahía Blanca y Cerri, y en San Nicolás<sup>4</sup>. En su conjunto, estos cinco aglomerados representan alrededor del 78% de la población de la Provincia de Buenos Aires, la que según proyecciones del INDEC, rondaría en la actualidad los 15.185.300 habitantes.

También con base en indicadores de la EPH, en una segunda sección, se lleva a cabo una caracterización de la estructura del empleo urbano según categoría ocupacional, composición público-privado, condición de registro del empleo (registrado y no registrado) y sector de actividad. La EPH es una de las pocas fuentes disponibles que capta regularmente la ocupación no-asalariada y sus tipos, y la ocupación no registrada ante la seguridad social. Sin embargo es poco precisa en la captación del empleo público (el cual no es diferenciado en su nivel de gobierno) así como a los efectos del análisis sectorial, el que demanda niveles elevados de desagregación de los datos. Como toda encuesta por muestreo, los datos de la EPH tienen un error estadístico asociado y éste se eleva cuando se consideran subgrupos de población pequeños.

---

<sup>3</sup> En 2003 se encaró un proceso de reformulación integral de la EPH que además de abarcar aspectos temáticos y organizativos implicó el pasaje de una encuesta de tipo puntual a otra de tipo continuo. No obstante esto, un conjunto de aglomerados, entre ellos San Nicolás-Villa Constitución, se siguieron relevando bajo la modalidad puntual hasta su incorporación a la continua en el tercer trimestre de 2006. Para más detalles puede consultarse: La nueva Encuesta Permanente de Hogares en la Argentina, INDEC 2003.

<sup>4</sup> En rigor, la EPH define como dominio al aglomerado "San Nicolás-Villa Constitución". De modo tal que sólo la población de San Nicolás, que representa un 75% de la población del aglomerado (alrededor de 175.000 personas), corresponde a la provincia de Buenos Aires; el 25% restante pertenece a la jurisdicción de la Provincia de Santa Fe.

En una tercera sección se describe la dinámica del empleo total, con y sin planes de empleo, y del registrado en el sector privado en relación a la evolución del producto bruto geográfico (PBG). El PBG es un indicador de la magnitud de la economía de la provincia y permite brindar una visión del contexto en el cual se desarrolla el mercado de trabajo y el empleo.

Posteriormente, en una cuarta sección, se aborda la caracterización del empleo privado registrado a nivel del total provincial. En la actualidad la fuente más importante para analizar el nivel y evolución de los puestos de empleo registrados ante la seguridad social proviene de los registros administrativos del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), antiguamente SIJP<sup>5</sup>, que forma parte del Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). La información de esta fuente se basa en los registros administrativos que surgen de las nóminas de las declaraciones juradas de personal en relación de dependencia que realizan mensualmente los contribuyentes (empresas privadas y organismos públicos) a fin de comprometerse a efectuar el pago de aportes y contribuciones patronales a la seguridad social. A partir de la información básica que provee la AFIP varios organismos públicos realizan tareas de consistencia, adecuación y reagrupamiento de datos y categorías, con el objeto de transformar la base de registros diseñada con propósitos administrativos en una serie longitudinal susceptible de ser analizada estadísticamente<sup>6</sup>.

A diferencia de los datos procedentes de la EPH, en este caso, la unidad de análisis es el “puesto de trabajo” (y no las personas), la información abarca a la totalidad de la jurisdicción de la provincia (no sólo a los principales aglomerados urbanos) y cuenta con periodicidad mensual. Además -al no estar sujetos a errores muestrales- estos datos permiten tratamientos muy desagregados de la información, de suma importancia para el análisis sectorial detallado.

Por último, en la sección quinta, se caracteriza al empleo público en sus distintos niveles de gobierno a partir de una diversidad de fuentes de información;

---

<sup>5</sup> Desde el año 1994 y hasta diciembre de 2008, en Argentina existió un régimen previsional mixto (el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, SIJP), con el 76% de los afiliados aportando al Régimen de Capitalización. En diciembre de 2008 se promulgó la Ley 26.425 que derogó el régimen vigente y dio origen al SIPA. El nuevo régimen es un sistema puro de reparto.

<sup>6</sup> Entre ellos se destacan: La Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC y el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social. Para más detalle sobre esta última fuente -que es la que ha utilizado mayormente este trabajo- ver Castillo, V. et al. (2004).

desde leyes de presupuesto de la provincia a datos publicados por distintos organismos nacionales. La articulación de fuentes ha permitido complementar la información menos detallada y cabal que ofrece la EPH y suplir la ausencia de registros administrativos del SIPA para el empleo público (provincial y municipal) de la provincia de Buenos Aires; la que a diferencia de otras controla aún las cajas de previsión social de sus empleados públicos<sup>7</sup>.

Finalmente, cabe destacar que el recorte geográfico efectuado enfrenta, a los efectos del estudio del mercado de trabajo, la dificultad de que el principal aglomerado de la provincia, el Conurbano, no constituye en sí mismo un mercado de trabajo. En rigor, se inserta en un área metropolitana más amplia que incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). En base a datos procedentes de la EPH, se estima que prácticamente la mitad de los puestos de trabajo que se generan en el dominio de la CABA son ocupados por trabajadores que residen en el Conurbano; y en paralelo, se estima que un 5% de los puestos del Conurbano son ocupados por residentes de la CABA (DGEC, 2010). Esto tensiona la pertinencia de los dominios jurisdiccionales, lo que se vuelve del todo evidente en los estudios -como éste- que utilizan fuentes de información con diferentes unidades de registro; en este caso, las personas y los puestos de trabajo.

## **Evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo**

### *Las tasas de actividad*

Dado el peso del Conurbano Bonaerense en el total de población urbana del país, la evolución de sus indicadores tiene una fuerte incidencia en los promedios nacionales. Así se observa (Gráfico Nro. 1) que la tasa de actividad del total país sigue de cerca la del Conurbano. También se observa que la tasa de actividad en el Conurbano es significativamente inferior a la que presenta la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

En el Conurbano la tasa de actividad creció alrededor de 5 puntos porcentuales (p.p.), a lo largo de la década del noventa. Así entre mayo de 1990

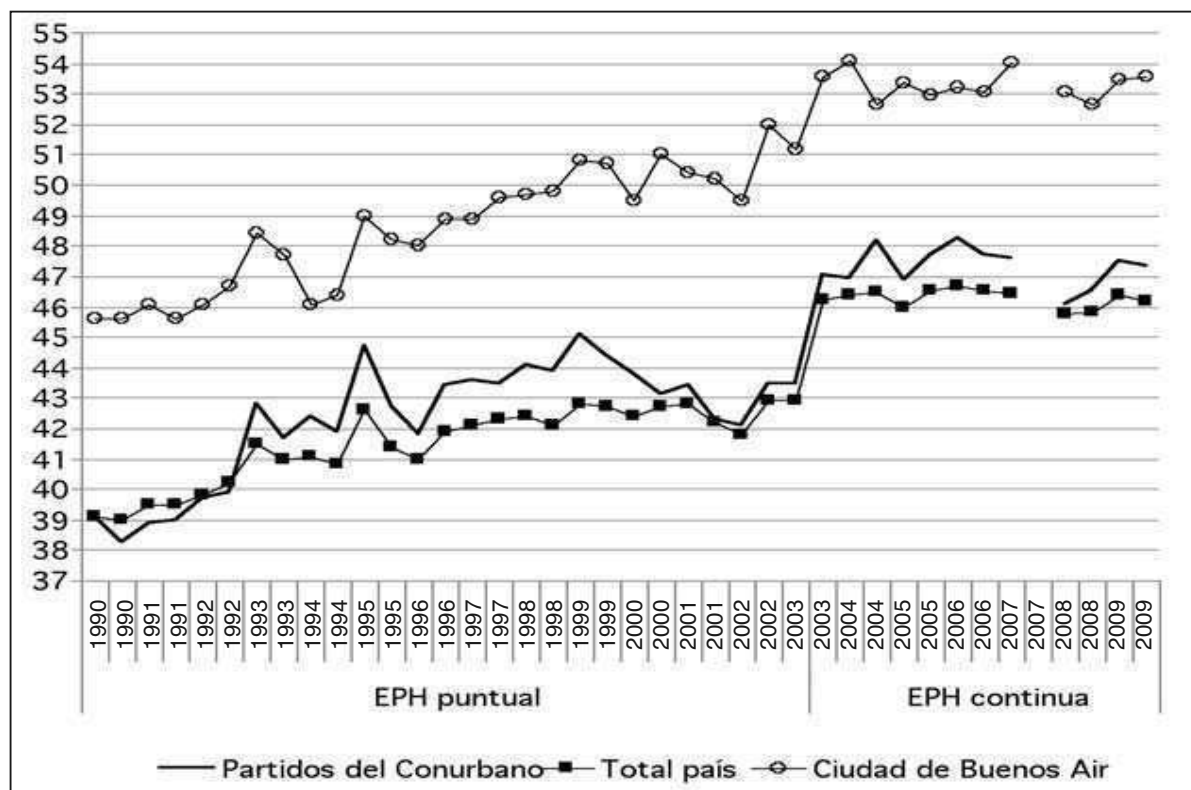
---

<sup>7</sup> La información del SIPA contiene a todo el sector privado, pero no abarca la totalidad del sector público. Con la creación del SIJP se incluyó la posibilidad de que los gobiernos provinciales y las municipalidades adhirieran sus cajas a través de convenios con el Poder Ejecutivo Nacional, con el objetivo de unificar las diversas administraciones. Este traspaso fue progresivo y parcial: entre 1994 y 1997, 11 provincias firmaron convenios y transfirieron sus cajas. Desde 1997, no se produjeron nuevos traspasos y las provincias restantes controlan sus cajas.

e igual mes de 1999, pasó del 39% al 45% de la población. Posteriormente, durante el período recesivo con el cual concluye el régimen de la convertibilidad la tasa de actividad se redujo 3p.p., descendiendo al 42%. Desde mediados de 2002, sin embargo, dicho indicador comenzó a recuperarse.

A partir del segundo semestre de 2003, con la nueva metodología (continua) de la EPH, la tasa de actividad subió fuertemente y se estabilizó en torno al 47,3%. Pero si se armonizan las series procedentes de la EPH puntual y continua<sup>8</sup>, el salto de la tasa de actividad entre el primer y segundo semestre de 2003, es inferior al punto porcentual (0,8p.p.). Esta magnitud está por debajo de los 3 p.p. que surgen de analizar las series no armonizadas.

**GRÁFICO NRO. 1:**  
**Tasa de actividad en el Conurbano Bonaerense, la CABA y el total de aglomerados urbanos relevados por la EPH. En porcentaje de la población total.**  
**Período 1990-2009.**



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

Notas: 1) Datos correspondientes a los meses de mayo y octubre para el período 1990-2003; y al 1° y 2° semestre de la medición continua para el período 2003-2009. 2) No se publicaron las bases usuarias para el II semestre de 2007.

