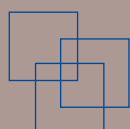


NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Fortalecimiento de la inspección laboral en Argentina: el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)



Índice

Presentación	3
1. Antecedentes	4
2. Marco normativo del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)	7
3. Definición y descripción del PNRT	8
3.1 Planificación de objetivos a fiscalizar	8
3.2 Origen de la acción fiscalizadora	10
3.3 Procedimiento de fiscalización del establecimiento	11
3.4 Cruce de bases de datos de AFIP y ANSES	12
3.5 Resultado de la fiscalización	13
4. Algunos resultados	13
5. Algunas lecciones	15

Presentación

Desde hace más de una década el crecimiento económico sostenido ha permitido a América Latina y el Caribe lograr avances importantes como la reducción de la pobreza y la baja en la tasa de desempleo. También ha habido progresos en el mejoramiento de la calidad de los trabajos, pero la informalidad aún afecta a casi 47% de los trabajadores ocupados. Esto equivale al menos a 130 millones de personas.

La informalidad plantea un desafío de grandes dimensiones para los Estados, que además es aún más apremiante en un momento de desaceleración del crecimiento económico como el actual. Se trata de un fenómeno complejo y multidimensional, que requiere la aplicación de estrategias integradas, para promover la formalización desde varios frentes.

Uno de estos frentes es el fortalecimiento de la inspección del trabajo. En América Latina y el Caribe hay una extensa normativa que protege los derechos de los trabajadores, pero todavía existen deficiencias importantes que no permiten garantizar su cumplimiento.

No solo se trata de un déficit en el número de inspectores y la necesidad de dotarles de formación y recursos adecuados, sino que generalmente la inspección está concentrada en zonas urbanas, en el sector formal y atendiendo demandas de los trabajadores asalariados, dejando de lado muchas veces la atención a trabajadores que se encuentran en el sector informal y en zonas rurales o de difícil acceso.

¿Cómo abordar la problemática del fortalecimiento de la inspección de trabajo?

Los gobiernos de la región han llevado a cabo experiencias exitosas para lograr este objetivo. Se han registrado avances en el fomento de la cultura de cumplimiento, gracias a una mayor difusión de la normativa entre trabajadores y empleadores y a las campañas de sensibilización sobre la importancia de la formalización y sus ventajas. También se han otorgado facilidades en los trámites, para que las empresas cumplan con el registro de trabajadores y paguen sus aportes a la seguridad social.

En otros casos, se ha mejorado la capacidad para planificar y realizar visitas de inspección, aumentando el número de inspectores. La implementación de regímenes tributarios simplificados y de registros electrónicos ha permitido fiscalizar mejor.

Un tema a destacar ha sido el uso de soluciones tecnológicas no solo para mejorar el registro de trabajadores por parte de sus empleadores, sino también para facilitar la labor de los inspectores en el terreno. En una época en donde el uso de la tecnología es crucial, la creación de aplicaciones móviles ha facilitado la supervisión del cumplimiento de las obligaciones laborales.

Para América Latina y el Caribe, la inspección del trabajo doméstico, caracterizado por sus altos niveles de informalidad, presenta un importante desafío. Este grupo de trabajadores representa al 10% de los trabajadores informales, con tasas de empleo informal entre ellos del 78%.

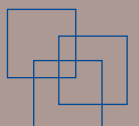
Esta nueva serie de Notas nos presenta las experiencias positivas de fortalecimiento de la inspección del trabajo en seis países de la región, las cuales deben ser sistematizadas, analizadas y difundidas. En un nuevo contexto de desaceleración económica, los esfuerzos deben redoblar para no perder lo avanzado y para seguir adelante en la reducción de la informalidad, que es un obstáculo en el camino de nuestros países hacia el desarrollo económico y social.

Esperamos que esta serie de estudios realizados en el marco del Programa de promoción de la formalización – FORLAC – contribuya a mejorar el diseño de políticas que permitan continuar con el gran desafío que supone la transición a la formalización en América Latina y el Caribe.

Elizabeth Tinoco
ADG

Directora Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

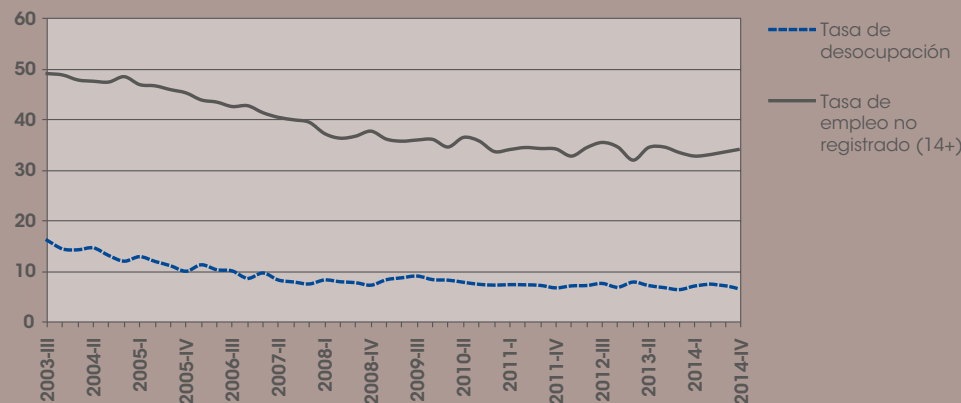
Desde el año 2003 se ha observado en Argentina una tendencia nítida a la reducción de la informalidad y el incremento del empleo registrado. Esto se ha logrado gracias a una combinación de múltiples factores, entre ellos un contexto de crecimiento económico, espacio fiscal y la implementación de políticas públicas encaminadas a incrementar y garantizar el empleo formal de trabajadores. En el caso específico de la inspección del trabajo, diversos estudios destacan algunas innovaciones institucionales entre las cuales destacan el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) del año 2003 y algunas innovaciones normativas (como la Ley N° 25877 de ordenamiento del Régimen Laboral) y los avances en materia de articulación de acciones entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales. Recientemente, las políticas de formalización han sido profundizadas con la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral (Ley N° 26940) en 2014; que incluye algunos lineamientos específicos vinculados con la inspección del trabajo. Tomando en cuenta que una estrategia de reducción de la informalidad requiere de un enfoque integrado, con múltiples intervenciones, el presente documento tiene por objetivo describir el proceso de revitalización de la institucionalidad vinculada a la inspección laboral y, en particular, el Plan Nacional de Regularización del Trabajo, como un mecanismo asociado a la formalización laboral en Argentina, con la evidencia disponible.