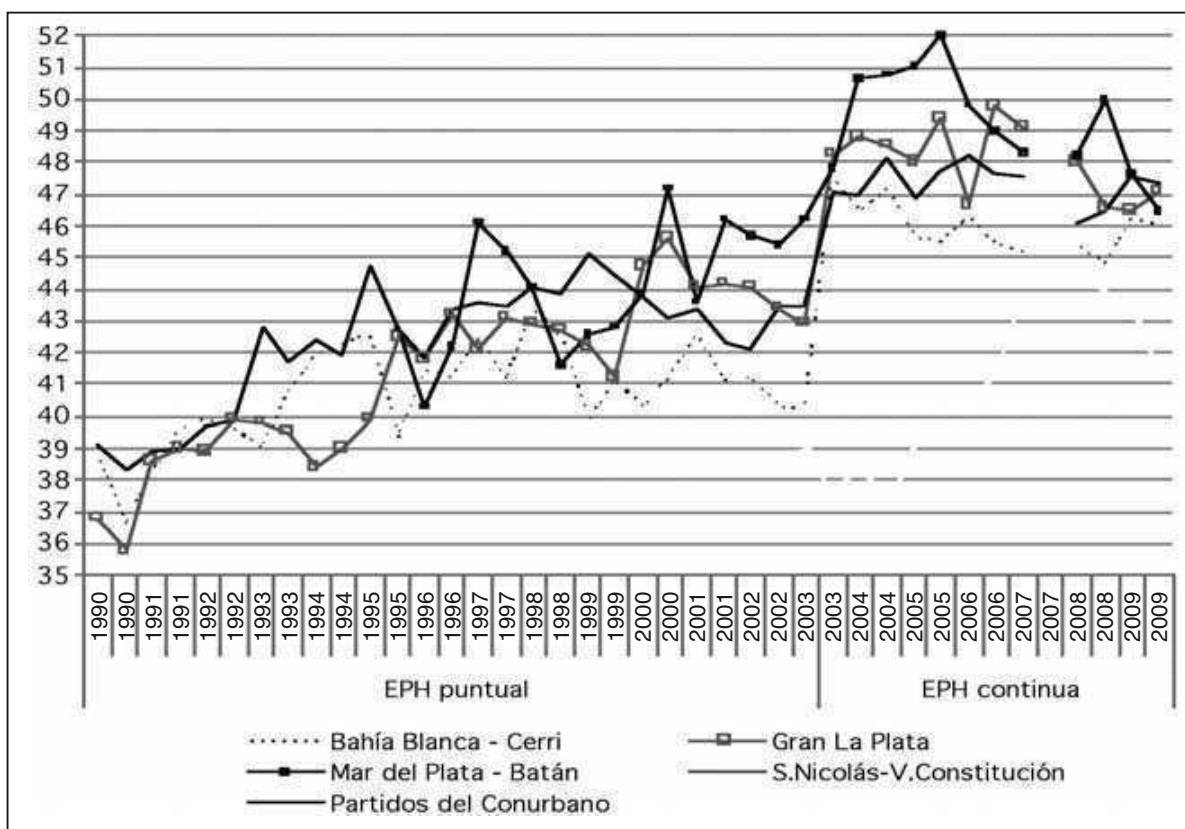
<sup>8</sup> En el año 2003 se aplicaron ambos tipos de metodologías de captación de información. La metodología para armonizar las series puntual y continua se basa en las relaciones observadas entre éstos tipos

Como se analiza a continuación (Gráfico Nro.2), las tasas de actividad en los demás aglomerados de la provincia han sido más fluctuantes que en el Conurbano:

-En el Gran La Plata, la tasa de actividad creció alrededor de 6 p.p. durante los noventa (pasó del 37% al 43%), aunque su evolución muestra dos ciclos: uno entre 1990-1994 y otro en el período 1995-1999. Posteriormente, durante la década del 2000 y en base a la nueva metodología, la tasa de actividad se ubicó en torno al 48,5%; aunque se redujo al 46,5% a partir del año 2008.

GRÁFICO NRO. 2:

Tasa de actividad en los principales aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires. En porcentaje de la población total. Período 1990-2009.



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

Notas: 1) Datos correspondientes a los meses de mayo y octubre para el período 1990-2003; y al 1° y 2° semestre de la medición continua para el período 2003-2009. 2) No se publicaron las bases usuarias para el II semestre de 2007. 3) En SN el relevamiento siguió efectuándose en su modalidad puntual hasta 2006.

de relevamientos. Se decidió tomar como válido el nuevo nivel de actividad –más elevado- que arroja el cuestionario de la encuesta continua dado que es aceptable el supuesto de que de haberse implementado con anterioridad el resultado hubiera sido también un aumento de la actividad laboral.

-En el caso de Mar del Plata y Batán -aglomerado que se incorpora a la muestra de la EPH en 1995-, la tasa de actividad muestra un comportamiento fluctuante pero ascendente, que va desde el 42,5% en 1995 al 52% en 2005, bajo la nueva metodología. En particular, durante el período pos-devaluación, la tasa de actividad de Mar del Plata-Batán se ha ubicado sistemáticamente por encima de la del Conurbano Bonaerense, a excepción del período recesivo reciente, 2009.

-Por su parte, la tasa de actividad en Bahía Blanca y Cerri, se ubicó por debajo de la del Conurbano, pasando del 38% al 43% de la población entre mayo de 1990 e igual mes de 1998. Luego de este crecimiento, hacia fines de la década pasada y principios de la presente (1999-2003), se redujo, amesetándose en 41%. Finalmente, desde 2003 -y bajo la nueva metodología- se situó en torno al 46% de la población.

-Finalmente, el desempeño del mercado de trabajo de San Nicolás-Villa Constitución requiere un análisis específico, dada su reciente incorporación al relevamiento y a que siguió efectuándose bajo la metodología puntual hasta el segundo trimestre de 2006. Por eso la serie es corta y no es comparable con el resto. San Nicolás presenta en el período 2002-2003 una tasa de actividad muy inferior a la del resto de los aglomerados de la provincia, siendo del orden del 37,5%, mientras que en el resto de los aglomerados se situó en un rango que va del 40% al 42,5%. Con la nueva metodología, en 2006 la tasa de actividad en San Nicolás partió de valores muy bajos -40%, en relación al 48% correspondiente al promedio provincial- y hacia 2008 tendió a aproximarse a los niveles promedio de la provincia, ubicándose en torno al 44%. En 2009, sin embargo, volvió a descender apartándose de dichos promedios.

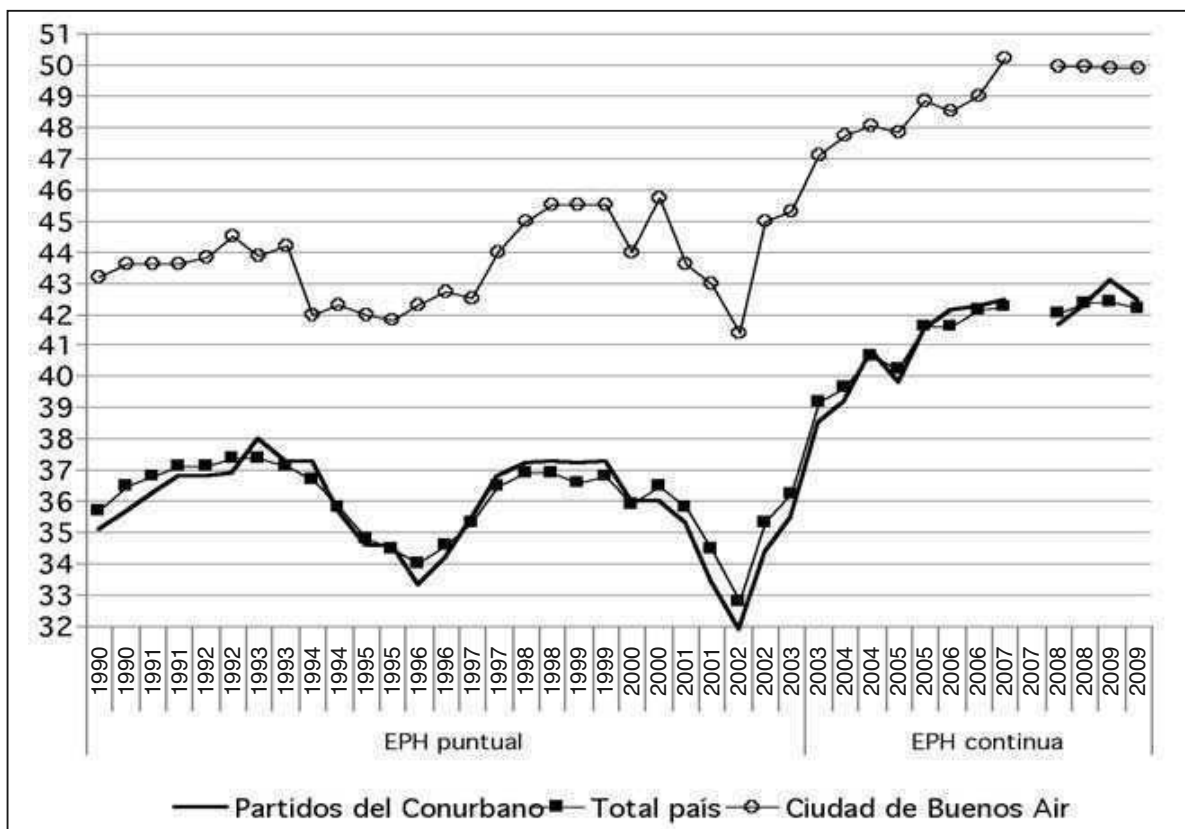
### *Las tasas de empleo*

La evolución de la tasa de empleo en el Conurbano coincide de manera exacta con la correspondiente al total país (Ver gráfico Nro.3). Durante los años noventa dicho indicador mostró un comportamiento cíclico. Siguiendo la evolución del PBI, la tasa de empleo atravesó un período de expansión moderada entre 1991-1994, seguida por una depresión corta a mediados de la década, para a partir de allí iniciar una nueva fase expansiva entre fines de 1995 y mediados de 1998 que finalmente desembocó en la depresión pro-

longada del período 1998-2002. En los períodos expansivos (1991-1994; 1996-1998) la tasa se ubicó en torno al 38% de la población, mientras que durante los períodos recesivos (1995-1996; 2001-2002) descendió y se situó cerca del 33%.

Al igual que en el resto de los aglomerados de la región, la tasa de empleo del Conurbano mostró un incremento importante en la medición del segundo semestre de 2003 cuando alcanzó, y se estabilizó, en torno al 40% de la población. Sin embargo cabe destacar que el incremento real de la tasa de actividad en este período se ve magnificado por el cambio de metodología de la EPH. Al ajustar la serie del empleo procedente de la encuesta puntual al cambio de metodología de la continua, se reduce la intensidad del crecimiento. Particularmente, en el momento del empalme de las series, entre el primer y segundo semestre de 2003, el crecimiento de la tasa de empleo se reduce alrededor de 1 p.p.

**GRÁFICO NRO. 3:**  
**Tasa de empleo en el Conurbano Bonaerense, la CABA y el total de aglomerados urbanos relevados por la EPH. En porcentaje de la población total.**  
**Período 1990-2009.**

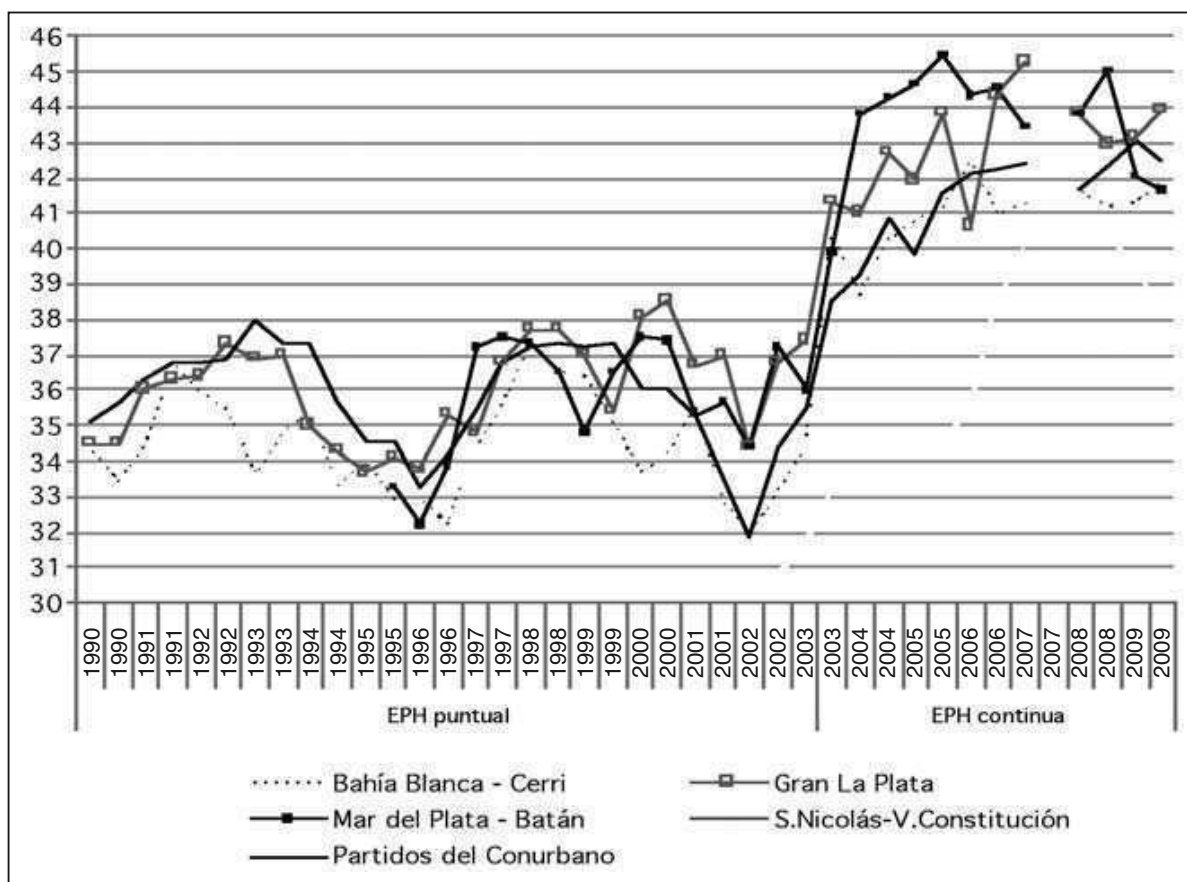


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC. Notas: ver gráfico 1



En el resto de los aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires se evidencia que la tasa de empleo ha seguido, con algunas variantes, la evolución de la del Conurbano (Gráfico Nro.4). Con la excepción del los primeros años de la década del noventa, la tasa de empleo de Bahía Blanca-Cerri, fue la que siguió más de cerca la evolución y el nivel de la correspondiente al Conurbano. En el otro extremo se ubica el aglomerado San Nicolás-Villa Constitución, con la tasa de empleo más alejada, e inferior, de las del resto de los aglomerados de la provincia de Buenos Aires.

GRÁFICO NRO. 4:  
Tasa de empleo en los principales aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires. En porcentaje de la población total. Período 1990-2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC. Notas: ver gráfico 2

Por otra parte, la evolución de la tasa de empleo de los aglomerados Gran La Plata y Mar del Plata-Batán puede ser analizada de manera conjunta. Luego de una década de ubicarse en niveles similares a los del conurbano, desde la crisis de 2001-2002, el empleo en estos aglomerados creció con una mayor intensidad que en los partidos del Conurbano. Esta situación llevó a

que durante el período 2003-2006 la tasa de empleo de Mar del Plata-Batán fuera en promedio 3 p.p. más alta que la del Conurbano y la de La Plata en alrededor de 2p.p.<sup>9</sup> Cabe no obstante destacar que el impacto de la crisis económica y financiera global iniciada en los años 2007-2008 parecer haber sido más fuerte en estas economías que en el Conurbano.

El impacto de los planes de empleo sobre la tasa de empleo fue significativo, aunque diferente en cada uno de estos aglomerados urbanos<sup>10</sup>. Mientras que en el Conurbano Bonaerense y en La Plata los planes de empleo llegaron -en el momento de mayor difusión- a alcanzar casi 3 p.p. de la tasa de empleo, en Bahía Blanca llegaron a representar 1,8 p.p. y en Mar del Plata 1,2. Debe advertirse que así como su impacto fue importante durante el período crítico inmediato a la salida del régimen de la convertibilidad, el retiro paulatino de los planes no significó una caída de la tasa de empleo<sup>11</sup>. Dicha tasa siguió, por lo menos hasta el año 2005, una trayectoria ascendente en casi todos los mercados de trabajo de la Provincia analizados.

### *Las tasas de desempleo*

La desocupación observó una tendencia ascendente durante el régimen de la convertibilidad con dos picos marcados, uno a mediados de la década y el otro a fines de la misma, cuando el modelo entró en su fase terminal. Entre puntas del período 1991-2001, la tasa de desocupación pasó de valores próximos al 7% de la PEA, a valores superiores al 20%. La situación inversa se dio en el período pos-devaluatorio en el que el desempleo se redujo de manera sostenida pasando del 24% al 10% de la PEA, entre la crisis de 2001-2002 y el año 2009.

---

<sup>9</sup> Otro elemento que se destaca en la evolución de la tasa de empleo de La Plata en el período 2003-2009 es su mayor volatilidad, la que puede en parte ser explicada por el efecto diferencial del cambio de metodología sobre las muestra más pequeñas.

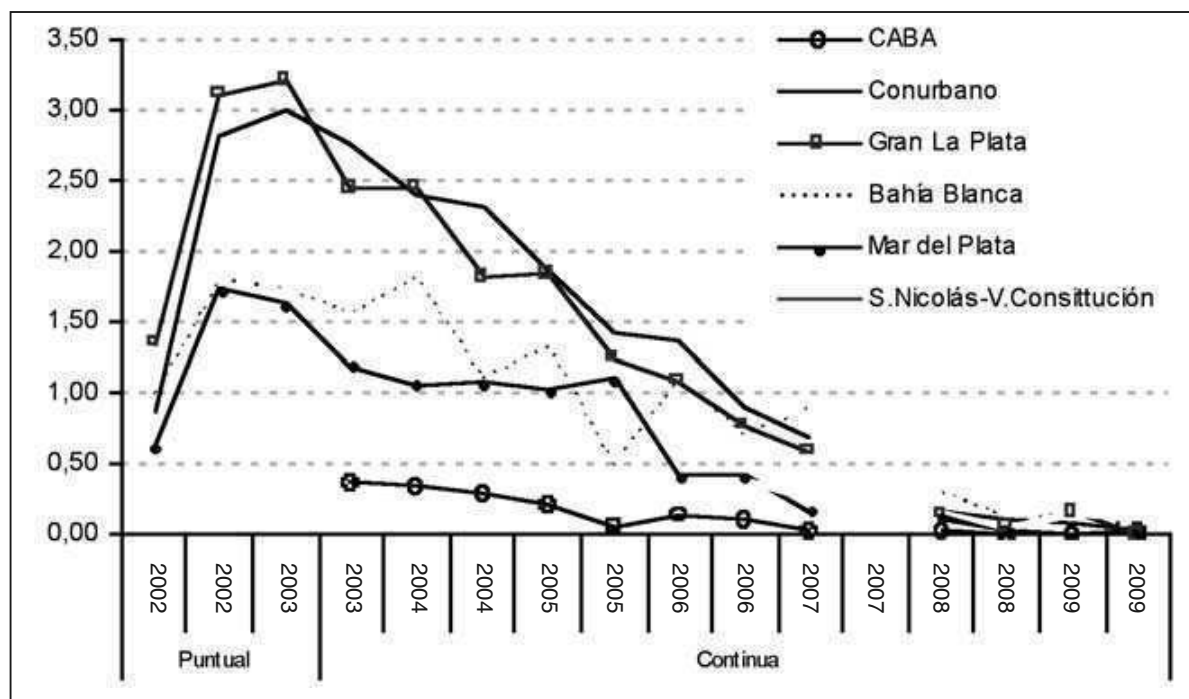
<sup>10</sup> Las personas que participan de los distintos planes nacionales, provinciales o municipales de promoción del empleo o de cobertura social a través de un plan laboral quedan registradas en la EPH como ocupadas cuando tienen otorgado un Plan de Empleo en la semana de referencia y a cambio de ello ejercen una actividad laboral en una institución, servicio comunitario, empresa o similar. Si tienen un plan sin contraprestación laboral, no tienen empleo y han buscado trabajo activamente en la semana de referencia se registran como desocupados; si tienen un Plan de Empleo otorgado pero no ejercen a cambio ninguna contraprestación laboral, no tienen empleo y no buscan trabajo, quedan registrados como inactivos.

<sup>11</sup> En el año 2008 los programas nacionales (dentro de los cuales aún sobresale el PjyJHD) incluían al 85,3% de los 424.413 beneficiarios de programas de empleo en la provincia de Buenos Aires. El 14,7% restante se encontraba inscripto en alguno de los programas de empleo provinciales (principalmente Barrios bonaerenses).

Cabe destacar que, hasta el segundo semestre de 2006, el nivel de desempleo hubiera sido significativamente superior de no haber mediado la asignación de los planes de empleo. Una estimación sobre el desempleo potencial -que considere como desocupados a los beneficiarios de planes con contraprestación laboral- indicaría que en el segundo semestre de 2003 el desempleo no habría disminuido al 18%, sino que se habría mantenido en torno al 24% de la PEA.

El desempleo ha tendido a evolucionar de igual manera en el resto de los aglomerados de la provincia. La tasa de desempleo del mercado de trabajo de Gran La Plata se mantuvo levemente por debajo de la del Conurbano (en promedio 2,5 p.p.). En Mar del Plata el nivel de desempleo ha sido más cercano al del Conurbano pero más oscilante y estacional; particularmente, durante la segunda mitad de los noventa. En Bahía Blanca-Cerri de manera coherente con la reducción que sufrió el empleo en la primera mitad de la década, el desempleo se ubicó 2 p.p. por encima del nivel del Conurbano, y luego de esta primera etapa tendió a converger con dicho nivel. Finalmente, en San Nicolás, el desempleo alcanzó niveles próximos al promedio provincial, a pesar de contar con una tasa de actividad mucho más baja.

**GRÁFICO NRO. 5:**  
**Beneficiarios de Planes de empleo con contraprestación laboral como**  
**proporción de la tasa de empleo. En puntos porcentuales de la tasa de empleo.**  
**Período 2003-2009.**



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

GRÁFICO NRO. 6:

Tasa de desempleo en el Conurbano Bonaerense, la CABA y el total de aglomerados urbanos relevados por la EPH. En porcentaje de la PEA. Período 1990-2009.  
 Tasa de desempleo recalculada considerando como desocupados a los ocupados cuya ocupación principal proviene de planes de empleo, para el Conurbano Bonaerense, en el período 2003-2009.

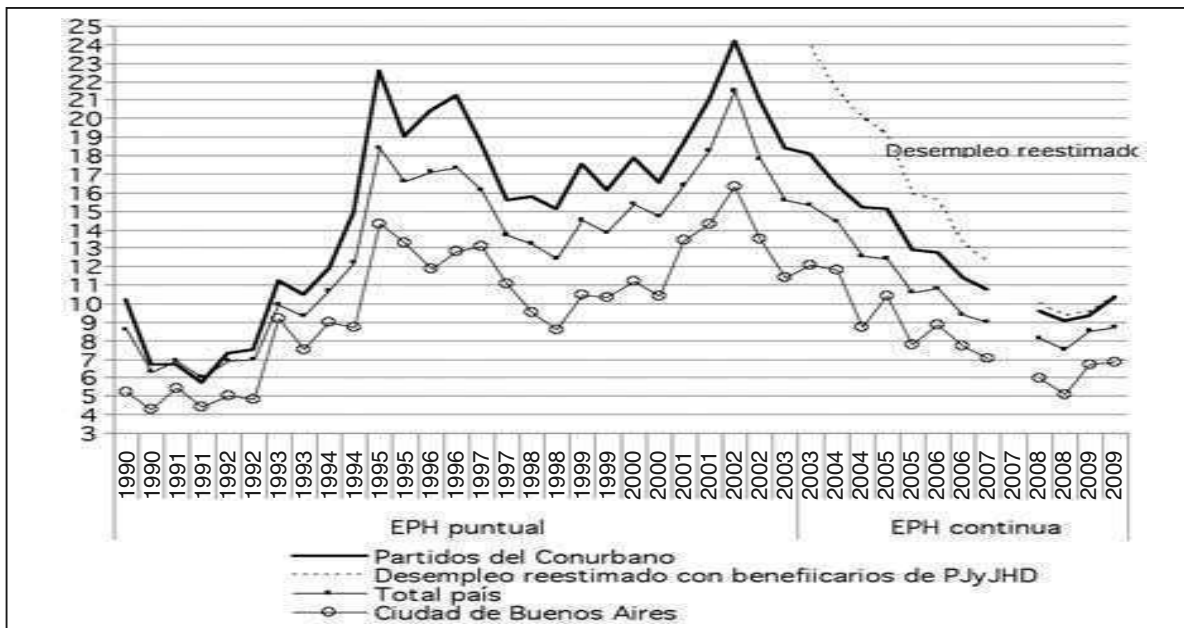
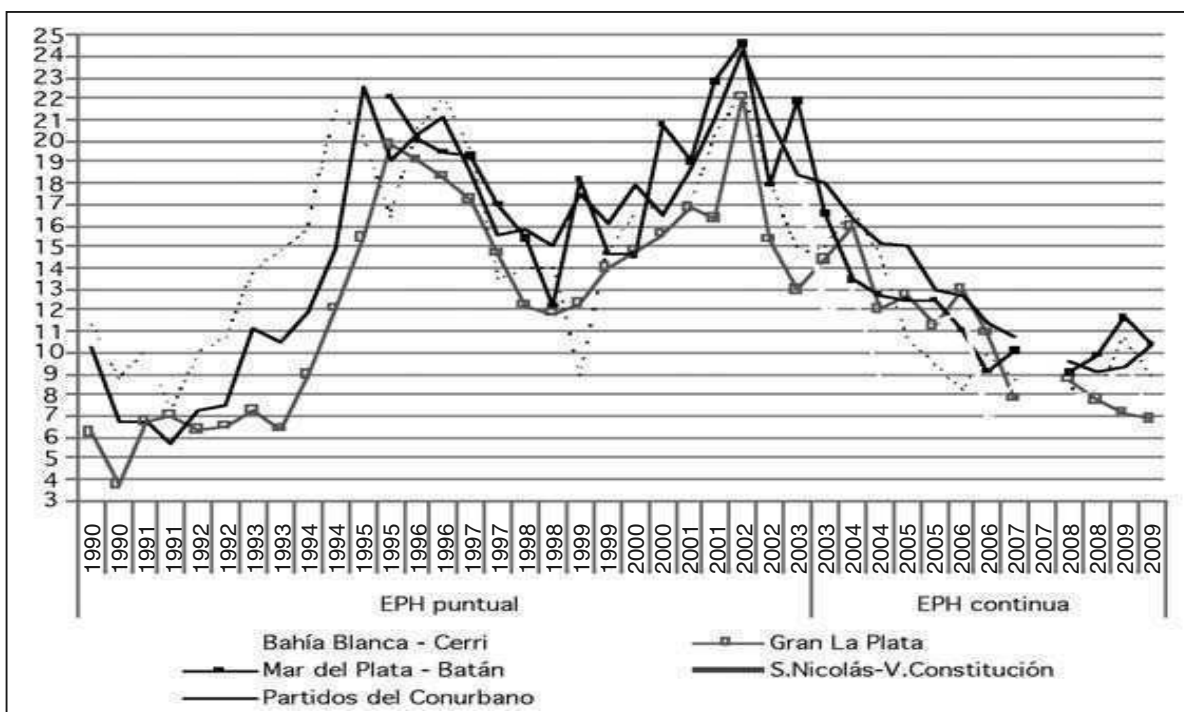


GRÁFICO NRO. 7:

Tasa de desempleo en los principales aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires. En porcentaje de la PEA. Período 1990-2009.