1. Antecedentes

Durante la década de 1990 e inicios de 2000, Argentina vivió un contexto económico de bajo crecimiento y elevada volatilidad, un fuerte endeudamiento externo, un amplio proceso de desregulación de las actividades económicas, mayor flexibilización laboral y numerosas privatizaciones de empresas públicas en diversas áreas (transportes, telecomunicaciones y producción de bienes).¹ En el cuarto trimestre del año 2003, el desempleo superaba el 16% en los principales aglomerados urbanos y el empleo no registrado fluctuaba alrededor del 49% del empleo asalariado. El empleo no registrado involucra al conjunto de asalariados cuyos empleadores no realizan los aportes y contribuciones al sistema de seguridad social.

Más de una década después, en el año 2014, la situación era bastante diferente: el desempleo se había reducido a menos de la mitad, a 6.9%. Destaca nítidamente que el porcentaje de empleo no registrado descendió significativamente llegando a 34.3% en el mismo trimestre de 2014 (Gráfico 1).

Gráfico 1. Argentina: Evolución de las tasas de desocupación y de empleo no registrado 2003 III - 2014 IV



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.

La Oficina Regional de la OIT agradece las contribuciones de Jorge Bernedo y Alfredo Villavicencio en la elaboración de esta Nota, así como los comentarios de Luis Casanova.

¹ BERTRANOU, Fabio. Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina. Documento de Trabajo N° 3. Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina, 2013: 6.

Diversos estudios han enfatizado los cambios económicos e institucionales que han estado detrás de esta evolución. Entre ellos, se destaca el cambio de la política macroeconómica (teniendo como uno de los ejes el mantenimiento de un tipo de cambio real competitivo) y la recuperación del nivel de actividad económica. Se instaló también un nuevo enfoque para las políticas públicas (en el ámbito laboral y de la protección social) destinadas a reducir el empleo no registrado², estableciendo como prioridad la reactivación de instituciones laborales como la negociación colectiva, el salario mínimo y la inspección laboral³.

Cabe mencionar que en el año 2003, el gobierno argentino adoptó el objetivo de "Promover el Trabajo Decente" dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, un año más tarde, lo incluyó dentro de la legislación laboral, al considerar dentro de la Ley de ordenamiento del Régimen Laboral (Ley N° 25877) una mención específica sobre la inclusión del concepto de "trabajo decente" en las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales⁴.

En relación al fortalecimiento de la inspección laboral, destaca el lanzamiento, en 2003, del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), como un esfuerzo sistemático y permanente ejecutado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina (MTEySS) y la Administración Federal de Impuestos (AFIP), con el objetivo de combatir el trabajo no registrado. A través de este plan, el MTEySS y la AFIP realizarán inspecciones para verificar el cumplimiento por parte de los empleadores del pago de los aportes a la seguridad social de sus trabajadores, así como de la obligación de solicitar la Clave de Alta Temprana (CAT) para la regularización de sus empleados⁵.

Por otra parte, en 2004, por medio de la Ley de Ordenamiento del Régimen Laboral (Ley N° 25877), se crea el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social que atribuye al MTEySS el carácter de autoridad de aplicación del mismo⁶, retomando la figura de autoridad central mencionada en el Convenio N° 81 de la OIT (Convenio sobre la Inspección del Trabajo). Entre las finalidades de la norma se encuentra compensar las dificultades generadas no sólo por el sistema federal de inspección del trabajo sino también para coordinar el actuar de otros ámbitos nacionales con competencia inspectiva en el ámbito laboral. Este fortalecimiento institucional también incluyó la creación, en 2005, de la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y la Seguridad Social y la Dirección Nacional de Fiscalización, las cuales trabajan en forma conjunta con la Dirección Nacional de Relaciones Federales (encargada de articular y coordinar las acciones inspectivas desarrolladas por las dependencias del MTEySS en el interior del país).

Dentro del fortalecimiento de la inspección laboral también se destaca la creación del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) en el ámbito del MTEySS para la inspección de las condiciones de trabajo en el ámbito rural. Además, también destaca la colaboración de los actores sociales en la detección del trabajo no registrado. En relación a esto se puede mencionar la participación de los mismos en operativos de inspección en el sector de la construcción del Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC).

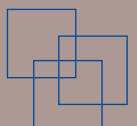
² BERTRANOU, Fabio; CASANOVA, Luis; y SARABIA, Marianela. Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012. Documento de trabajo N° 1. Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina, 2013: 23-24.

³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Mecanismos de formulación, 9.