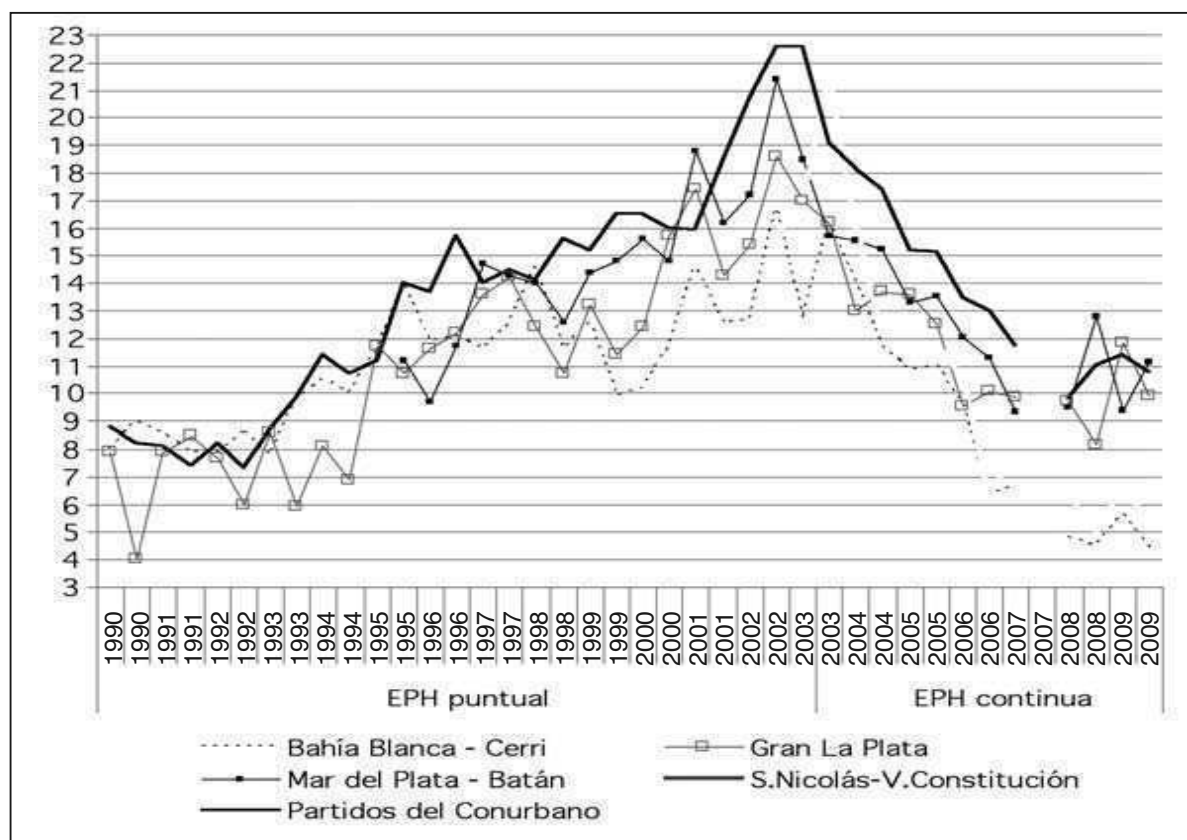
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC. Notas: ver gráfico 2

## La subocupación horaria

En el Conurbano Bonaerense, la subocupación horaria -compuesta por los ocupados que trabajan menos de 35 horas a la semana y están dispuestos a trabajar más horas- siguió una tendencia ascendente en los años noventa. Pasó de representar el 8,5% de la PEA en 1990, al 16,5% en 1999 y alcanzó un pico máximo del 22,6% en 2002. A partir de ese momento se redujo hasta descender a niveles próximos al 11% en el período 2008-2009 (Gráfico Nro.8). Dentro de ella, la subocupación de tipo demandante –compuesta por los subocupados horarios que además buscan otra ocupación- siguió igual evolución, situándose en promedio 5 p.p. por debajo de la subocupación total (Gráfico Nro.9). Este tipo de subempleo representa alrededor del 70% de la subocupación total y es un indicador -junto con el desempleo- de la debilidad de la demanda de empleo para absorber la oferta disponible en el mercado de trabajo.

GRÁFICO NRO. 8:

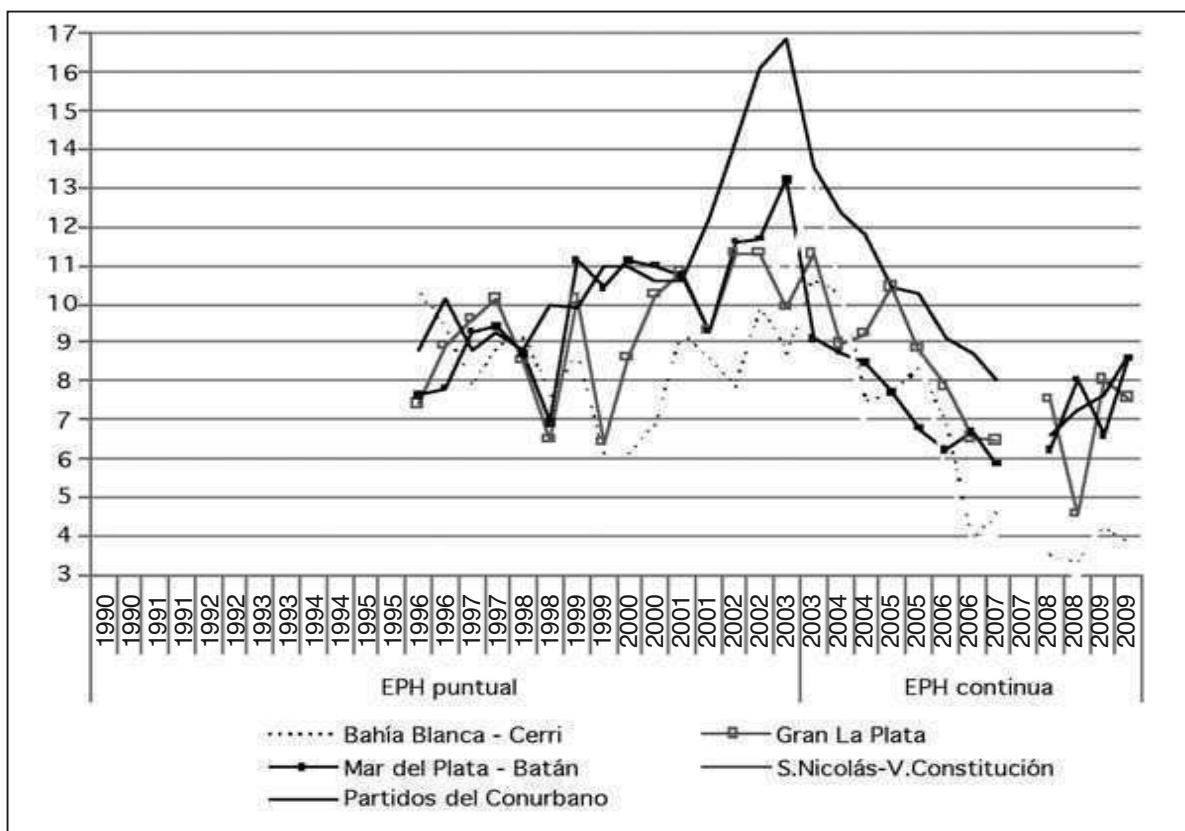
Tasa de subocupación horaria en los principales aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires. En porcentajes de la PEA. Período 1991-2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC. Notas: ver gráfico 2

GRÁFICO NRO. 9:

Tasa de subocupación horaria demandante en los en los principales aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires. En porcentajes de la PEA. Período 1996-2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC. Notas: ver gráfico 2

## Estructura de la ocupación

Un conjunto de atributos permiten describir los rasgos más salientes de la estructura ocupacional. Entre ellos, se destacan la participación de las distintas categorías ocupacionales, la participación del sector público en el empleo y la incidencia de la tasa de “no registro” del empleo asalariado (Ver Cuadro Nro. 1). Vistos en conjunto, estos atributos brindan información respecto de la capacidad del sector privado para absorber a la mano de obra, así como respecto de la calidad de las inserciones laborales que ofrece dicho sector.

De acuerdo a la información de la EPH, la proporción de trabajadores asalariados en el total de empleo de los principales aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires alcanza actualmente al 76,7%. La tasa de asalarización alcanza su máximo nivel en San Nicolás (78,9%) y en La Plata (78,3%), mientras que en el otro extremo se ubica Mar del Plata, con apenas un 72% de sus ocupados bajo relación de dependencia asalariada. Este último aglomerado, es el segundo con menor tasa de asalarización en el país, probablemente como consecuencia del desarrollo del pequeño comercio y de las actividades por cuenta propia vinculadas con el turismo.

Por otra parte, la participación del sector público nacional, provincial y municipal en el total de empleo tiene un peso comparativamente bajo en los aglomerados de la provincia, donde alcanza al 12,3% en relación al 15,7% correspondiente al promedio del "Total País" (EPH). Si se considera que la totalidad del empleo público es de tipo asalariado, puede entonces asumirse que la proporción del empleo asalariado que se genera en el sector privado es igual al 64,5% del total de ocupados.

Cabe destacar que mientras que en los Partidos del Conurbano, en Mar del Plata, en Bahía Blanca-Cerri y en San Nicolás, la participación del empleo público se sitúa en un rango que va del 10,8% al 14,5% del total; en Gran La Plata -capital administrativa de la provincia más grande y desarrollada del país- la participación del empleo público en el total de empleo más que duplica estos valores, llegando a alcanzar el 29,9%.

CUADRO NRO. 1.

Participación de los asalariados, de los asalariados del sector público y del sector privado registrado en el total del empleo; y participación de los asalariados no registrados (sin descuento jubilatorio) en el total de asalariados. Datos promedio para el bienio 2008-2009.

Jurisdicción	% Asalariados en el empleo	% Empleados públicos en el empleo	% Asal. No registrados en el tot. de asalariados	% Asal. privados registrados sobre el empleo
Total País (EPH)	76,1	15,7	36,7	33,8
Ciudad de Buenos Aires	75,4	14,7	26,0	41,7
Provincia de Buenos Aires	76,7	12,3	38,7	35,5
Partidos del GBA	76,9	10,8	39,6	36,4
Gran La Plata	78,3	29,9	31,3	25,8
Mar del Plata – Batán	72,0	13,5	39,4	30,5
Bahía Blanca – Cerri	76,1	14,5	34,0	37,3
San Nicolás - Villa Constitución	78,9	12,9	29,8	42,9

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

Por otra parte dentro de la población de asalariados, la proporción que no se encuentra registrada ante la seguridad social (sin aportes patronales al sistema de previsión social) es comparativamente elevada en los principales aglomerados de la Provincia, y alcanza, en el período reciente, al 38,7% del total de los asalariados. En el promedio nacional dicha proporción desciende al 36,7% y en la CABA al 26%.

Dada su importancia, para comprender el desempeño del mercado de trabajo, se destaca que -a diferencia de los otros atributos de la estructura ocupacional que fueron más estables en el tiempo- la tasa de “no registro” fue variando considerablemente en el período de observación (datos no presentados). Por ejemplo, en el Conurbano Bonaerense la proporción de asalariados no registrados representaba el 35,1% del total de los asalariados en mayo de 1995. Tras un pequeño salto en octubre del año 1996, la tasa se mantuvo en torno al 40-41% hasta el año 2002. Posteriormente, como consecuencia de la crisis desatada en el 2001 y dado el empeoramiento de la calidad del empleo del país, a fines del año 2002 el porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio en el Conurbano ascendió a 48,5% y siguió su tendencia creciente hasta alcanzar un máximo de 52,7% en el segundo semestre del año 2003 (medido bajo la EPH continua). A partir de allí, se inició un proceso de mejora continua de los indicadores laborales en el contexto de un creci-



miento económico a tasas elevadas. Sin embargo, a consecuencia del impacto de la crisis económica y financiera global iniciada en los años 2007-2008, durante el año 2009 se registró un aumento en la tasa de empleo no registrado que pasó de 37,9% a principios de dicho año a 40,8% en el segundo semestre. Entre los aglomerados urbanos relevados por la EPH, el Conurbano Bonaerense se sitúa actualmente entre los que tienen una mayor tasa de empleo asalariado no registrado.

Finalmente, el segmento del empleo asalariado que se genera en el sector privado y está registrado ante la seguridad social, tiene un peso de apenas el 35% en el total del empleo en los aglomerados de la provincia de Buenos Aires; dicha proporción es del 33,8% en el total país y se incrementa al 41,7% en la CABA. No obstante, la situación es heterogénea en el interior de la provincia: mientras que en San Nicolás alcanza el 42,9% y en el Conurbano el 36,4%; en Gran La Plata dicha proporción desciende al 25,8%.

## **Distribución de los ocupados según grandes sectores de la actividad**

En esta sección se caracteriza a los ocupados según los grandes sectores de actividad para los principales aglomerados urbanos de la Provincia de Buenos Aires, en base a la información provista por la EPH. El análisis de la ocupación por rama de actividad revela la importancia del comercio y los servicios como generadores de empleo en la provincia en el bienio 2008-2009.

Las actividades productoras de servicios son las que mayor porcentaje de fuerza laboral absorben en cada uno de los aglomerados relevados por la EPH. La cifra asciende, en promedio, a 46% de la población ocupada, frente a 18% del comercio y de la industria manufacturera y 9% por parte del sector construcción. El 9% restante corresponde a otras ramas de actividad como por ejemplo la administración pública, electricidad, gas y agua y el sector primario.

**CUADRO NRO. 2:**  
**Distribución porcentual del empleo según grandes ramas de actividad**  
**en los aglomerados urbanos de la Provincia de Buenos Aires. Datos promedio para**  
**el bienio 2008-2009.**

Sector de Actividad	Partidos del Conurbano	Gran La Plata	Mar del Plata - Batán	Bahía Blanca	San Nicolás - Villa Constitución	Promedio de los aglom. de la Pcia. de Buenos Aires
Industria manufacturera	19	9	15	12	21	18
Construcción	9	7	8	9	9	9
Comercio	19	14	19	22	17	18
Administración Pública	5	18	5	7	6	6
Servicios [1]	46	48	47	46	43	46
Otras ramas [2]	2	4	6	4	4	3

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

Notas: 1) En el caso del aglomerado San Nicolás – Villa Constitución se tomó el periodo octubre 2002-2009, donde la serie estaba disponible. 2) [1] Incluye: "Enseñanza", "Servicios sociales y de salud" y "Otras actividades de servicios, comunitarios, sociales y personales", "servicio doméstico", "Hoteles y restaurantes", "Intermediación Financiera", "Servicios a Empresas", "Transporte y comunicaciones" [2] Incluye: "Agricultura, caza, silvicultura y pesca", "Explotación de minas y canteras", "Suministro de electricidad, gas y agua" y "Actividades no bien especificadas".

Por último, se destaca el peso de la Administración Pública en el aglomerado Gran La Plata. En promedio dicho aglomerado emplea en la Administración Pública al 18% de la población económicamente activa ocupada, mientras que en el resto de los aglomerados de la provincia no supera el 7% de los ocupados.

## Dinámica del empleo en relación al producto bruto geográfico (PBG)

Entre los determinantes del empleo ocupa un papel decisivo la macroeconomía; el PBG es un indicador de su magnitud y da una visión del contexto en el cual se desarrolla el mercado de trabajo. El Producto Bruto Geográfico (PBG)<sup>12</sup> real de la Provincia de Buenos Aires ascendió a 1 17.290 millones de pesos en el año 2006 (último dato disponible) y representa más de un tercio del PIB de la Argentina.

En el período para el cual se cuenta con información (1993-2006), la dinámica del producto evolucionó de manera creciente salvo en dos oportunidades: primero, el año 1995, cuando el producto real cayó un -5,1% y, posteriormente, a partir del año 1999 y hasta el 2002. Esta última fase recesiva se caracterizó por una trayectoria descendente del PBG, que culminó en el año 2002 con una caída real del producto que llegó a superar el 10%.

Durante la post Convertibilidad y hasta 2006, el PBG registró un incremento promedio anual del 10 % en términos reales. Esta situación ubica a la provincia por encima del promedio del país en igual período y como la sexta provincia de mayor expansión, situación que contrasta con su desempeño en el período 1993-2002 en el que tuvo una tasa promedio negativa y fue la penúltima provincia en el ranking por tasa de crecimiento.

En el gráfico Nro. 10 se compara la evolución de la tasa de crecimiento del PBG de la Provincia de Buenos Aires, de la ocupación<sup>13</sup> con y sin planes de empleo en el principal aglomerado de la provincia (Partidos del Conurbano) en base a datos de la EPH-INDEC y del total de empleo privado registrado (EPR) según datos del SIPA. El gráfico deja en evidencia que la dinámica del empleo en el Conurbano y del empleo privado registrado en la provincia ha seguido muy de cerca la dinámica de la evolución de la economía real de la provincia.

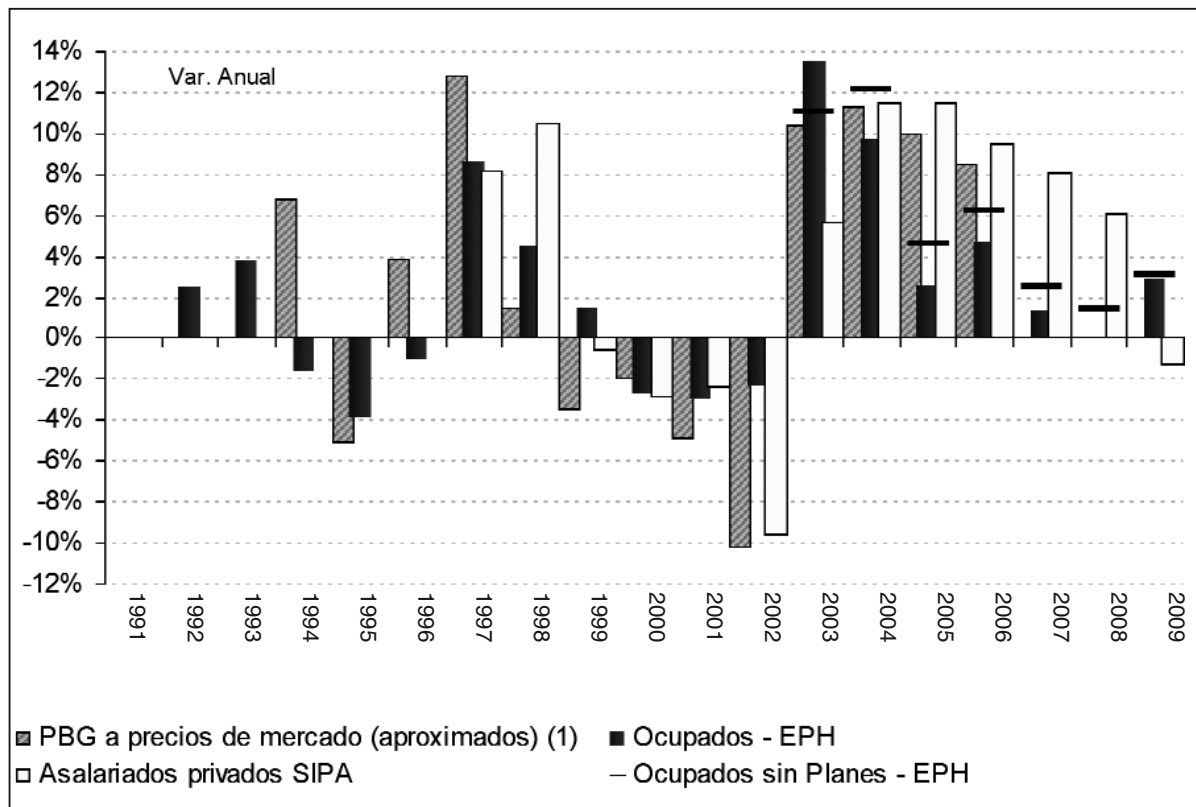
---

<sup>12</sup> Expresado a precios de mercado aproximados en precios constantes de 1993.

<sup>13</sup> La cifras surgen de efectuar el promedio simple de las ondas/semestres de cada año y un empalme simple entre la serie oficial que se calcula con la nueva EPH de tipo continua –y que comenzó a difundirse en el segundo semestre de 2003- y la serie oficial computada por la EPH anterior de tipo puntual, que se calculó hasta mayo de 2003.

GRÁFICO NRO. 10:

Evolución de las tasas de crecimiento anual del Producto Bruto Geográfico de la provincia de Buenos Aires, de los asalariados privados registrados en el SIPA y del empleo en su principal aglomerado: Partidos del Conurbano.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Hacienda; el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial de la SPTyEL, MTEySS y de EPH, INDEC.

Notas: 1) el PBG a precios de mercado (aproximados) incluye IVA e impuestos específicos. 2) para los datos de la EPH en el año 2007 se tomaron los datos del I semestre en el cálculo de las variaciones.

Más en detalle, sin embargo, se observan algunas particularidades en dichas variaciones concomitantes. Así por ejemplo mientras que en el año 1997 el producto, el empleo del conurbano y el registrado en la provincia crecieron fuertemente y de manera conjunta (12,8%, 8,6%, y 8,2% respectivamente), en 1998 el PBG y el empleo del Conurbano mostraron el comienzo de una tendencia descendente, mientras el EPR siguió creciendo. En 1999 el producto comenzó su declinación, al igual que el EPR de la provincia, con un año de anticipación a la disminución del empleo en el Conurbano.

Entre 2002 y 2006 la economía real de la provincia se expandió a una tasa promedio de 10%, pero hacia el final del periodo la tendencia fue decre-

ciente. Por su parte, la ocupación en el Conurbano se expandió en esos mismos años a una tasa promedio de 7,6%. En el año 2006 el crecimiento del empleo en el aglomerado fue de 4,2%, pero si no se contabiliza como ocupados a aquellos cuya ocupación principal proviene de un plan de empleo, la variación hubiese sido del 6,2%. A partir de 2007 la expansión del empleo del conurbano disminuyó marcadamente, aunque tuvo una recuperación en 2009, cuando la tasa de crecimiento se situó en torno al 3%.

En tanto, el EPR de la Provincia de Buenos Aires creció, en igual período, 2002-2006, al 9,5% anual promedio. Sin embargo, desde 2007 se observó una disminución paulatina de las tasas que se manifiesta en 2009 con un cambio de tendencia y el comienzo de la disminución del volumen absoluto de puestos de trabajo registrados, el que llegó a ser de -2,6% en el tercer trimestre del año 2009 (últimos datos disponibles).

## Caracterización del empleo privado registrado (EPR)

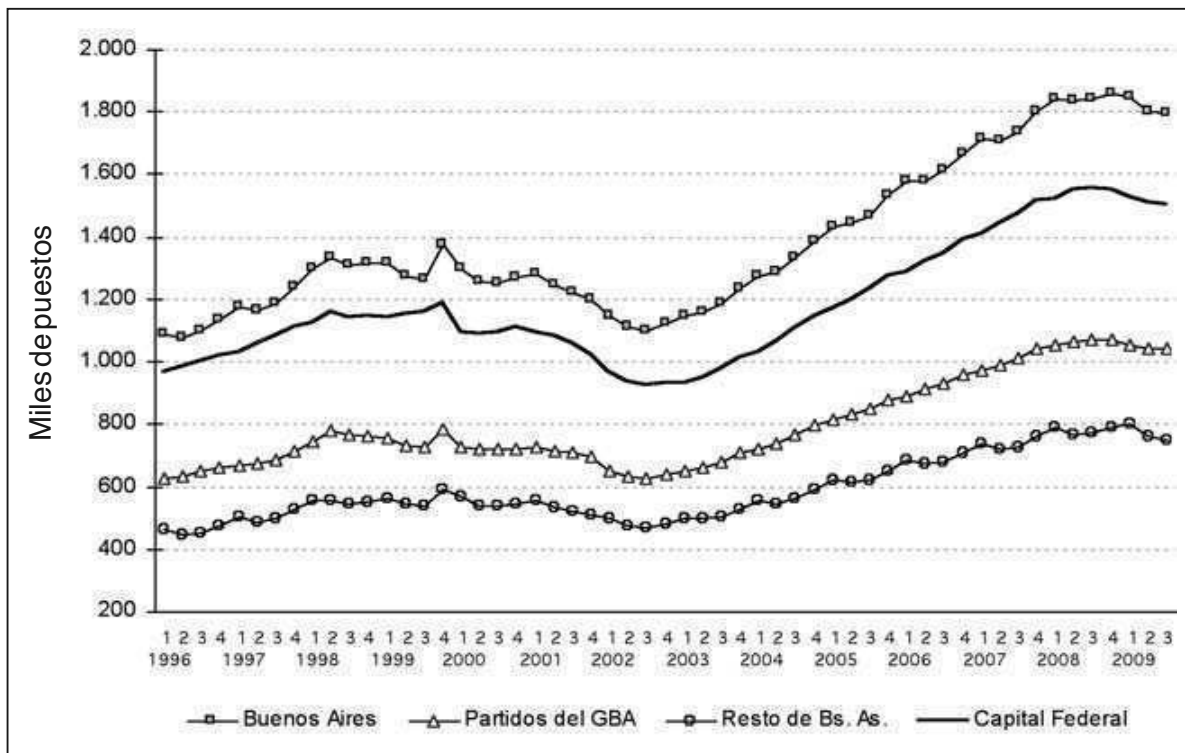
### *Evolución del empleo privado registrado*

Según datos del SIPA, en la Provincia de Buenos Aires el empleo asalariado en el sector privado registrado alcanza en el tercer trimestre de 2009 los 1.795.266 puestos de trabajo, de los cuales el 58% se encuentra localizado en los Partidos del Conurbano y el 42% en el resto de la provincia. Este nivel representa en 2009 un 63% más de puestos de trabajo de los que se encontraban registrados al inicio de la serie en el tercer trimestre de 1996, lo que equivale a un incremento de 694.113 puestos de trabajo<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Como en las demás provincias del país, en el período postdevaluatorio, las empresas no sólo cubrieron los mayores requerimientos de mano de obra creando puestos de trabajo registrados, sino que el crecimiento económico sumado a los esfuerzos realizados por el Plan Nacional para la Registro del Trabajo permitieron avanzar en cuanto a la formalización de las relaciones laborales preexistentes no regularizadas. Según datos de la Secretaría de Empleo del MTEySS, de los 479.884 trabajadores relevados en la Provincia de Buenos Aires entre los años 2005 y 2008, el 26,4% no se encontraba registrado al momento de la inspección. El PNRT en la Provincia de Buenos Aires obtuvo una tasa de regularización del 36,7%, situándose algo por debajo de los estándares de regularización alcanzados en promedio en el total país (38,9%).

GRÁFICO NRO. 11:  
Evolución del número de puestos de empleo registrado en el sector privado en la Pcia. Bs.As, en el Conurbano, en el resto de la Pcia. de Bs.As y la CABA. En miles de puestos. Período 1996-2009.



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, SPTyEL, MTEySS en base a SIPA.

El EPR de la Provincia de Buenos Aires representa a lo largo del período 1996-2009 aproximadamente un 31% del total del EPR del país, correspondiendo un 18% al Conurbano y un 13% al interior de la provincia. Debe recordarse que al registrar puestos de trabajo y no trabajadores según su lugar de residencia<sup>15</sup>, como en la EPH, muchas personas que residen en el conurbano tienen su trabajo en la CABA, la que aporta el 26% del total del EPR del país.

### Composición del empleo privado registrado

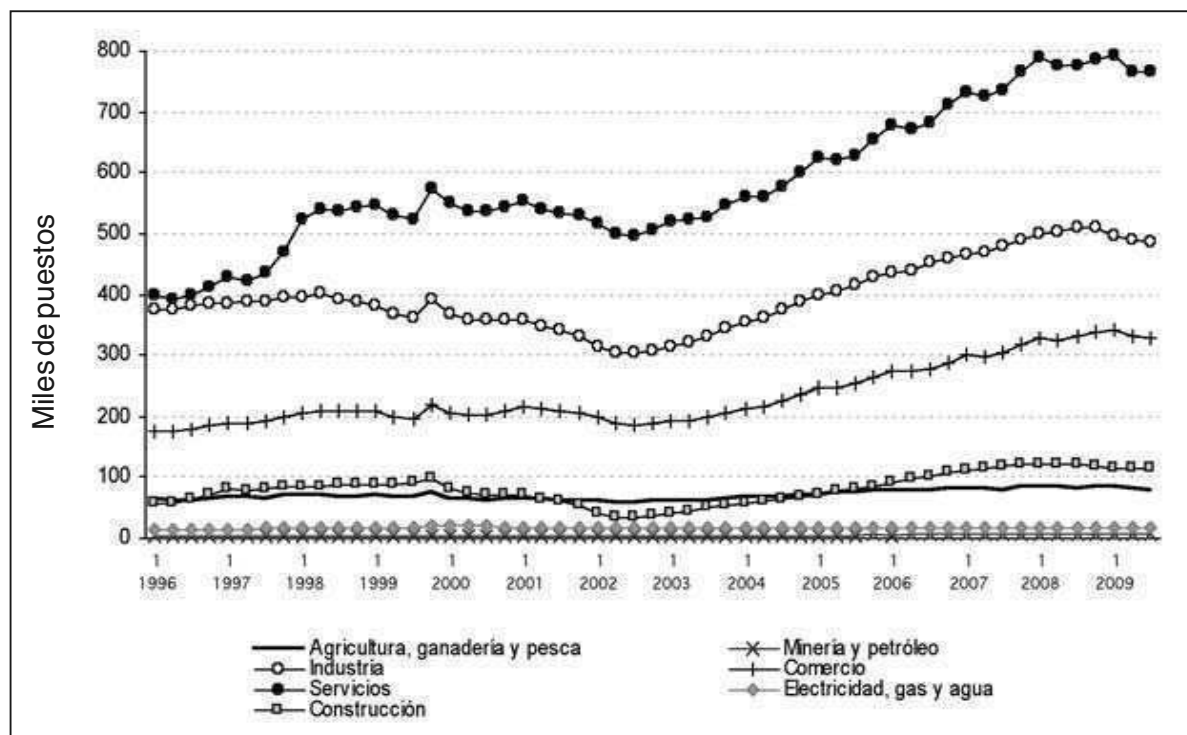
En esta sección del artículo se caracteriza la evolución y composición sectorial del empleo en el sector privado. El gráfico Nro. 12 presenta la evolución del EPR en los distintos sectores de actividad. Al analizar la composición

<sup>15</sup> Debe tenerse en cuenta además que las personas pueden ocupar más de un puesto de trabajo. Por ejemplo, en el Conurbano en 2009 un 5% de los ocupados tenían más de una ocupación, un 10% en Mar del Plata – Batán y Gran La Plata y un 5% en Bahía Blanca- Cerri y San Nicolás – Villa Constitución.

sectorial del EPR en 2009 se observa que el 61 % del EPR de la provincia de Buenos Aires corresponde al sector terciario (el 42,8% corresponde a servicios y el resto al comercio). En este mismo período la participación del EPR en el empleo industrial era importante en comparación con otras provincias. Representaba en Buenos Aires el 27,1% de los puestos de trabajo registrados, participación sólo superada por las provincias de La Rioja y San Luis (beneficiadas por sucesivas políticas de promoción industrial). Por su parte, la actividad de la construcción empleaba al 6,4% del total asalariados registrados de la provincia y el sector primario un 4,3%<sup>16</sup>.

El gráfico ilustra que la evolución del empleo en los distintos sectores de actividad acompaña el ritmo de la evolución agregada, pero se destaca una fuerte reducción del empleo industrial y de la construcción en el período recesivo 1999-2002. Por este motivo, la composición sectorial en el largo plazo, 1996-2009, muestra algunas transformaciones de magnitud importante.

GRÁFICO NRO. 12:  
Evolución de los puestos de empleo en el sector privado registrado por sector de actividad para la Provincia de Buenos Aires. En miles de puestos. Período 1996-2009.



Fuente: Observatorio de Empleo y dinámica Empresarial, DGEyEL, SPTyEL, MTEySS en base a SIPA.

<sup>16</sup> Una caracterización más precisa de la desagregación sectorial se obtiene al analizar por separado

Una de las consecuencias más destacadas de esta evolución es la pérdida de importancia relativa del empleo en el sector industrial. Este sector y el de servicios eran responsables de similar cantidad de puestos de trabajo a inicios de la serie en el año 1996, pero dada su evolución diferente, la participación de la industria en el total del empleo registrado cayó fuertemente, del 34,6% al 27,1% actual (7,5 pp.). Mientras tanto, los servicios incrementaron su participación del 36,1% al 42,8%.

Otra forma de dar cuenta de los efectos de esta evolución es observar a qué sectores corresponden los empleos privados creados entre 1996 y 2009. Del total de empleos creados en ese período el 53,5% fue aportado por los servicios, el 21,5% por el comercio y sólo el 15% por la industria. Desde la reactivación iniciada en 2003 este aporte cambió y la industria fue responsable del 26,5% de los empleos creados entre 2002 y 2009.

Por último, el siguiente cuadro sintetiza el ritmo de evolución de cada sector en tres sub-períodos y lo compara con la evolución del PBG sectorial. Es de destacar que en todos los sectores, salvo en minería y petróleo y electricidad, gas y agua, se observa una alta correlación entre la evolución promedio del PBG y del EPR. Asimismo, en el período 2002-2006 se observa una fuerte expansión de todos los sectores, entre los que se puede destacar el caso de la construcción y el de la industria. En el período reciente (2006-2009), en cambio, se observa una significativa disminución en la tasa de variación de creación de empleo, principalmente en los dos sectores antes mencionados.

---

los Partidos del Conurbano del interior de la Provincia: en el Conurbano un 31,8% del total de puestos privados registrados corresponde a la industria, mientras que en el interior de la provincia el peso de la industria es de sólo de 20,7%; por el otro lado, la participación del sector primario es mayor en el interior (9,6% de los puestos) que en los Partidos del GBA donde sólo representa un 0,5% de los puestos.



CUADRO NRO. 3.

Tasas de variación anual promedio del PBG para los períodos 1996-2002 y 2002-2006; y tasas de variación anual promedio del empleo privado registrado en el SIPA por sectores de actividad para los períodos 1996-2002, 2002-2006 y 2006-2009. Provincia de Buenos Aires.

Composición sectorial	Tasas de variación anual promedio				
	1996-2002		2002-2006		2006-2009
	PBG	EPR	PBG	EPR	EPR
Total provincial	-1,1	0,5	10,0	9,5	4,3
Por sectores					
Agricultura, ganadería y pesca	2,1	-0,7	7,8	7,5	1,0
Minería y petróleo	-13,7	-2,1	28,8	8,7	-0,3
Industria	-3,1	-3,3	12,5	9,8	3,4
Comercio	-3,5	-1,4	11,1	9,9	6,5
Servicios	0,9	4,4	6,8	7,9	4,4
Electricidad, gas y agua	7,8	2,3	6,9	1,7	-1,0
Construcción	-5,5	-5,6	23,9	28,3	4,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Hacienda y del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial de la SPTyEL, MTEySS.

### Caracterización del Empleo público

Una comprensión adecuada sobre la forma en que se encuentran estructurados los mercados de trabajo en la provincia de Buenos Aires requiere tener en cuenta la importancia del empleo en el sector público. La participación del sector público en el empleo no es sólo función de los requerimientos de mano de obra asociados a la administración y los servicios públicos, sino que también puede responder a la falta de alternativas de empleo en el sector privado y al accionar del estado como “empleador de último recurso”. Por este último motivo, así como por el hecho de verse menos afectado -que el empleo en el sector privado- por los vaivenes de la actividad económica, este tipo de empleo suele tener un efecto estabilizador en el mercado de trabajo.

Debido a las mencionadas limitaciones de la EPH para caracterizar el empleo público, se recurrió a la utilización de datos de fuentes presupuestarias provinciales. Adicionalmente, y de manera más acotada y parcial, se pudo recabar información complementaria referida al número de puestos que se generan en el sector público municipal para el año 2009 y se efectuó una estimación respecto del número de los empleos públicos de la órbita nacional localizados en la jurisdicción de la provincia.

## *Empleo público provincial en Buenos Aires*

Para el período 2002-2009 se cuenta con información referida al número de puestos de empleo en el sector público provincial procedente de diferentes fuentes; a saber, de los presupuestos públicos provinciales<sup>17</sup> y de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias<sup>18</sup> (DNCFP). Entre estas fuentes se observan diferencias significativas. En particular, el número de empleados públicos provinciales que estima la DNCFP es en promedio un 40% superior al autorizado por los presupuestos provinciales. En el año de mayor diferencia entre las fuentes, el 2006, el presupuesto autorizaba 322.000 cargos públicos mientras que la DNCFP informó 492.000 (un 52,8% más).

El Gráfico Nro. 13 permite apreciar que, de acuerdo a la DNCFP, la estabilidad en el número de empleados públicos provinciales observada a comienzos de la década de 1990 se convirtió en una tendencia claramente creciente entre el año 1995 y 2000. La crisis de la convertibilidad provocó luego una caída del 5,2% en la planta de empleados provinciales, pero a partir de 2003 se retornó a la tendencia ascendente.