⁴ Para lo cual se establecieron metas específicas: a) Reducir en el 2015 el desempleo a una tasa inferior al 10%, b) Reducir la tasa de empleo no registrado a menos del 30 %, c) Incrementar la cobertura de protección social al 60% de la población desocupada, d) Disminuir la proporción de trabajadores que perciben un salario por debajo de la canasta básica a menos del 30%, y e) Erradicar el trabajo infantil. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Memorandum de Entendimiento para la puesta en Marcha en la República Argentina del Programa de Trabajo Decente por País. Argentina 2008-2011. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/argentina.pdf>

⁵ MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. República de Argentina. Plan Nacional de Regularización del Trabajo en marcha. Temas de trabajo BOLETIN ELECTRÓNICO DEL MINISTERIO. Buenos Aires, 28 de agosto de 2003. Disponible en: http://www.trabajo.gob.ar/downloads/temastrabajo/esp01_regularizacion.pdf

⁶ En Argentina, la inspección del trabajo se encuentra entre las facultades y atribuciones de los gobiernos provinciales. No obstante, estos gobiernos subnacionales no pueden fiscalizar el cumplimiento de la evasión de aportes a la seguridad social (y el registro de los trabajadores en la seguridad social).



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Asimismo, a nivel de los gobiernos subnacionales también destacan algunas experiencias de fortalecimiento de la inspección laboral⁷.

Argentina laboral en breve

Argentina tiene en el año 2015 una población total de 42.1 millones, alrededor de 94% de la cual es urbana. El país tuvo en la primera mitad del siglo pasado ya definida su transición demográfica y un proceso de industrialización y modernización agrícola que la ubicaron entre las economías más importantes de la región.

La Población Económicamente Activa es de 20.5 millones de personas (proyección a 2015). La proporción de asalariados sobre el total de ocupados es mayor al 70% a los que se agregarían un 4% de empleadores. Solamente 18.5% son trabajadores por cuenta propia y 6.4% trabajadores en hogares. La cobertura de la seguridad social en salud para el año 2013 era de 72.6% y en pensiones de 52.1%.

A fines de 2014, Argentina presentaba un desempleo urbano alrededor del 6.9%, controlado después de una crisis severa en las décadas anteriores y una tasa de empleo no registrado de 34.3%.

Fuente: CEPALSTAT y estadísticas del MTEySS.

Cabe señalar que en 2014, se promulga la Ley N° 26940 de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral que fortalece las facultades de inspección del MTEySS. La Ley contempla beneficios laborales para microempresas, sin afectar los derechos de los trabajadores. Del mismo modo, la Ley establece medidas para fortalecer las facultades de inspección del MTEySS. Entre estas medidas destacan la creación de una Unidad Especial de Investigación del Fraude Laboral y la creación de un Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL). Se limita la participación en programas, obtención de créditos y contrataciones con el Estado de los empleadores que incumplan la legislación, por periodos variables según la gravedad y reincidencia, durante el periodo que el empleador permanezca en este registro. Fortalece también las facultades nacionales para llegar mejor a regiones y sectores rurales donde el gobierno nacional ha tenido menor presencia.

Cabe destacar que el PNRT ha sido acompañado por un conjunto de acciones dirigidas a facilitar las gestiones de contralor y la simplificación de los trámites para registrar trabajadores. Dentro de estas acciones destaca el Programa de Simplificación Registral, que establece un nuevo esquema de registro, al proponer un procedimiento único que facilita la inscripción de los trabajadores, la identificación de los empleadores y la fiscalización sobre el cumplimiento de la normativa vigente. Asimismo, se ha avanzado en la simplificación de los registros de empleados y de las obligaciones tributarias por medio de plataformas on-line. Estas acciones han sido acompañadas de campañas de sensibilización a través de los medios masivos de comunicación sobre las ventajas de cumplir con las obligaciones laborales, tributarias y de la seguridad social así como campañas e instrumentos que permiten a los trabajadores controlar sus aportes a la seguridad social.

En lo que sigue, analizamos en detalle el Plan Nacional de Regularización del Trabajo, con información disponible.

⁷ Una de estas experiencias, que ha recibido el apoyo de OIT, se encuentra documentada en ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "Fortalecimiento de las instituciones laborales para el trabajo decente en la provincia de Santa Fe", *en prensa*.

2. Marco normativo del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)

A continuación, una breve descripción de las normas más relevantes emitidas para la aplicación del Plan Nacional de Regularización del Trabajo:

- ▶ La Resolución Conjunta 91/2003, 5/2003 y 1552/2003 firmada por las Secretarías de Trabajo y de Seguridad Social y la AFIP en la que se establece que "las Secretarías de Trabajo y de Seguridad Social comprobarán y verificarán, indistintamente, el cumplimiento por parte de los empleadores de la obligación de declarar e ingresar los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial con destino al Sistema Único de Seguridad Social y de la presentación de la solicitud de la Clave de Alta Temprana (CAT)⁸ 9
- ▶ La Ley N° 25877 de 2004, Ley de Ordenamiento Laboral, creó el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS), cuya finalidad es controlar y fiscalizar el cumplimiento de las normas del trabajo y de la seguridad en todo el territorio nacional y eliminar el trabajo no registrado¹⁰. Asimismo, dicha norma establece que el MTEySS es la autoridad de aplicación de este sistema y le corresponde entre otros, actuar, mediante acciones de inspección complementaria, en aquellas jurisdicciones donde se registre un elevado índice de incumplimiento a la normativa laboral y la seguridad social.
- ▶ La Resolución General de AFIP N° 1891 de 2005 crea el "Registro de Altas y Bajas en Materia de la Seguridad Social", el cual consiste en una base de datos que centraliza la información a nivel federal sobre las relaciones empleador-trabajador. Dicho registro contiene los datos del sistema de "Clave de Alta Temprana" (CAT), según el que los empleadores comprendidos en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) están obligados a registrar a sus nuevos trabajadores dependientes antes del efectivo inicio de la relación laboral¹¹.