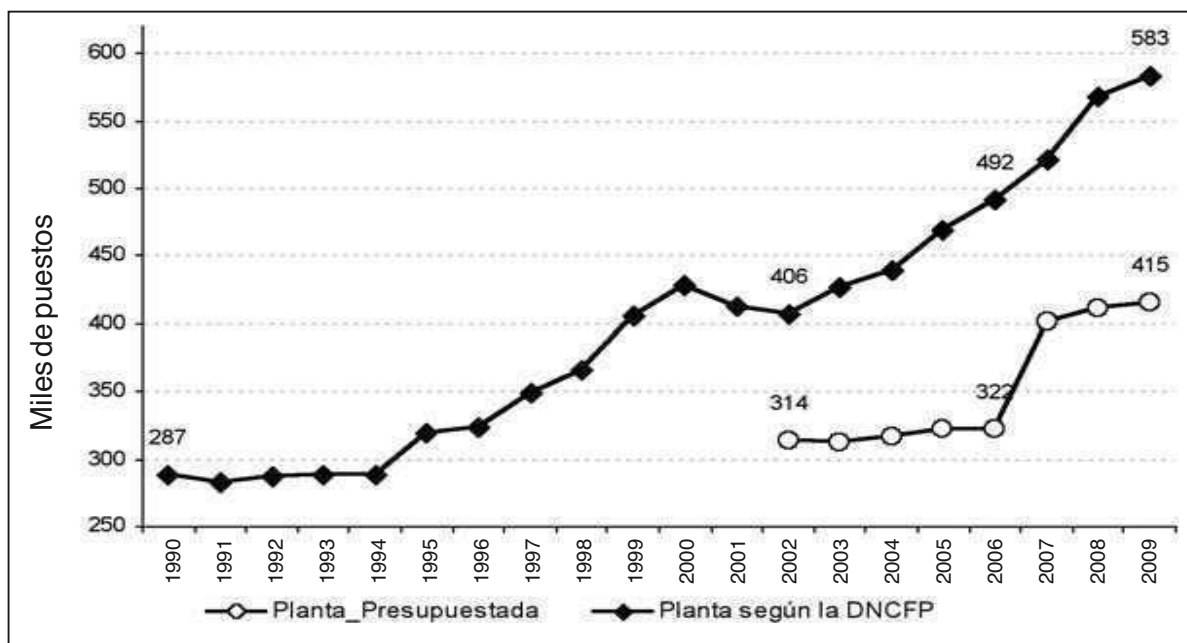
Las dos fuentes ilustran un incremento en el peso del sector público sobre la población total de la provincia en los años recientes. En particular, de acuerdo a la información presupuestaria, el sector público provincial pasó de representar el 2,2% de la población total en 2003 al 2,7% en 2009, mientras que la utilización de los datos del empleo público provincial provistos por la DNCFP dejan ver que el 3% de 2003 se convirtió en 3,8% en 2009 (datos no presentados).

---

<sup>17</sup> En las leyes de presupuesto -tanto Nacional como en la CABA y las provincias- se establece el número de cargos y el número de horas-cátedra correspondientes a la planta permanente y temporaria. De modo que a partir de esta fuente secundaria es posible aproximarse al número de empleo en el sector público. La cantidad de cargos públicos presupuestados puede verse afectada por las subejecuciones presupuestarias, al tiempo que a lo largo del año pueden sancionarse leyes que rectifiquen el presupuesto.

<sup>18</sup> En base a la elaboración de información presupuestaria la DNCFP -dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas- proporciona información sobre el gasto medio salarial en valores corrientes y constantes; la planta ocupada del sector público provincial consolidado de 24 jurisdicciones; el gasto medio mensual en valores corrientes y constantes y la cantidad de empleados públicos cada 1000 habitantes, para el período 1987-2009.

**GRÁFICO NRO. 13:**  
**Evolución de la planta de personal del sector público provincial de Buenos Aires, según datos del presupuesto y de la DNCFP. Periodo 1990-2009**



Fuente: Presupuestos públicos de la Provincia de Buenos Aires y Dirección de Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP), MECON

Adicionalmente a su importancia dentro de la población total, el empleo público posee una importancia significativa dentro del empleo registrado de la provincia. En base a la información de SIPA y de la DNCFP es posible obtener un panorama de la evolución de los asalariados registrados tanto en el sector privado como público. De ello se desprende que entre los años 1996 y 2009, cerca de 1 de cada 4 asalariados registrados de Buenos Aires trabajaban para la administración provincial (ver cuadro Nro.4).

**CUADRO NRO. 4:**  
**Evolución del empleo asalariado registrado, privado y público provincial, en la provincia de Buenos Aires. Período 1996-2009.**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>En miles de puestos</i>														
Emp. Priv. Reg.	1.101	1.191	1.315	1.308	1.269	1.239	1.120	1.183	1.320	1.470	1.610	1.740	1.845	1.820
Empleo público	324	349	366	405	428	413	406	427	439	468	492	522	567	583
<i>En % del Total</i>														
Emp. Priv. Reg.	77,3	77,4	78,2	76,4	74,8	75,0	73,4	73,5	75,1	75,8	76,6	76,9	76,5	75,7
Empleo Público	22,7	22,6	21,8	23,6	25,2	25,0	26,6	26,5	24,9	24,2	23,4	23,1	23,5	24,3

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del MTE, SIPA, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal y del D. N. C. F. P.

## *Caracterización del tipo de contratación en el sector público provincial*

En cuanto a la modalidad de contratación, la gran mayoría de las personas que trabajan para el sector público provincial son empleados permanentes. De acuerdo a la información revelada por los presupuestos provinciales desde el año 2002 hasta el 2009, la planta de personal temporario osciló entre 37.000 y 38.000 personas durante el período 2002-2006, para luego crecer fuertemente desde 2007 y pasar a mantenerse en torno a los 72.000 empleados (datos no presentados). Dicho cambio obedece fundamentalmente al crecimiento del empleo en la Dirección General de Cultura y Educación (DGCE), cuyo personal temporario pasó de 33.289 en 2006 a 64.962 en 2007. De hecho, de los 79.000 nuevos puestos incorporados entre 2006 y 2007 (considerando tanto los puestos temporarios como los permanentes), 55.800 están explicados por la DGCE. En otras palabras, de cada 10 puestos que se adicionaron entre ambos presupuestos, 7 fueron asignados a la DGCE.

## *Distribución de los cargos públicos al interior de la administración provincial*

Los presupuestos públicos de la provincia de Buenos Aires no brindan información sobre los cargos públicos en el poder Legislativo, pero sí lo hacen respecto a los cargos asignados al Poder Ejecutivo y Judicial provinciales.

En el poder Judicial se incluyen los cargos de la Administración de Justicia y del Ministerio Público. El cuadro Nro. 5 permite apreciar que el Poder Judicial bonaerense ha ido incrementando levemente su participación dentro de la asignación total de puestos públicos en el presupuesto provincial a lo largo del período 2002-2009. Sin embargo, dicho incremento no alcanza a representar un punto porcentual.

**CUADRO NRO. 5:**  
**Evolución de los cargos públicos presupuestados del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires. Período 2002-2009.**

Cargos Presupuestados	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Judicial	15.171 4,8%	15.390 4,9%	15.619 4,9%	16.608 5,2%	16.608 5,2%	20.025 5,0%	22.237 5,4%	22.286 5,4%
Ejecutivo	298.944 95,2%	297.029 95,1%	300.706 95,1%	305.802 94,8%	305.396 94,8%	381.010 95,0%	388.445 94,6%	392.758 94,6%
Educación	157.660 50,2%	157.666 50,5%	156.459 49,5%	156.455 48,5%	156.455 48,6%	212.261 52,9%	212.134 51,7%	212.135 51,1%
Min. Seguridad	46.352 14,8%	46.296 14,8%	46.295 14,6%	47.298 14,7%	47.298 14,7%	57.538 14,3%	59.556 14,5%	62.527 15,1%
Salud	34.991 11,1%	35.287 11,3%	35.282 11,2%	35.266 10,9%	35.266 11,0%	36.252 9,0%	36.346 8,9%	36.346 8,8%
Resto	59.941 19,1%	57.780 18,5%	62.670 19,8%	66.783 20,7%	66.377 20,6%	74.959 18,7%	80.409 19,6%	81.750 19,7%

*Fuente:* Presupuestos públicos de la Provincia de Buenos Aires

Dentro del total de cargos públicos del poder Ejecutivo que figuran en los presupuestos bonaerenses, la mayor parte de ellos se concentra en la DGCE. En el año 2002 el presupuesto autorizaba a dicha Dirección 124.286 cargos permanentes y 33.374 cargos temporarios (que sumaban un total de 157.660). Esa cifra se incrementó fuertemente en el año 2007, cuando a esa Dirección le fueron autorizados 147.309 cargos permanentes y 64.952 temporarios. A partir de esa fecha no se produjeron cambios significativos. En segundo lugar en orden de importancia se ubica el Ministerio de Seguridad, que incluye a la Policía de la Provincia. En el periodo 2007-2009, en esta dependencia se observa un incremento del 35% en su planta, equivalente a 16 mil puestos. Por último, el Ministerio de Salud provincial ha mantenido una planta de personal entre 35 y 36 mil personas a lo largo del periodo 2002-2009, con un débil crecimiento en términos absolutos, que significó una pérdida de 2 pp. en su participación en el total del personal<sup>19</sup>. En síntesis, aproximadamente uno de cada dos cargos públicos en el nivel provincial pertenece a la DGCE y uno de cada cuatro a los Ministerios de Seguridad y de Salud.

<sup>19</sup> En la categoría Resto, las dependencias de mayor importancia son el Ministerio de Justicia, bajo cuya órbita está el Servicio Penitenciario, y el Banco Provincia (en 2009 ocupaban a 20 mil y 12 mil personas respectivamente).

## *Empleo público municipal en Buenos Aires*

En la provincia de Buenos Aires, en el año 2009, había 167 mil empleados públicos municipales según un estudio no publicado oficialmente por el Ministerio del Interior de la Nación. La relación con el total de habitantes de la provincia era de 1,1%, la sexta incidencia más baja del país<sup>20</sup>. De los 134 municipios de la provincia, el que cuenta con mayor cantidad de empleados municipales es la Matanza con 6.749, le siguen General Pueyrredón (Mar del Plata), Lomas de Zamora, La Plata y Vicente López con un número de puestos de entre 5.750 y 5.350. Si bien son todos municipios de gran tamaño poblacional, la relación entre su población y la cantidad de empleados municipales es marcadamente diferente en cada uno de ellos. La Matanza presenta el cuarto porcentaje más bajo de la provincia, de sólo el 0,5%. Se encuentran por debajo los municipios de Alte. Brown, Hurlingham y Malvinas Argentinas y apenas por encima, Presidente Perón y Florencio Varela, todos municipios con alta proporción de población carenciada.

En tanto, en los municipios de General Pueyrredón, Lomas de Zamora y La Plata, la incidencia del empleo público municipal en relación a la población se sitúa en torno al 0,9%. Cercanos a este porcentaje se ubican la mayoría de los partidos del conurbano y algunos municipios grandes del interior, como Bahía Blanca, Zarate y San Nicolás. El quinto municipio en cantidad de ocupados, Vicente López, en cambio, alcanza la relación más alta observada en un partido del conurbano, del 1,9%; en ese ámbito, le siguen en orden descendente, San Isidro con el 1,5% y Avellaneda y Morón con el 1,3%<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Esta relación es por ejemplo mayor que la registrada en Santa Fe, del 0,9%, y menor que la observada en Córdoba, del 1,2%.

<sup>21</sup> Por último, fuera del conurbano bonaerense hay 76 municipios en los que el empleo municipal tiene una incidencia mayor al 1,9% de la población; esta relación alcanza un pico de 6,5% y en promedio tiene un valor de 3,3%. En comparación con los otros municipios nombrados, éstos son relativamente pequeños, con una población promedio de 21 mil habitantes, siendo el más poblado el Partido de la Costa con 71 mil personas.