La Resolución MTEySS N° 655/2005 establece el procedimiento para comprobar y juzgar las infracciones que se refieren a los Capítulos B, E, G, I y J de la Resolución General N° 1566 de la AFIP. Del mismo modo, según lo dispuesto en el literal a) del artículo 15.1 de la Ley N° 17.250, el MTEySS está facultado para sancionar la falta de inscripción por parte del empleador¹².

- ▶ La Ley N° 26940 de creación del REPSAL, en lo que atañe a sanciones por incumplimiento del registro.

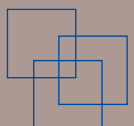
⁸ Resolución General 899/2000 AFIP Clave de Alta Temprana. ARTÍCULO 1°.- Los empleadores responsables del Sistema Único de la Seguridad Social -incluidos aquellos que hayan adherido al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS)-, quedan obligados a solicitar la "Clave de Alta Temprana" (C.A.T.) de sus nuevos trabajadores dependientes, en los términos y condiciones establecidos en la presente Resolución General. La mencionada solicitud deberá realizarse con anterioridad a la fecha de inicio de las tareas de los referidos trabajadores. A tales efectos, se considerará como fecha de inicio de la prestación de tareas la de comienzo efectivo de la relación laboral, cualquiera fuera la modalidad de contratación celebrada.

⁹ SECRETARÍA DE SEGURIDAD SOCIAL, ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS, SECRETARÍA DE TRABAJO. Resolución Conjunta 5/2003, Resolución Conjunta 1552/2003, Resolución Conjunta 91/2003. (Agosto 26). Bolefín Oficial No. 30223 de 29 de agosto de 2003. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/88043/norma.htm>

¹⁰ CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA. Ley 25877. (Marzo 02). Bolefín Oficial No. 30364 de 19 de marzo de 2004. Disponible en <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/93595/norma.htm>

¹¹ ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS. Resolución General 1891/2005. (Mayo 30). Bolefín Oficial No. 30666 de 02 de junio de 2005. Disponible en: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/106744/norma.htm>

¹² MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. Resolución 655/2005. (Agosto 19). Bolefín Oficial No. 30721 de 22 de agosto de 2005. Disponible en: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/108952/norma.htm>



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

3. Definición y descripción del PNRT

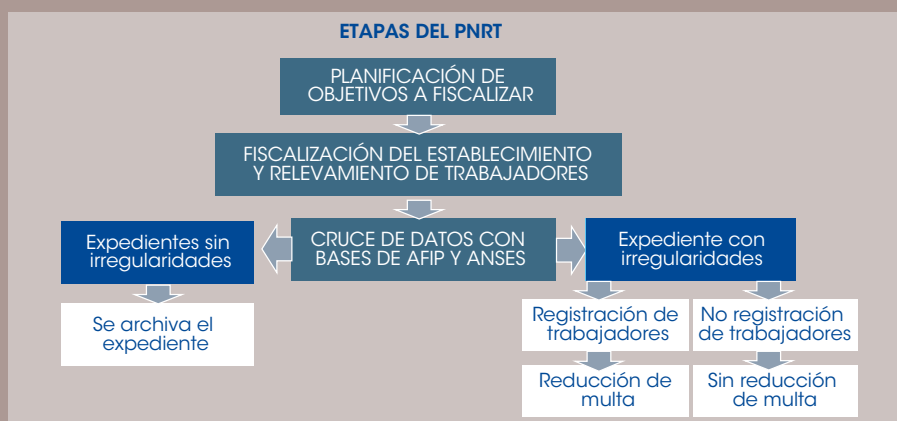
El Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) tiene como objetivo detectar el empleo no registrado a través de distintos mecanismos, buscando incorporar en el sistema de seguridad social a los trabajadores excluidos.

Esta estrategia se enfoca en realizar fiscalizaciones llevadas a cabo por el MTEySS, a través de sus delegaciones regionales, la Dirección de Inspección Federal y las administraciones de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Es importante señalar que, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y la AFIP juegan un rol fundamental en el cruce de bases de datos.

El Plan tiene cobertura nacional a través de las 38 delegaciones regionales y desde su implementación el número de inspectores ha aumentado a más de 400 en la actualidad¹³.

Pueden describirse cuatro etapas principales en el PNRT: a) Planificación de objetivos a fiscalizar, b) Fiscalización del establecimiento, c) Cruce de bases de datos de AFIP y ANSES y d) Resultado de la verificación¹⁴.

Gráfico 2. Argentina: Etapas del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)



Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.

3.1 Planificación de objetivos a fiscalizar

La planificación de los objetivos a fiscalizar se logra mediante la implementación de programaciones sistemáticas y la focalización de inspecciones¹⁵.

A continuación describiremos el proceso de programación de las inspecciones:

- ▶ La programación se ordena en función del cumplimiento de submetas: Cada año calendario la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y la Seguridad Social fija submetas cuantitativas para cada una de las Delegaciones Regionales, las cuales consisten en un determinado número de trabajadores a relevar en un determinado número de establecimientos, trabajadores no registrados a detectar (un porcentaje de detección de trabajo no registrado) y trabajadores a regularizar (un porcentaje de trabajadores que

¹³ MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. República de Argentina- El rol de la inspección. 10 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/inspeccion/>

¹⁴ MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. República de Argentina- Metodología de las inspecciones. 12 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/inspeccion/metodologia/>

¹⁵ El punto A, sobre Planificación de objetivos a fiscalizar, se ha realizado en base al documento del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República de Argentina, denominado *La Inspección de Trabajo en la Argentina 2003-2012. Acciones y resultados*. Dirección de Prensa y Comunicaciones: 2003, p. 67-64.

hayan obtenido la Clave de Alta Temprana en el Sistema Mi Simplificación¹⁶ como efecto del PNRT).

- ▶ Las submetas anuales se dividen en programaciones periódicas. Para cada trimestre la Dirección de Programación Operativa analiza los resultados obtenidos y recomienda a cada Dirección Regional las actividades y zonas en las que deberían concentrarse las fiscalizaciones del período en cada Delegación Regional.
- ▶ En base a este material y la disponibilidad de recursos y la experiencia adquirida, las Direcciones Regionales en conjunto con las Delegaciones Regionales elaboran la programación semanal detallando el número de fiscalizaciones a realizar en localidades y actividades determinadas.
- ▶ La planificación diaria de las inspecciones es un proceso distinto. Cada inspector recibe una instrucción clara del número de establecimientos y trabajadores a relevar y trabajadores no registrados a detectar. La cantidad de fiscalizaciones a realizar por día dependerá de la rama de actividad en la que se realizarán las fiscalizaciones (y por lo tanto, del tiempo estimado que demanda realizar cada fiscalización) y la dispersión geográfica de los establecimientos.

Los resultados que se van obteniendo día a día retroalimentan el proceso de planificación y permiten, de ser necesario, reorientar las inspecciones. Se debe tener en cuenta que pueden presentarse ciertas condiciones que incidan en la planificación como las condiciones climáticas y sus efectos.

El otro aspecto importante en la planificación es la focalización de las inspecciones, ya que es determinante para lograr una buena detección de trabajadores no registrados. En esta labor se utilizan diversas fuentes de datos para la selección de objetivos de inspección.

Para la programación anual y por períodos (por ejemplo, trimestral) se hace uso de diferentes fuentes de información:

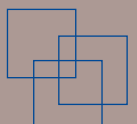
a. Fuentes primarias:

- ▶ Historial del PNRT. Se analizan los resultados del PNRT (fiscalizaciones, trabajadores relevados, trabajadores no registrados detectados y su regularización) por rama de actividad y por área geográfica (departamento/partido y/o localidad) obtenidos en períodos similares anteriores.
- ▶ Como resultado del análisis se puede observar la estacionalidad en la fiscalización de ciertas actividades y áreas geográficas así como también la pertinencia de reforzar o no las fiscalizaciones en una actividad determinada.

b. Fuentes secundarias:

- ▶ Encuesta Permanente de Hogares (EPH): el indicador de porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio es el "termómetro" que mide la evolución de la población objetivo del PNRT.
- ▶ Cabe señalar que el universo que representa el indicador de la EPH es mucho más amplio al cubierto por el PNRT. No obstante ello, es fundamental para la programación contar con información por aglomerado de EPH en términos de asalariados totales y sin descuento jubilatorio por actividad (en valores absolutos y relativos). Esta información permite conocer en términos globales y agrupados las actividades que concentran el mayor número de trabajadores.

¹⁶ Mediante Internet a través del servicio "MI SIMPLIFICACIÓN - ON LINE, los empleadores están obligados a informar todas las Altas y Bajas de personal, así como las modificaciones de los datos informados, ello permite armonizar las diversas bases de datos existentes y facilitar la regulación de la relación laboral.



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

- ▶ Censos de población (2001 y 2010): permiten conocer la concentración geográfica de la población y por tanto también de los asalariados en todo el territorio nacional, no sólo el cubierto por EPH.
- ▶ Otras fuentes de información que permitan identificar actividades con elevada no registración.

Para la planificación diaria también se usan fuentes de información primaria y secundaria.

a. Fuentes primarias:

- ▶ Base de Refiscalización: la Dirección de Programación Operativa envía a las Delegaciones Regionales de manera periódica el listado de todas las fiscalizaciones realizadas determinando en cada caso el grado de prioridad para la refiscalización. Son prioritarios de refiscalización aquellos establecimientos que obstruyeron la labor de inspección y/o que habiéndose detectado trabajadores no registrados no regularizaron la situación o dieron de baja a los trabajadores.
- ▶ Domicilios de establecimientos que los inspectores detectan como posibles objetivos de fiscalización a recorrer el territorio en su actividad cotidiana.
- ▶ Denuncias por trabajo no registrado ingresadas en el sistema de Gestión de Órdenes de Inspección.

b. Fuentes secundarias:

- ▶ Listados de establecimientos de Mi Simplificación.
- ▶ Listados de establecimientos facilitados por otros organismos, cámaras empresarias y/o sindicatos, entre otros.
- ▶ Otras fuentes de información.

3.2 Origen de la acción fiscalizadora

a. Rutinarias y programación específica

Uno de los varios criterios utilizados en la planificación de inspecciones es la distinción entre fiscalizaciones de rutina o en el marco de operativos, que explicaremos a continuación:

- ▶ Las de rutina, son las fiscalizaciones que se realizan de manera habitual y abarcan todas las actividades. El volumen de la actividad inspectiva diaria de una Delegación Regional dependerá del universo de establecimientos y la actividad económica de cada jurisdicción, así como también de la disponibilidad de recursos humanos –inspectores y personal administrativo para realizar la gestión de los expedientes– y materiales (por ejemplo, vehículos).
- ▶ Los operativos de fiscalización suponen un mayor número de inspecciones durante un período y en una actividad y/o zona geográfica determinados. La planificación de operativos requiere coordinar la actividad de un mayor número de inspectores. No hay un número preciso de días de duración de un operativo ni de trabajadores a relevar o inspectores intervinientes. Todo depende de los objetivos que se pretenda cumplir y de la actividad económica en la que se realicen las inspecciones.