**CUADRO NRO. 6:**  
**Cantidad de cargos públicos municipales, población y relación entre  
 empleados municipales y población. Municipios seleccionados de la provincia  
 de Buenos Aires seleccionados. Año 2009.**

	Población	Empleados Municipales	Empleados Munic/ Población
Total de municipios de la provincia	15.185.336	166.817	1,1%
Diez municipios con mayor cantidad de empleados			
La Matanza	1.351.803	6.749	0,5%
G. Pueyrredón	616.025	5.719	0,9%
L. de Zamora	619.527	5.513	0,9%
La Plata	648.612	5.418	0,8%
Vicente López	284.853	5.349	1,9%
Quilmas	543.908	4.964	0,9%
Avellaneda	342.729	4.555	1,3%
Lanas	463.254	4.529	1,0%
San Isidro	307.165	4.501	1,5%
Morón	327.935	4.385	1,3%

Fuente: Datos no publicados del Ministerio del Interior

### *Empleo público nacional*

Existen diversas fuentes de información que permiten conocer el número global de los puestos de empleo que genera el sector público nacional. La Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, en base a datos del SIPA, estima que en el año 2009 el número de empleados públicos nacionales era de 430 mil. Una cifra significativamente menor, 365 mil, es la estimada por la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios (DNOS) para igual período a través de los datos existentes en la Plataforma Mínima de Información Salarial Presupuestaria del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU)<sup>22</sup>. Ninguna de estas fuentes logra una cobertura cabal del empleo público. Mientras la esti-

<sup>22</sup> En el Boletín Fiscal de la Secretaría de Hacienda, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas se publica regularmente información –provista por la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios– sobre puestos de empleo permanentes, transitorios y contratados en la Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de Seguridad Social del Poder Ejecutivo Nacional (incluidas Fuerzas Armadas y de Seguridad) y sobre Otros Entes del Sector Público Nacional y Empresas y Sociedades del Estado o Empresas públicas. Los indicadores ocupacionales y salariales que elabora se basan en los datos cuantitativos y cualitativos sobre las personas que ocupan cargos u horas de cátedra de estas jurisdicciones y entidades. Los mencionados datos están contenidos en la Plataforma Mínima de Información Salarial Presupuestaria, instituida por el Decreto N° 645/95, base del Sistema de Administración Financiera de Recursos Humanos (SIRHU) central.

mación del SIRHU no incluye, por ejemplo, al personal de universidades nacionales y de los poderes legislativo y judicial, las estimaciones en base a SIPA no incluyen al personal de organismos que no adhirieron sus cajas previsionales al SUSS, como el personal militar de las Fuerzas Armadas. Los datos presupuestarios (la ley de presupuesto nacional, el presupuesto consolidado y la cuenta de inversión) brindan información que permite consistir para varios organismos los datos de SIPA y SIRHU. En base al análisis de estas tres fuentes y tomando en cuenta la totalidad de organismos que componen el sector público nacional es posible estimar que en 2009 éste alcanzó los 580 mil puestos de trabajo<sup>23</sup>.

Si bien no se publica información oficial acerca de la distribución del empleo público nacional a lo largo del territorio nacional, en base a estimaciones de la DNOS realizadas con datos del SIRHU, puede calcularse que alrededor del 20% de éste se localiza en la provincia de Buenos Aires. Al traducir dicha proporción a números absolutos, se llega a una cifra cercana a los 115 mil puestos de empleo.

### *Empleo público total*

En base a los datos y estimaciones realizadas los puestos de trabajo en el sector público de la provincia pertenecientes a las jurisdicciones municipal, provincial y nacional alcanzarían en 2009 los 864 mil. Esta estimación pone de manifiesto la supremacía de la administración provincial, la que sería responsable de alrededor del 68% del empleo público en la provincia de Buenos Aires. Los municipios, por su parte, aportarían el 19% y el Estado Nacional apenas un 13% del total de empleo público.

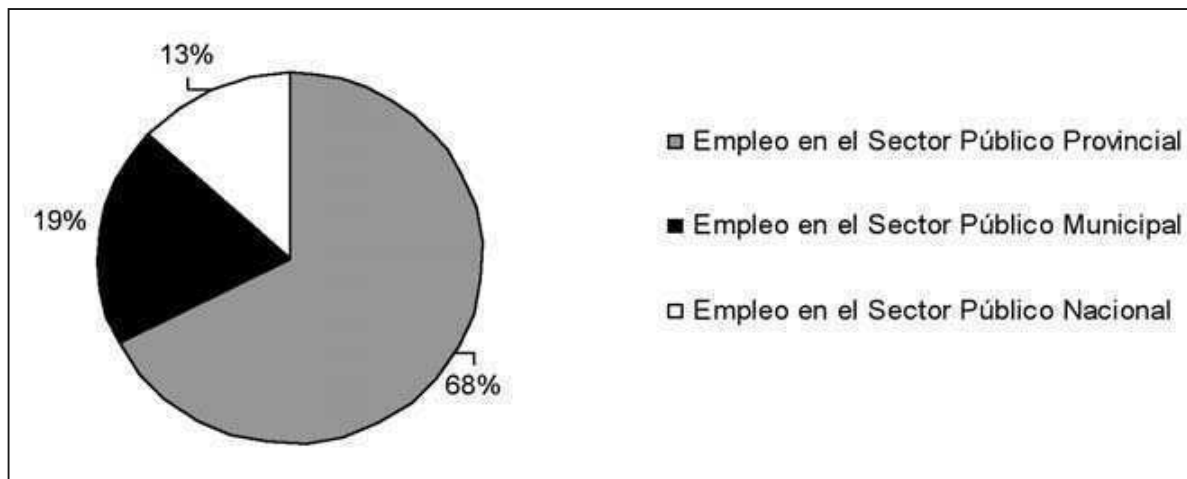
---

<sup>23</sup> En esta estimación se utilizan los datos de la DNOS en base a SIRHU para los puestos del Poder Ejecutivo Nacional (incluidas Fuerzas Armadas y de Seguridad), Otros Entes del Sector Público Nacional y Empresas y Sociedades del Estado; datos de la DNCN en base a SIPA para los puestos de Poder Legislativo, Poder Judicial, Sector Público Financiero y Universidades Nacionales; y datos de la Cuenta de Inversión para el Ministerio público.



GRÁFICO NRO.14.

Estimación de los componentes nacional, provincial y municipal del empleo público en la Provincia de Buenos Aires. 2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (datos de SIPA en informe “Evolución de la Distribución Funcional del Ingreso”), datos de SIRHU en Boletín Fiscal de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas e información no publicada del Ministerio del interior.

## Consideraciones Finales

A modo de cierre, se resaltan algunas tendencias de largo plazo que exhiben las dinámicas de los principales mercados de trabajo de la provincia de Buenos Aires. A grandes rasgos se puede distinguir dos períodos. Uno de deterioro sostenido que se extiende hasta la crisis de 2001-2002; y otro, desde 2003, caracterizado por la reversión de dicha tendencia y la mejora generalizada de los indicadores laborales.

Así, durante los noventa, se observó un aumento pronunciado del desempleo y la subocupación horaria, en el marco de una tasa de actividad creciente y de una dinámica insuficiente del empleo. El deterioro de la situación ocupacional fue acompañada del crecimiento de los puestos de trabajo precarios en la economía. Por ejemplo, la tasa de no registro del empleo asalariado pasó de valores cercanos al 35% a mediados de la década a superar el 50% durante la crisis y abandono de la convertibilidad. En general, los aglomerados del interior de la provincia mostraron una menor tasa de desempleo y subocupación que el Conurbano, aunque el funcionamiento de estos mercados de trabajo más pequeños fue más volátil.

La evolución de los puestos de empleo privado registrado captada por SIPA muestra además que hubo un estancamiento en su creación entre 1996 y 2002 coincidente con el retroceso observado en el PBG bonaerense. El análisis de la evolución sectorial del EPR para el período muestra la destrucción neta de puestos en la industria y la construcción y su incremento en los servicios. El empleo público provincial, en tanto, luego de estar estancado los primeros años de la década mostró un crecimiento cercano al 50% entre 1994 y 2000.

A partir de la devaluación, a comienzos de 2002, se inició un proceso de mejora continua de los indicadores laborales y de la situación laboral en la provincia, en el contexto de un crecimiento económico a tasas elevadas. En una primera etapa, a esta recuperación también contribuyó la asignación de planes de empleo. Sin embargo, rápidamente el crecimiento del empleo permitió absorber una parte importante del desempleo y a los beneficiarios de planes de empleo con contraprestación laboral, quienes a partir del año 2005 pasaron a tener un peso residual.

Mientras tanto, las tasas de actividad y de empleo crecieron a ritmos sin precedentes, aunque cabe destacar que con la transición de ambas metodología de la EPH en el año 2003 el crecimiento de estos dos indicadores se vio magnificado. En este período también descendió de manera intensa la proporción del subempleo y la tasa de “no registro”. Este proceso de mejoras empezó a desacelerarse hacia el año 2007 y se vio interrumpido en 2009 por el impacto local de la crisis económica y financiera global iniciada en los años 2007-2008.

A lo largo del período 2003-2009, la tasa de actividad y de empleo del Conurbano Bonaerense tendió a situarse por debajo de la de Mar del Plata-Batán y de la Plata. Adicionalmente, todos los aglomerados urbanos del interior de la provincia exhibieron un menor nivel de desempleo y de subocupación que el Conurbano. Sin embargo, estos aglomerados más pequeños tienen en general una evolución más fluctuante que la del Conurbano -no cabe descartar que se deba al cambio de metodología y la reducción inicial de muestra- y han sido más fuertemente afectados en la crisis reciente.

De acuerdo a los registros de SIPA la evolución 2002-2009 es también marcadamente positiva y los puestos de trabajo privados registrados se incrementaron en un 62%, alcanzando en 2009 los 1,82 millones de puestos, de los cuales el 58% estaba localizado en los Partidos del Conurbano. La evo-

lución sectorial evidencia además un fuerte crecimiento -que acompaña al incremento del producto provincial- en todos los sectores. Se destaca especialmente el crecimiento en la construcción, seguida por el comercio y los servicios. Por otra parte, el empleo industrial quebró la tendencia de la década previa y se expandió a tasas elevadas, sin embargo, dado el mayor dinamismo de las otras ramas, vio estancada su participación relativa en el total de empleo. Sintéticamente, puede decirse que del total de empleos privados creados entre 2002 y 2009: casi dos quintos fueron aportados por los servicios, un quinto por el comercio y algo más de un cuarto por la industria.

El empleo público provincial, en tanto, experimentó un crecimiento continuo entre 2002 y 2009, que lo llevó a un incremento del 43% en los puestos (datos de la DNCFP). Los datos presupuestarios muestran en cambio una variación de menor magnitud, 32%, y sitúan el desarrollo de dicha dinámica a partir del año 2007. Estos últimos datos permiten observar, además, que casi todo este crecimiento se concentró en personal de educación y seguridad. El ejercicio de estimación del peso de los componentes nacional, provincial y municipal del empleo público en la provincia de Buenos Aires calculó que para el año 2009 la administración provincial sería responsable de alrededor del 68% del empleo público, los municipios, por su parte, aportarían el 19% y el Estado Nacional apenas un 13% del total.

Cabe finalmente señalar que la caracterización de la estructura del empleo de los mercados laborales bonaerenses evidencia algunas particularidades dentro del contexto nacional. Las tasas de asalarización de los aglomerados de la provincia tienen niveles superiores al promedio nacional, salvo en el caso de Mar del Plata. Asimismo, la participación del sector público es reducida y sólo se eleva en La Plata, capital administrativa de la provincia. No obstante estos rasgos que reflejan el mayor dinamismo de estos mercados de trabajo, se observa una elevada incidencia de las tasas de empleo no registrado, que en la actualidad, se sitúa alrededor de 2 p.p. por encima del promedio nacional.

## Bibliografía

CASTILLO, V. et al. (2004). "Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial en Argentina". *Serie Desarrollo Productivo* Nro. 148, CEPAL, Santiago de Chile.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2010) *Informe de Resultados Nro. 420. Ocupación e Ingresos, III trimestre de 2009.*

DIRECCIÓN NACIONAL DE CUENTAS NACIONALES (2006) “Cuenta Generación del Ingreso e insumo mano de obra: Fuentes, métodos y estimaciones años 1993-2005’ y sus anexos.

DIRECCIÓN NACIONAL DE CUENTAS NACIONALES (2006), *Metodología utilizada para el ajuste de las series de ocupación e ingreso según estimaciones de la Encuesta Permanente de Hogares Continua. Anexo A.* Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires.

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PRESUPUESTO (varios años) *Leyes de Presupuestos*, Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

INDEC (2003) *La nueva Encuesta Permanente de Hogares en la Argentina.* Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires.

INDEC (2005) *Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015.* Serie Análisis demográfico Nro.31. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS (1997), “Aspectos metodológicos” del *Boletín Fiscal* de la Oficina Nacional de Presupuesto, de la Secretaría de Hacienda.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS (varios años), *Boletín Fiscal*, Oficina Nacional de Presupuesto, de la Secretaría de Hacienda.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (2003). “Libro Blanco de la Previsión Social”. Buenos Aires. Argentina.

PÉREZ, P., M. FÉLIZ y D. PANIGO (2003) *El mercado de trabajo en la provincia de Buenos Aires.* CEIL-PIETTE CONICET. Trabajo y Sociedad, Bs. As.