Se prefiere organizar operativos de fiscalización para lograr un llamado de atención generalizado. Por su parte, mediante las inspecciones de rutina se mantiene la presencia y sensación de riesgo de ser inspeccionado a lo largo de todo el año. Además, hay ciertas actividades económicas que son de corta duración y requieren un mayor número de inspectores para poder relevar a un mayor número de trabajadores en poco tiempo; tal es el caso de actividades agrícolas (cosechas, trasplantes, raleo, poda, siembra, etc.), la pesca, espectáculos (armado y desarmado de predios para fiestas regionales, exposiciones,

recitales, espectáculos, así como también los eventos en sí mismos) y actividades comerciales y de servicios que presentan estacionalidades (como lo son el período de vacaciones de verano e invierno), entre otros.

b. Denuncias

El MTEySS cuenta con un Departamento de Denuncias Laborales que gestiona las mismas. A partir del año 2008 se ha implementado un software especialmente diseñado para recibir, derivar y asentar los resultados de las denuncias. Cualquier persona puede realizar una denuncia laboral llamando de manera gratuita y anónima o vía correo electrónico.

Los operadores toman nota de todas las denuncias recibidas y de tratarse de una denuncia por trabajo no registrado o materias en las que el MTEySS tiene facultad para fiscalizar, indagan para determinar el domicilio y la actividad económica del empleador denunciado además de algún otro dato relevante. Una vez verificado el domicilio se genera una orden de inspección que se deriva a la Delegación Regional en cuya jurisdicción se encuentra el denunciado.

Estas órdenes de inspección se incluyen en la planificación diaria y en el caso de ser urgentes generan una inspección en un lapso de 24 horas. Se clasifican como urgentes aquellas denuncias en que se interpreta que existe un riesgo inminente para el trabajador o se denuncie la presencia de trabajo infantil.

De la misma forma, se planifican y desarrollan campañas para promover la formalización laboral, como por ejemplo, los inspectores se apersonan en las puertas de los supermercados para afiliarse directamente a las empleadas domésticas que documenten una relación laboral.

c. Actores sociales

A lo largo de los últimos ocho años se han realizado inspecciones en conjunto con otros organismos como la Superintendencia de Riesgos de Trabajo, la AFIP, la ANSES y las administraciones de trabajo provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Asimismo se han realizado procedimientos con el acompañamiento de inspectores de la Dirección Nacional de Migraciones, lo cual agiliza la tramitación de documentación a trabajadores indocumentados y de esta manera posibilita su ingreso al Sistema de la Seguridad Social.

Además, también han prestado colaboración en numerosos operativos las fuerzas de seguridad como la Policía Federal, Gendarmería, Prefectura y policías provinciales.

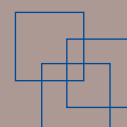
También es de destacar la colaboración de juzgados federales para librar órdenes de allanamiento en aquellos casos en que empleadores han obstruido la labor de inspección en reiteradas oportunidades.

Un factor importante, es la información que presentan sindicatos y cámaras empresariales acerca de actividades y empleadores con altos índices de irregularidad. La colaboración de estos actores sociales se presenta a veces de manera informal y en algunos casos también se han celebrado convenios específicos de cooperación en materia de inspección.

La Ley N° 23551 de asociaciones sindicales del año 1988 ha atribuido a los representantes sindicales, entre sus funciones, la de "verificar la aplicación de las normas legales o convencionales, pudiendo participar en las inspecciones que disponga la autoridad administrativa del trabajo".

3.3 Procedimiento de fiscalización del establecimiento

Los inspectores de trabajo se hacen presentes en los establecimientos a fiscalizar a fin de verificar el correcto registro de cada uno de los trabajadores. Solicitan los datos del establecimiento a los empleadores: razón social y número de Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT)



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

del empleador, rama de actividad, domicilio de explotación, entre otros. También se entrevista individualmente a cada trabajador, y se le pregunta sus datos (nombre y apellido, número de documento, sexo, fecha de nacimiento, nacionalidad, fecha de inicio de la relación laboral, remuneración neta a percibir por el trabajo realizado, tarea desarrollada, días y horario de trabajo, domicilio particular, tenencia de hijos menores o discapacitados a cargo, cobro de la remuneración por banco y máximo nivel educativo adquirido)¹⁷.

El MTEySS está facultado para ordenar el ingreso de sus inspectores a los establecimientos sin una orden judicial, así como también puede elaborar actas de obstrucción en caso de que se impida el ingreso al establecimiento, pero no en el hogar familiar, o el relevamiento de todos los trabajadores presentes en el mismo. Asimismo, pueden solicitar los documentos y datos que estimen necesarios para el ejercicio de sus funciones, exigir el cumplimiento de las normas y hacer comparecer a los responsables de su cumplimiento. También pueden clausurar los lugares de trabajo en los supuestos legalmente previstos y ordenar la suspensión inmediata de tareas que —a juicio de la autoridad de aplicación— implique un riesgo grave e inminente para la salud y la seguridad de los trabajadores¹⁸.

3.4 Cruce de bases de datos de AFIP y ANSES¹⁹

En sede administrativa se procede a realizar el trabajo de verificación de la situación registral en el momento de realizarse la fiscalización, comprobando:

Programa "Trabajo Registrado Digital"

En 2011, como parte del PNRT se creó el programa "Trabajo Registrado Digital", el cual permitió la informatización del proceso de detección y sanción de empresas que violan la legislación laboral.

Con esta medida, los inspectores son provistos de *netbooks* con conexiones inalámbricas para que puedan consultar en las bases de datos de ANSES y AFIP si los trabajadores de la empresa inspeccionada se encuentran registrados en el mismo momento de la fiscalización.

De esta forma, el proceso de fiscalización se volvió más eficiente, reduciéndose de 40 días a una sola jornada. Además, facilitó los operativos en zonas rurales donde son más comunes las actividades agropecuarias.

- ▶ Alta de empleador: se verifica en la Base de Empleadores de la AFIP si el empleador está inscrito como tal.
- ▶ Aportes jubilatorios: se verifica en el SIJP si todos los trabajadores relevados están registrados en la declaración jurada del empleador en el período anterior a la fecha de relevamiento.
- ▶ Alta de los trabajadores en el sistema "Mi Simplificación - Registro de Altas y Bajas en Materia de Seguridad Social": se verifica en la base de la AFIP si todos los trabajadores relevados cuentan con el alta correspondiente.

¹⁷ MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. República de Argentina. *La Inspección de Trabajo*, 67-68.

¹⁸ MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. República de Argentina- Metodología de las inspecciones. 12 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/inspeccion/metodologia/>

¹⁹ *Ibid.*

3.5 Resultado de la fiscalización²⁰

En el caso de que se detecte alguna irregularidad se procede a notificar al empleador acerca de la apertura de un sumario y la posibilidad de presentar su descargo. En ese momento, el administrado podrá presentar la documentación que considere pertinente en una audiencia de descargo. Con esta documentación y los resultados de una segunda verificación (a efectos de comprobar si se han rectificado las irregularidades detectadas), la Dirección de Resolución de la Fiscalización procede a dictar una resolución, la cual puede ser absolutoria o condenatoria.

Cabe señalar que los empleadores podrán reducir el monto de la multa al rectificar la situación con anterioridad a la audiencia de descargo en el MTEySS. Si los empleadores no abonan la multa, el MTEySS procede a ejecutarla judicialmente.

4. Algunos resultados

Los resultados del Programa de Regularización del Trabajo se pueden analizar mediante tres indicadores complementarios²¹:

- ▶ Número de empresas y trabajadores relevados
- ▶ Detección de trabajadores no registrados (TNR)
- ▶ Regularización por acción inspectiva (RAI)

El cuadro 1 muestra la evolución de estos indicadores. En el primer caso, el término "relevados" hace referencia a los establecimientos en los que los inspectores hicieron su labor y/o los trabajadores cuyos datos fueron tomados por los inspectores. Es importante tener en cuenta que las cifras de establecimientos visitados y trabajadores relevados hacen referencia a una actuación inspectiva, es decir incluye establecimientos y/o trabajadores que fueron relevados en más de una oportunidad como resultado de refiscalizaciones. El cuadro indica que se han relevado entre 300 mil y 400 mil trabajadores por año (en unos 100 mil a 170 mil establecimientos anuales) desde el año 2005. En total, en el periodo 2005-2014 se han relevado casi 4 millones de trabajadores y 1.3 millones de establecimientos.

Cuadro 1. Argentina: Resultados del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)

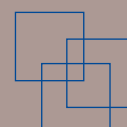
Año	Trabajadores relevados (actuaciones inspectivas)	Tasa de detección de TNR	Tasa de regularización de trabajadores (RAI)
2005	311,099	22.6%	32.1%
2006	499,652	24.0%	35.2%
2007	416,097	24.0%	37.4%
2008	385,816	29.7%	36.7%
2009	403,346	28.3%	36.0%
2010	391,080	32.0%	36.8%
2011	342,871	34.7%	39.8%
2012	305,999	36.7%	42.7%
2013	341,336	33.6%	44.8%
2014	397,267	32.4%	43.3%

Nota: se incluye a los establecimientos y a los trabajadores relevados por el PNRT desde enero de 2005 al 31 de diciembre de 2014, verificados ante las bases de registro hasta el 26 de enero de 2015. TNR - Trabajadores no registrados. RAI - Regularización por acción inspectiva.

Fuente: MTEySS - DGEyEL, en base a datos de la Secretaría de Trabajo.

²⁰ *Ibid.*

²¹ MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. República de Argentina. La Inspección de Trabajo, 79-80.



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Respecto de la detección de trabajadores no registrados (TNR), esta hace referencia a los trabajadores relevados que se ha constatado en los registros del Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA) y de Mi Simplificación (AFIP) que no han sido declarados por los empleadores a los que prestan sus servicios. El porcentaje de TNR resulta de dividir el número de los trabajadores no registrados entre el total de trabajadores a los que se ha verificado su condición en el SIPA y Mi Simplificación, división que luego se multiplica por cien. Esta tasa de detección de TNR por el PNRT aumentó en porcentaje año a año, siendo del 22.6% en el año 2005 y alcanzando el 32.4% en el año 2014. El aumento en el porcentaje de detección se podría explicar por las mejoras en la focalización de las inspecciones. En los inicios, la mayor parte de las fiscalizaciones se realizaron "barriendo" zonas; es decir, se daba la instrucción a los inspectores de recorrer áreas determinadas y relevar todos los establecimientos que se encontrasen, por ello se relevó a gran número de trabajadores y la detección de TNR fue baja. No obstante, dicha práctica logró generar bases de datos que sirvieron para orientar las futuras fiscalizaciones²².

Finalmente, la tasa de regularización por acción inspectiva (RAI) hace referencia a los trabajadores que han obtenido la Clave de Alta Temprana (CAT) como resultado de una fiscalización (antes de la audiencia de descargo). Los datos muestran que desde la implementación del PNRT se ha mejorado este indicador. Así, en el año 2005, el 32.5% de los trabajadores que no tenían CAT la obtuvieron como efecto del PNRT, porcentaje que ha ido en aumento cada año hasta llegar al 42.7% en 2012 y 43.3% en 2014.

El cuadro 2, muestra la distribución de trabajadores relevados por rama de actividad para el total acumulado en el periodo 2005-2014. Se observa que el mayor porcentaje de establecimientos relevados desde el año 2005 al año 2014 se concentra principalmente en la actividad de comercio, actividades inmobiliarias y de alquiler (59.5%), seguidamente en servicios sociales, comunitarios y personales (13.1%), hoteles y restaurantes (9.1%).

Cuadro 2. Argentina: Resultados del PNRT por rama de actividad 2005-2014 (porcentajes)

	Distribución porcentual 2005-2014		Tasa de detección (situación registral) 2005-2014	Tasa de regularización 2014
	Establecimientos relevados	Trabajadores relevados		
Total país	100.0%	100.0%	29.3%	43.3%
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	1.9%	7.0%	50.8%	45.0%
Explotación de minas	0.1%	0.2%	31.5%	32.5%
Industria Manufacturera	6.3%	10.9%	25.9%	46.7%
Construcción	3.8%	9.3%	34.4%	37.4%
Comercio, actividades inmobiliarias y de alquiler	59.5%	44.2%	25.3%	43.2%
Hoteles y Restaurantes	9.1%	11.6%	30.4%	54.9%
Transporte y almacenamiento	3.7%	2.0%	34.9%	30.5%
Intermediación financiera, servicios empresariales y comunicaciones	1.8%	1.8%	21.8%	31.7%
Enseñanza	0.6%	0.9%	32.7%	50.1%
Servicios sociales, comunitarios y personales	13.1%	12.0%	29.2%	34.3%

Nota: Se incluye a los trabajadores relevados por el PNRT desde enero de 2005 al 31/12/2014, que fueron verificados ante las bases de registro hasta el 26/01/2015.

Fuente: MTEySS - Secretaría de Trabajo.

El cuadro 2 también muestra información sobre la situación registral (tasa de detección) de los trabajadores al momento de la inspección por rama de actividad. Puede observarse que el mayor porcentaje de trabajo no registrado en el período entre 2005 - 2014 se presenta en Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (50.8%), le sigue con una gran diferencia Transporte (34.9%) y Construcción (34.4%) y el menor porcentaje se encuentra en la rama de Intermediación financiera y otros servicios financieros (21.8%).

Respecto a la tasa de regularización por rama de actividad, se presenta información de 2014. Se observa que la tasa más alta se encuentra en el caso de la rama de Hoteles y Restaurantes (54.9%), le sigue Enseñanza (50%) e Industria Manufacturera (46.7%).

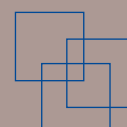
En otras palabras, la tasa de detección más alta ocurre en Agricultura y Construcción pero al mismo tiempo son estas las ramas con menor tasa de regularización, resultado consistente con estudios previos (MTEySS, 2013; Bertranou y otros 2014). Confirma también la necesidad de una aproximación específica para la regularización de estos sectores.

5. Algunas lecciones

Argentina adoptó desde 2003 una estrategia de reducción de la informalidad laboral, y ha establecido diversos programas, normativa e iniciativas para este fin. Esto ha permitido reducir el trabajo no registrado de casi 50% al 34% entre 2003 y 2014.

Diversos factores han confluído para este resultado. Un contexto económico favorable, políticas económicas y fortalecimiento institucional, son las más reconocidas. Entre estas últimas el Plan Nacional de Regularización de Trabajo ha sido un instrumento central. Permitió la articulación de la capacidad inspectiva del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con otras instituciones nacionales y provinciales, desarrolló mecanismos de difusión y cultura del cumplimiento, facilitó la incorporación de tecnologías modernas y el cruce de bases de datos, así como la simplificación de ciertos procedimientos.

Es posible que haya todavía un margen significativo para la ampliación de la cobertura de la inspectoría laboral y la generación aún mayor de una cultura de cumplimiento de las normas del trabajo. En ese sentido, es importante señalar que en mayo de 2014 se aprobó la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral. El Plan se articula con las estrategias definidas desde el año 2003 y, además, precisa nuevas políticas e instrumentos para lograr mayores avances en materia de formalización laboral²³, enfocándose principalmente las siguientes acciones: a) Refuerzo de competencias de fiscalización a nivel nacional; b) creación del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL); e, c) Incentivos económicos (básicamente en el régimen especial para Microempresas y el nuevo régimen de promoción del empleo registrado). En relación a la inspección laboral, esta nueva norma busca fortalecer el rol del MTEySS tanto para la detección del empleo no registrado como para la disuasión del fraude laboral. Esta ley seguramente comenzará a tener efectos en esta campo que den continuidad al esfuerzo formalizador en el ámbito laboral, e inclusive tributario.



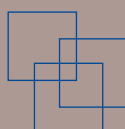
²³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. La formalización laboral en Argentina: Avances recientes y el camino por recorrer/ Nota preparada por Fabio Bertranou, Luis Casanova y Tomás Lukin. Noviembre 2013. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/-ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_228768.pdf



Organización
Internacional
del Trabajo

FORLAC

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO